

RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica

Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal

Elaine Marcial, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública

Leandro Couto, Governo do Distrito Federal

Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas

Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- Megatendências mundiais 2030: contribuições para o exercício da prospectiva no Brasil** 4
Global Megatrends 2030: contributions to the prospective exercise in Brazil
Elaine C. Marcial
Vanessa Meireles Barreto Chervenski
Giovanni Hideki Chinaglia Okado
Antonio Carlos Wosgrau
Bruno Eustáquio Ferreira Castro de Carvalho
- Cone de futuro: alternativas concebíveis por ator** 28
Future cone: conceivable alternatives by actor
Elaine C. Marcial
Antonio Carlos Wosgrau
Vanessa Meireles Barreto Chervenski
- Dez por cento do PIB na educação pública: cálculo de apuração dos gastos e avaliação dos bancos de dados** 39
Ten Percent of GDP on Public Education: a calculation of expenditures and an assessment of databases
James Giacomoni
- Comunicações**
- Há um pensamento estratégico para o Brasil?** 61
Paulo Cesar Gonçalves Egler
- Subsídios para o debate sobre mobilidade no sistema de planejamento e de orçamento federal** 68
- Resenha**
- Resenha do livro “Thorstein Veblen: O Teórico da Economia Moderna. Teoria econômica, psique e estética da ordem patriarcal”, de Murillo Cruz. Primeira edição, 2013/2014.** 86
Márcio Gimene de Oliveira

Artigos

Megatendências mundiais 2030: contribuições para o exercício da prospectiva no Brasil



Global Megatrends 2030: contributions to the prospective exercise in Brazil

Recebido 11-mai-15 **Aceito** 05-jun-15

Elaine C. Marcial elamarcial@gmail.com

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília e assessora técnica da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Vanessa Meireles Barreto Chervenski vanessa.gmel@gmail.com

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Giovanni Hideki Chinaglia Okado giovanni.okado@gmail.com

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e assessor técnico da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Antonio Carlos Wosgrau acwosgrau@gmail.com

Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília e técnico de finanças e controle na Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Bruno Eustáquio Ferreira Castro de Carvalho brunoeustaquio2004@yahoo.com.br

Mestre em Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília, analista de infraestrutura e assessor técnico da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Resumo O futuro sempre despertou e continuará despertando inquietação. Como o Brasil está cada vez mais inserido no mundo globalizado, a compreensão de estudos prospectivos globais é passo fundamental para construção de estratégias e políticas públicas sinérgicas e eficazes. Nesse contexto, esta pesquisa tem por objetivo apresentar proposta de método para auxiliar no levantamento de Sementes de Futuro em estudos já realizados e mostrar os resultados da utilização do método proposto, identificando as Sementes de Futuro que deverão moldar o contexto mundial até 2030, nas áreas de população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, economia e meio ambiente. Como resultado, foi construído e testado esse método, formado por cinco etapas, e, por meio de sua aplicação, foram identificadas 26 megatendências mundiais até 2030. Esses resultados mostraram a validade do método proposto.

Palavras chave Megatendências mundiais, Brasil, método, prospectiva.

Abstract *The future always aroused concerns and will continue to for a long time. As Brazil is increasingly beenig inserted in a globalized world, understanding global prospective studies is the key step to building synergistic and effective strategies and public police. In this context, this research aims to present a method to identify future seeds in previous futures studies that will shape the global environment by 2030 in population and society, geopolitics, science and technology, economy and environment. As a result, a method, consisted of five steps, was built and tested and, through its application, were identified 26 global megatrends for 2030. These results showed the validity of the proposed method.*

Key-words *Global megatrends, Brazil, method, prospective.*

1. Introdução

O futuro sempre despertou e continuará despertando inquietação. A dúvida e a expectativa são dois elementos intrínsecos à ação humana. O grande questionamento que se interpõe é como agir, em meio a um permanente estado de devir, para alcançar o que se pretende. Um rápido olhar sociológico poderia apresentar, diante dessa situação, os indivíduos como artistas da própria vida, capazes de criar e moldar coisas, tanto quanto podem ser criados e moldados por elas (BAUMAN, 2009, p. 72). A diferença entre as duas ações, criar e moldar ou ser criado e ser moldado, está no planejamento. Daí a importância dos estudos prospectivos, não apenas em nível individual, senão também nos Estados, organizações governamentais ou não, empresas etc. A prospectiva é uma ferramenta indispensável àqueles artistas desbravadores do futuro.

No Brasil, é preciso olhar com atenção os diversos processos de planejamento estratégicos conduzidos a partir de 1930, com a finalidade de extrair visões prospectivas convergentes. Na década de 1940, o escritor austríaco Stefan Zweig cunhou a expressão otimista que se tornou o mote da crônica desenvolvimentista brasileira nas décadas subsequentes: o país do futuro. Ainda hoje, esse mote

está presente e inspira análises e decisões, seja aqui, seja no exterior. Duas capas recentes da revista norte-americana *The Economist*, contendo ideias opostas, ilustram a expectativa acerca do Brasil: a primeira delas, publicada em novembro de 2009, trazia a imagem do Cristo Redentor e afirmava que o país decolou; a segunda, publicada em setembro de 2013, com o Cristo Redentor em trajetória descendente, questionava se o país teria estragado tudo. Duas perguntas são recorrentes: o futuro chegou? Se chegou, é o que se esperava? As respostas não são simples, mas há fatos que auxiliam qualquer reflexão.

Comparando o Brasil com países desenvolvidos, constata-se que é uma prática comum dos últimos elaborar planos, programas de governo e planejamento baseados em uma visão de longo prazo. Nesses países, estudos prospectivos não são realizados exclusivamente pelos governos, nem se endereçam exclusivamente a eles, o que comprova que mercado, iniciativa privada e planejamento público não são incompatíveis. Trata-se de uma escolha para melhor delinear as metas e conduzir uma gestão mais eficiente. É curioso, mas compreensível até certo ponto, que a maior parte dos estudos prospectivos estrangeiros raramente considere uma inserção assertiva do Brasil no ambiente mundial e em cenários futuros. No máximo, o país aparece como uma oportunidade a ser explorada, nunca prioritária, e como uma potência regional, embora contestada.

Como o Brasil está cada vez mais inserido no mundo globalizado, a compreensão de estudos prospectivos globais é o passo fundamental para construção de estratégias e políticas públicas sinérgicas e eficazes. O conhecimento e a avaliação das visões a respeito do futuro, desenvolvidos por diversas entidades e personalidades ao redor do mundo, também é chave nesse processo, pois contribuem para a redução de pontos cegos e a análise de impactos na sociedade brasileira. Servem, igualmente, para traçar cenários prováveis e desejados, facilitando a escolha de opções estratégicas de adaptação e até mesmo de modificação de tendências atuais, considerando os interesses do país.

É nesse contexto que este levantamento sobre megatendências mundiais se insere. O estudo é fruto da revisão de literatura realizada em diversos estudos prospectivos elaborados por entidades e personalidades de prestígio internacional. Seu objetivo é apresentar proposta de método para auxiliar no levantamento de Sementes de Futuro em estudos já realizados e mostrar os resultados da utilização do método proposto, identificando as Sementes de Futuro que deverão moldar o contexto mundial até 2030, nas áreas de população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, economia e meio ambiente.

Este estudo é útil aos formuladores de políticas públicas e de planejamento de curto, médio e longo prazo do Estado brasileiro. Isso porque, além da posse de um método, conhecer, interpretar e criticar as visões de mundo de países, organizações e especialistas de renome internacional, possibilita antever tendências mundiais e o comportamento de atores relevantes nas próximas décadas, considerando, inclusive, as perspectivas dos países desenvolvidos.

É importante lembrar que líderes, tomadores de decisão e analistas brasileiros devem moldar as estratégias nacionais em função do papel que o Brasil pretende exercer no mundo e das aspirações da própria sociedade, considerando os possíveis desafios e oportunidades futuros. Para evitar que o Brasil apenas se adapte, passivamente, aos planos futuros desenhados por terceiros, é crucial que se invista em sua capacidade de construir cenários prospectivos e planejar tendo sempre como referência os interesses nacionais. Em outras palavras, o país deve também adquirir consciência de seu papel de construtor ativo do futuro.

Apesar de apresentarem enfoques diversos e retratarem as visões de mundo de diferentes organizações e países, há uma linha condutora entre os estudos analisados: até 2030, o mundo aprofundará uma transição cuja característica predominante será a incerteza. A análise de quais as oportunidades e as ameaças existentes para o Brasil no contexto mundial e a clareza de qual deverá ser seu posicionamento frente às megatendências mundiais são necessárias para a construção do futuro desejado.

2. Revisão da literatura

O futuro é imprevisível e moldado por diversas variáveis que se relacionam entre si e, principalmente, pelas estratégias e ações de diversos atores que muitas vezes possuem objetivos e planos conflitantes. O resultado dessas forças atuantes no ambiente constrói o futuro. Nesse contexto, a identificação dessas forças de mudança, também chamadas de Sementes de Futuro, é chave no processo de construção de cenários prospectivos. Essas Sementes referem-se a fatos ou sinais existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de futuro (MARCIAL, 2011).

Para a elaboração de bons cenários, ou seja, de histórias a respeito do futuro, torna-se necessária a identificação das Sementes de Futuro e sua análise sistêmica, considerando o confronto entre elas e entre as estratégias dos principais atores capazes de alterar o curso dos acontecimentos.

Há diversos tipos de Sementes de Futuro. No presente estudo, focou-se na descrição de três: tendências de peso, incertezas e surpresas inevitáveis, as quais serão definidas a seguir.

As *tendências de peso* foram definidas por Michel Godet (1987). Referem-se àqueles eventos cujas perspectivas de direção e sentido são suficientemente consolidadas e visíveis para se admitir sua permanência no período considerado. São movimentos bastante prováveis de um ator ou variável dentro do horizonte de estudo. São redigidos na forma de sentença afirmativa, descrevendo o movimento.

Peter Schwartz definiu as incertezas críticas e as surpresas inevitáveis. As *incertezas* são variáveis as quais não se sabe qual será seu comportamento futuro. Elas se apresentam como um mundo de possibilidades no futuro. Muitas vezes se apresentam como sinais ínfimos, pouco percebidos, mas imensos em potencialidades. Entretanto, são de grande importância para a questão foco do estudo de futuro (SCHWARTZ, 1995). São redigidas em forma de pergunta.

Já as *surpresas inevitáveis* são eventos futuros com ocorrências previsíveis, pois têm suas raízes em outras Sementes de Futuro que já estão em operação neste momento, mas não se sabe quando irão se configurar nem se podem conhecer previamente suas consequências e como a sociedade será afetada (SCHWARTZ, 2003). Referem-se a eventos que possuem alta probabilidade de ocorrência no futuro, mas ainda não se materializaram no presente. São grandes forças que também apresentam riscos e oportunidades, mas há tempo para as organizações se prepararem antes de sua materialização.

As surpresas inevitáveis são geralmente classificadas erroneamente como tendências, por possuírem alta probabilidade de ocorrência. Esse conceito remete à ideia de previsão, pois estamos apresentando uma antevisão do futuro. Entretanto, como o próprio nome alerta, é admitida a existência de graus de incerteza associado a essa Semente, pois, apesar da alta probabilidade de ocorrência, guarda intrinsecamente a surpresa, característica do futuro. São redigidas na forma de afirmações a respeito do futuro.

Convém ressaltar, no entanto, que foram levantados cinco tipos de Sementes de Futuro na primeira etapa deste trabalho. Além das três Sementes anteriores, também foram identificados os fatos portadores de futuro e os curingas ou *wild cards*. Por razões metodológicas, estas duas Sementes, cuja definição será apresentada adiante, foram absorvidas por outras ou descartadas.

O *fato portador de futuro* foi definido por Michel Godet (1987) e constitui-se em sinal ínfimo por sua dimensão atual no ambiente, mas imenso por suas consequências e potencialidades futuras. É um conceito importante para os estudiosos de futuro e possui o mesmo significado de sinal fraco, definido por Igor Ansoff em seu livro, em parceria com Edward McDonnel, *Implantando a administração estratégica* (ANSOF; McDONNEL, 1993).

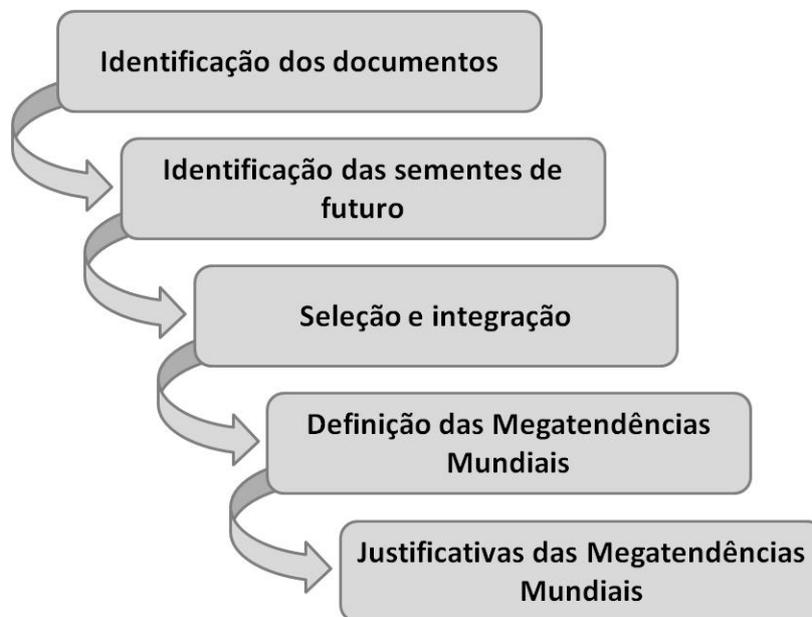
Em geral, a identificação de fatos portadores de futuro auxilia na identificação de outras Sementes que surgem: (1) do próprio fato; (2) da combinação de diversos fatos portadores de futuro; ou (3) de sua combinação com tendências de peso. Por exemplo, a análise dessas combinações pode sinalizar a possibilidade de incertezas críticas, de surpresas inevitáveis ou de curingas (*wild cards*).

Ao contrário das surpresas inevitáveis, cuja probabilidade de ocorrência é alta, os *curingas* ou *wild cards*, definidos por John Petersen, referem-se a grandes surpresas, difíceis de serem antecipadas ou entendidas. Possuem pequena probabilidade de ocorrência, são de grande impacto e geralmente surpreendem a todos, porque se materializam muito rapidamente, tão rapidamente que os sistemas sociais não podem efetivamente respondê-los a contento (PETERSEN, 1999).

3. Metodologia

A metodologia utilizada para a elaboração do trabalho contou com cinco etapas: (1) identificação dos documentos; (2) identificação das Sementes de Futuro; (3) seleção e integração; (4) definição das megatendências mundiais; (5) justificativa das megatendências mundiais (Figura 1).

Figura 1 – Etapas da metodologia



Fonte: Produção dos Autores (2014).

Foi montado um grupo, denominado grupo de controle, para a realização de todas as etapas da pesquisa, formado pelos autores deste artigo. Destaca-se que esse material foi criticado por outros dois colegas de trabalho que muito contribuíram para o aprimoramento das justificativas de cada megatendência.

É necessário fazer uma importante ressalva metodológica. A maior parte da bibliografia consultada provém de fontes ocidentais, notadamente de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, e em língua inglesa. Naturalmente, essas referências bibliográficas transmitem visões de mundo e perspectivas normativas que não necessariamente correspondem às visões e perspectivas brasileiras. Apesar dessa limitação, também considerando a ausên-

1 Trata-se de uma organização internacional formada por 34 países, com a missão de promover políticas para melhorar o bem-estar econômico e social de pessoas em todo o mundo. Os países são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República da Eslováquia, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia.

cia de bibliografia sobre macrocenários mundiais originalmente em português, avaliar a prospectiva estrangeira é um exercício mental válido para refletir sobre o Brasil e suas estratégias futuras.

A seguir, são descritas as cinco etapas.

3.1 Identificação dos documentos

Foram realizadas buscas na internet de estudos sobre cenários mundiais de longo prazo, em língua inglesa e portuguesa. A orientação de busca foi de cenários mundiais nas dimensões população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, economia e meio ambiente, sem fixação de horizonte temporal.

Do material levantado, selecionaram-se estudos com o horizonte temporal de, no mínimo, 2025. O objetivo foi verificar o que as organizações ao redor do mundo pensam a respeito do futuro. Buscou-se também a maior diversidade possível de estudos, considerando regiões geográficas diferentes.

Foram selecionados estudos feitos por órgãos públicos, privados e por organizações não estatais. Foram consultados estudos elaborados nos Estados Unidos, União Europeia (UE), Japão, Quênia, Canadá, Inglaterra, França e Rússia. Também foram consultados dois livros de publicação recente que tratam de macrotendências mundiais. Ao final da seleção, chegou-se às seguintes referências:

- Cenários sob novas lentes – Shell (2013).
- Future State 2030/Toronto – KPMG (2013).
- O Futuro – Al Gore (2013).
- A terceira revolução industrial – Jeremy Rifkin (2012).
- GEO-5 Resumo para formuladores de política – UNEP (2012b).
- The GEO-5 environment for the future we want – UNEP (2012a).
- Global trends 2030: alternative Worlds – NIC (2012).
- Looking to 2060: long-term global growth prospects – OCDE (JOHANSSON *et al.*, 2012).
- Global trends 2030 – Citizens in an interconnected and polycentric world. EUISS/ESPAS (2011).
- Current population trends – Population Matters (2011).
- Strategic Global Outlook 2030 – Institute of World Economy and International Relations (DYNKING, 2011).
- 2030: The “Perfect Storm” Scenario – Population Institute (2010).
- Scenarios for the future of technology and international development – Rockefeller Foundation; GBN (2010).

- Future scenarios opened up by science and technology – Science and Technology Foresight Center (2010).
- Global trends 2025: a transformed world – NIC (2008).
- The GEO-4 environment for development – UNEP (2007).
- The global technology revolution 2020, in-depth analyses: bio/nano/materials/information trends, drivers, barriers and social impact – SLIBERGLITT; ANTÓN; HOWELL; WONG (2006).
- Population and Scenarios: Worlds to Win? – Hilderink (2004).
- The GEO-3 scenarios 2002-2032 – UNEP (2004).

3.2 Identificação das Sementes de Futuro

Nesta etapa, realizou-se leitura e análise do material com o objetivo de levantar as Sementes de Futuro, considerando o horizonte temporal de 2030, e classificou essas sementes quanto ao seu tipo e quanto à dimensão do conhecimento a que se refeririam.

Apesar de os estudos prospectivos terem sido desenvolvidos com um objetivo específico, eles foram realizados por organizações ao redor do mundo e acabavam perpassando as diversas dimensões definidas como objeto deste levantamento.

Outro ponto que merece destaque é que, inicialmente, se buscou manter a classificação das Sementes adotada pelo próprio estudo.

3.3 Avaliação e integração

Nesta etapa, realizou-se a seleção e a integração entre as Sementes de Futuro identificadas na etapa anterior. Para tanto, inicialmente, as Sementes foram agrupadas nas cinco dimensões pré-estabelecidas e, em cada uma dessas dimensões, foram criadas categorias que representavam rótulos para um conjunto de Sementes semelhantes. Técnicas criativas e de apoio ao desenvolvimento de visões sistêmicas foram utilizadas, como, por exemplo, mapas mentais e técnicas de integração.

Esse processo teve como objetivo eliminar as repetições de Sementes, por serem abordadas em mais de um documento, unificar redação e reclassificar determinadas Sementes.

Para tanto, as Sementes de Futuro foram avaliadas quanto à sua pertinência e importância para o Brasil e realizada a integração entre as Sementes selecionadas seguindo os seguintes critérios: variáveis com a mesma classificação em mais de um documento mantiveram sua classificação inicial, e as que possuíam classificações distintas foram analisadas e reclassificadas. Em sua maioria, foram transformadas em incertezas, pois representavam discordância entre as visões de futuro dos observadores, caracterizando uma variável cujo movimento futuro ainda não estava consolidado.

Nesse momento, também foram eliminados os *wild cards*, pois não faziam parte do foco desse estudo, e os fatos portadores de futuro foram transformados em incertezas ou surpresas inevitáveis por meio da integração com outras Sementes.

Em síntese, nesta etapa ocorreram duas depurações, em função da quantidade de Sementes existentes. Sendo que, no segundo processo de depuração, buscou-se agrupar Sementes semelhantes ou complementares e retirar as que menos impactavam o Brasil.

3.4 Identificação das Megatendências Mundiais

O material fechado na etapa anterior foi encaminhado a especialistas com o objetivo de obtenção de críticas e sugestões de aprimoramento das Sementes levantadas.

Na sequência, foi realizada reunião de debate com esses especialistas com o objetivo de avaliar as Sementes de Futuro quanto à sua pertinência e importância para o Brasil.

Como resultado, foi adotado método de reavaliação, reagrupamento e desmembramento das Sementes por meio da identificação das principais megatendências mundiais por dimensão e associação das Sementes priorizadas. Cada megatendência representa a ideia força das demais Sementes agrupadas. Sementes desvinculadas a uma dessas megatendências e com pouco impacto no Brasil foram eliminadas.

Nesse momento, foram também identificadas lacunas consideradas importantes que não fizeram parte do conjunto de Sementes selecionadas, conforme já abordado.

3.5 Justificativa das Megatendências Mundiais e suas Sementes de Futuro

O trabalho realizado para justificar as megatendências mundiais e suas Sementes foi desenvolvido no período de julho-outubro de 2014, cujos resultados encontram-se na seção de resultados.

Com as megatendências e suas Sementes definidas, partiu-se para justificar cada uma delas. As Sementes, agrupadas em cinco dimensões, foram divididas entre os membros do grupo de controle ampliado. Esse grupo ficou responsável por identificar, na literatura selecionada sobre o futuro e em outras bibliografias, os acontecimentos e dados históricos e os fatos portadores de futuro que pudessem justificar cada megatendência e as demais Sementes de Futuro vinculadas a elas. Foram montadas séries históricas e realizadas consultas a especialistas nas diversas temáticas para identificação e confirmação dos fatos portadores de futuro selecionados.

As séries históricas têm como objetivo confirmar as tendências de peso descritas no formato qualitativo nas etapas anteriores. Já a seleção de fatos portadores de futuro serviu para confirmar as

incertezas e, juntamente com as tendências de peso, as surpresas inevitáveis. Também serviu para confirmar tendências de variáveis qualitativas.

Foram incorporadas ao texto estimativas futuras realizadas por órgãos de renome internacional, devidamente citados.

Destaca-se que, em função da limitação de espaço, neste artigo somente serão apresentadas, na seção resultados, as megatendências e suas justificativas sem a apresentação de todas as sementes associadas, bem como as séries históricas e acontecimentos históricos, achados que confirmam essas megatendências.

4 Resultados

Esta seção está dividida em duas partes. Primeiro são apresentados os resultados da pesquisa em grandes números, em seguida, são apresentadas as megatendências mundiais identificadas.

4.1 Dimensões e quantidade de megatendências e demais Sementes de Futuro

Inicialmente, foram identificadas 768 Sementes de Futuro, classificadas em incertezas, tendências de peso, surpresas inevitáveis, fatos portadores de futuro e *wild card*. Elas estão divididas em cinco dimensões: população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, economia e meio ambiente. As referidas quantidades estão descritas na Tabela 1.

Tabela 1 – Levantamento total das Sementes de Futuro por dimensão

Dimensões	Sementes de Futuro					Total
	Incerteza	Tendência de peso	Surpresa inevitável	Fato portador de futuro	Wild card (Coringa)	
Ciência e tecnologia	105	47	88	17	2	259
Geopolítica	52	107	40	1	0	200
População e sociedade	70	74	15	3	0	162
Economia	29	40	4	2	0	75
Meio ambiente	52	10	4	6	0	72
Total	308	278	151	29	2	768

Fonte: Produção dos Autores. Levantamento realizado durante a pesquisa no período de fev./mar. 2014.

As incertezas são as Sementes de Futuro com maior incidência no levantamento (308), o que confirma a característica principal do futuro de ser múltiplo e incerto. São seguidas pelas tendências de peso (278), que representam grandes forças atuando no ambiente em movimentos consolidados. A terceira mais citada são as surpresas inevitáveis (151), que representam o resultado da integração entre as tendências de peso e fatos portadores de futuro.

A dimensão com maior ocorrência de Sementes de Futuro é a de ciência e tecnologia (259), o que faz sentido, pois perpassa todas as demais dimensões. É seguida pela dimensão geopolítica (200) e população (162), temas, em geral, recorrentes em estudos de macrocenários mundiais.

Após o primeiro processo de depuração, obteve-se 206 Sementes de Futuro, distribuídas em 47 categorias, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Pré-seleção das Sementes de Futuro por categoria

Categoria	Frequência	%	% Acumulada
Energia	14	6,8	6,8
Segurança e conflito	13	6,3	13,1
TIC	13	6,3	19,4
Água	9	4,4	23,8
Saúde	9	4,4	28,2
Alimentos	7	3,4	31,6
Ásia	7	3,4	35,0
PIB global	7	3,4	38,4
População e sociedade	7	3,4	41,8
Tecnologia	7	3,4	45,2
Cooperação internacional	6	2,9	48,1
Desenvolvimento sustentável	6	2,9	51,0
Financeiro	6	2,9	53,9
Degradação ambiental	5	2,4	56,3
Estados médios	5	2,4	58,7
Globalização	5	2,4	61,1
Mercado de trabalho	5	2,4	63,5
Mudanças climáticas	5	2,4	65,9
China	4	1,9	67,8
Ciência e tecnologia	4	1,9	69,7
Geopolítica	4	1,9	71,6
União Europeia	4	1,9	73,5
América Latina	3	1,5	75,0
Brasil	3	1,5	76,5
Desastres naturais	3	1,5	78,0
Educação	3	1,5	79,5
EUA	3	1,5	81,0
GEE - Gases de Efeito Estufa	3	1,5	82,5
Governança internacional	3	1,5	84,0
Migração	3	1,5	85,5
Oriente Médio	3	1,5	87,0
Urbanização	3	1,5	88,5
África	2	0,9	89,4
BRICS	2	0,9	90,3
Classe média	2	0,9	91,2
Comércio internacional	2	0,9	92,1
Crise	2	0,9	93,0
Dívida pública	2	0,9	93,9
Nacionalismo e autoritarismo	2	0,9	94,8
Pobreza	2	0,9	95,7
Rússia	2	0,9	96,6
Consciência ambiental	1	0,6	97,2
Controle estatal	1	0,6	97,8
Desigualdades regionais	1	0,6	98,3
Equilíbrio global	1	0,6	98,9
Índia	1	0,6	99,5
Japão	1	0,6	100,0
Total	206	100,0	

Fonte: Produção dos Autores. Depuração realizada no período de mar./abr. 2014.

Destacam-se, nesses resultados, as categorias energia, segurança e conflito, tecnologia da informação e comunicação (TIC), água e saúde. Eles representam as categorias com maior número de Sementes, sinalizando as maiores preocupações destacadas nos documentos analisados.

Considerando ainda a Tabela 2 e observando-se o corte de aproximadamente 55% no percentual acumulado das Sementes mais citadas, há o acréscimo das seguintes categorias na lista inicial: alimento, Ásia, Produto Interno Bruto (PIB) global, aspectos demográficos gerais, questões de tecnologia em geral, cooperação internacional, desenvolvimento sustentável e mercado financeiro.

Foram feitas mais duas depurações. Após integração, seleção e depuração, chegou-se na identificação das 26 megatendências mundiais, que consolidam 202 Sementes de Futuro, conforme apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade final de Sementes de Futuro

Dimensões	Mundo	Sementes de Futuro				Total
		Megatendência	Tendência	Surpresa inevitável	Incerteza	
População e sociedade		5	11	12	11	39
Ciência e Tecnologia		4	9	7	5	25
Economia		6	10	8	24	48
Geopolítica		8	18	11	20	57
Meio Ambiente		3	1	6	23	33
Total		26	49	44	83	202

Fonte: Produção dos Autores. Depuração realizada no período de mar./abr. 2014.

Destaca-se a prevalência de incertezas, representando 41% do total de Sementes de Futuro, confirmando a característica intrínseca do futuro: ser múltiplo e incerto.

4.2 Megatendências mundiais

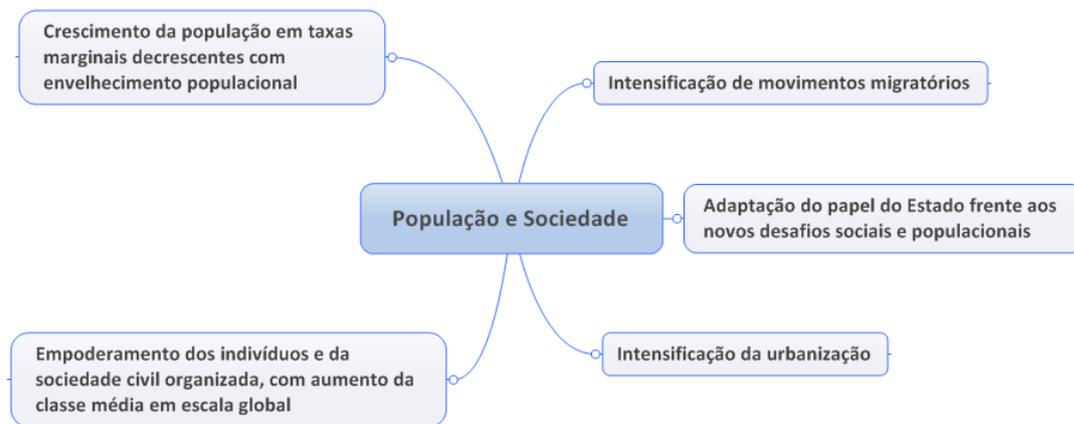
As 26 megatendências propostas são apresentadas a seguir e estão divididas nas cinco dimensões previamente definidas: população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, economia e meio ambiente.

4.2.1 População e sociedade

População e sociedade é a primeira dimensão destacada. As megatendências extraídas a partir dela estão interligadas com as demais dimensões, quais sejam, Geopolítica, Ciência e Tecnologia, Economia e Meio Ambiente, dado que vários aspectos nelas abordados partem da dinâmica demográfica.

Ao todo, foram levantadas 34 Sementes de Futuro associadas a cinco megatendências, apresentadas na Figura 2.

Figura 2 – Megatendências de População e Sociedade



Fonte: Produção dos Autores (2014).

As bibliografias consultadas revelam que a população mundial vai continuar crescendo no século XXI, ainda que a um ritmo mais lento, pressionando fontes de energia, água e alimentos, bem como o meio ambiente, sendo que Ásia, África e América Latina responderão por esse crescimento, dado o baixo crescimento populacional dos países desenvolvidos.

Além disso, em decorrência da taxa de natalidade decrescente e do aumento da expectativa de vida, observa-se a tendência de envelhecimento populacional, sobretudo na Ásia, nos países do Leste Europeu e nos países do sul da Europa, com efeito potencialmente negativo sobre o crescimento econômico em virtude da redução da população em idade ativa. Esse envelhecimento pressiona os serviços de saúde e previdência social.

O elevado número de jovens em vários países, sobretudo na África, parte da Ásia e da América Latina, tem trazido desafios a esses países no que se refere à inserção desse elevado quantitativo de jovens no mercado de trabalho, ao tempo em que terão a oportunidade do bônus demográfico. Por outro lado, observa-se a tendência de redução da população jovem em todo o mundo, influenciando o nível da força de trabalho.

Outro ponto que interfere na demografia é a dinâmica da migração, que tende a se intensificar ao longo do período em estudo, em virtude da necessidade de mão de obra qualificada de alguns países como o Brasil e a Alemanha, da desigualdade social, de impactos ambientais, da mudança climática, de epidemias etc. Alguns países envelhecidos, como o Japão, se beneficiarão com a imigração no que diz respeito ao aumento quantitativo da força de trabalho, como é o caso de alguns países europeus. No entanto, é difícil saber se essa tendência perdurará em virtude de fatores como mudança

nas políticas migratórias dos países, face à questão da segurança das fronteiras, dificuldades de cooperação internacional e crises econômico-financeiras.

Outro aspecto demográfico fundamental do estudo é a intensificação da urbanização. A população urbana mundial provavelmente irá crescer mais rapidamente onde as taxas de crescimento da população são mais elevadas e onde o nível de população rural ainda é alto, como é o caso da Ásia e da África Subsaariana. Além disso, o número de megacidades está projetado para aumentar 50% até 2030. Assim, o monitoramento do processo de urbanização e a gestão sustentável do seu crescimento serão a chave para o desenvolvimento bem sucedido. Se bem geridas, as cidades poderão oferecer oportunidades importantes para o desenvolvimento social e econômico e para uma vida mais sustentável, a despeito da forte pressão sobre infraestrutura, recursos naturais, impactos ambientais, serviços públicos e qualidade de vida.

No que se refere ao melhor nível do sistema educacional mundial, observa-se que milhões de indivíduos foram capacitados em razão do progresso social e tecnológico, apesar de o ensino fundamental universal com qualidade e a melhoria da educação e do treinamento dos recursos humanos não serem garantidos nos países em desenvolvimento.

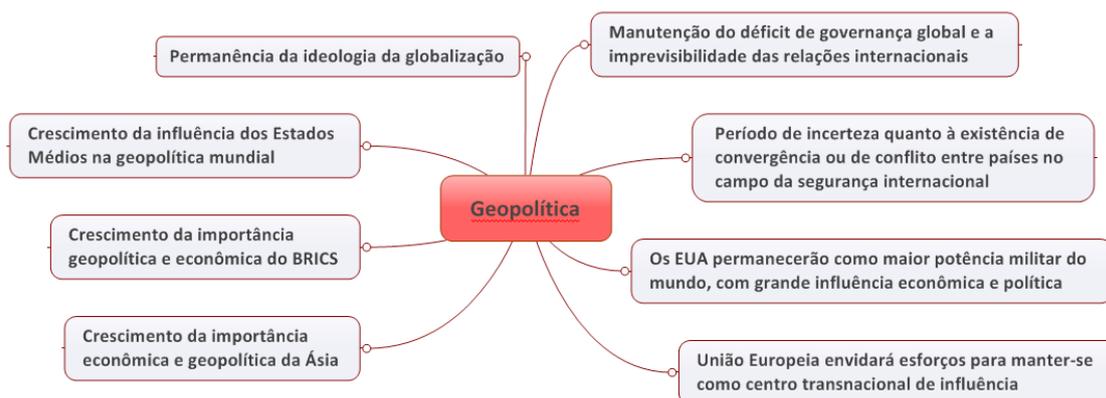
Esse aumento no nível educacional associado à emergente economia baseada na inovação terá alta probabilidade de favorecer a consolidação da posição da classe média no mundo, onde exercerá o papel tanto de consumidor quanto de produtor chave de inovação. Esse aumento gera impacto na relação interdependente entre água-energia-alimento, bem como na redução do número de pessoas que vivem na extrema pobreza. Além da classe média, observa-se também a tendência do aumento do número de super-ricos devido, sobretudo, à expansão das economias em rápido crescimento.

Em síntese, a ideia força dessa dimensão é a transição demográfica para um novo perfil populacional mundial, com peso maior da classe média, com maior nível de renda, com ascensão das mulheres e com maior nível de urbanização. Assim, até 2030, a sociedade estará cada vez mais envelhecida, escolarizada, conectada e empoderada, conduzindo a uma nova era de democratização, com crescimento dos valores de liberdade individual, igualdade e direitos humanos, exigindo dos governos maior qualidade de vida. Os avanços e aumento do acesso às tecnologias da informação e comunicação levarão a sociedade mundial a se tornar cada vez mais informada, pressionando os governos para uma negociação direta de suas demandas e podendo provocar ondas de protestos pelo país e pelo mundo.

4.2.2 Geopolítica

Na dimensão geopolítica, destacam-se oito megatendências apresentadas na Figura 3 e descritas a seguir.

Figura 3 – Megatendências de Geopolítica



Fonte: Produção dos Autores (2014).

A redistribuição do poder global será o fio condutor dos acontecimentos que moldarão a geopolítica mundial até 2030. Há dois movimentos que marcarão esse processo. No sentido horizontal, o poder estará menos concentrado no Ocidente e mais direcionado ao Oriente, com a entrada de novas potências emergentes e desgaste progressivo da hegemonia dos Estados Unidos e da Europa. No sentido vertical, permanecendo a ideologia da globalização, haverá crescimento da influência de atores não estatais, particularmente de empresas transnacionais, nas decisões políticas dos Estados. Nos próximos anos, verificar-se-á a configuração de uma situação competitiva, não necessariamente conflitiva, entre Estados e atores não estatais nas disputas pelo poder global.

O crescimento da importância econômica e geopolítica da Ásia é a característica emblemática da redistribuição do poder global, muito embora os Estados Unidos permaneçam como a maior potência militar, com grande influência econômica e política, e a União Europeia se esforce para se manter como centro transnacional de influência. Além da ascensão asiática, agrupamentos de países, como o BRICS, e Estados Médios, como Irã e Turquia, deverão aumentar sua influência nas relações internacionais, aproveitando-se das lacunas deixadas pelas potências tradicionais.

A reconfiguração da geopolítica mundial, necessariamente, desperta um debate acalorado sobre a governança global. O avanço da multipolaridade requer uma análise da estrutura congelada das instituições globais, sobretudo ONU, FMI e Banco Mundial, ineficazes e ineficientes para atender à nova conjuntura política. Não obstante a imprevisibilidade intrínseca das relações internacionais, aumenta a necessidade de aprimoramento de mecanismos e princípios da governança global, o que será objeto de intensa controvérsia entre atores estatais e não estatais, tradicionais e emergentes.

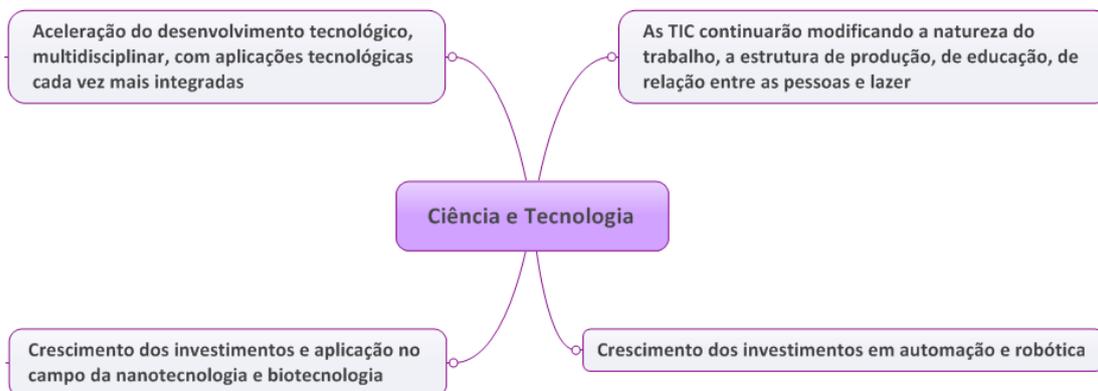
A nova distribuição do poder global amplia a incerteza no campo da segurança internacional. É difícil afirmar se será um período de maior convergência ou de divergência entre países. Nota-se, por um lado, maior multipolaridade no poder militar, particularmente com a projeção da China e de outros países emergentes. Por outro, as regiões historicamente conflituosas, como África, Oriente Médio e Ásia Central, continuarão a ser, potencialmente, focos de instabilidade futuros. Ameaças transnacionais provenientes de atores não estatais, como terrorismo, pirataria, narcotráfico, entre outras, deixarão esse quadro ainda mais incerto e provocarão reflexo sobre o preparo e o emprego de Forças Armadas e/ou coordenação de políticas entre países.

4.2.3 Ciência e tecnologia

O desenvolvimento da ciência associado ao da tecnologia contribui com os avanços nos campos da população e da geopolítica mundial, e delimitam o impacto no meio ambiente e nos resultados econômicos nos diversos países.

Nos estudos analisados, foram identificadas quatro megatendências, conforme descrito na Figura 4 e detalhadas a seguir.

Figura 4 – Megatendências de Ciência e Tecnologia



Fonte: Produção dos Autores (2014).

Impulsionado pela economia da inovação, o avanço científico e tecnológico esperado para as próximas décadas colocará a humanidade em uma nova era, movida pela automação, robótica, nanotecnologia e biotecnologia, impactando todas as áreas do conhecimento e da atividade humana. As inovações facilitarão a vida das pessoas, tornando-se condição indispensável da produtividade e do desenvolvimento socioeconômico e sustentável no século XXI.

Assim, novas tecnologias poderão garantir mais saúde e longevidade à população, minimizando os impactos referentes ao envelhecimento populacional sobre a força de trabalho em alguns países desenvolvidos, como, por exemplo, no Japão. Além disso, há grandes investimentos em pesquisa na

área de robótica, tanto no desenvolvimento da assistência médica remota quanto de robôs médicos, para que, no futuro, eles possam cuidar dos idosos. Espera-se que o crescimento dos investimentos em automação e robótica gerem alterações significativas nos processos produtivos e de gestão.

Até 2030, haverá manutenção da revolução tecnológica, integrando a biotecnologia, a nanotecnologia, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) e as tecnologias dos materiais em ritmo acelerado. Esse movimento resultará no surgimento de novas tecnologias em diversas áreas do conhecimento, refletindo-se na melhoria de qualidade de vida.

Sabe-se que as TIC modificarão cada vez mais a natureza das relações humanas, desde o trabalho e a educação ao lazer. O progresso científico e tecnológico será cada vez mais multidisciplinar e suas aplicações, mais integradas, e proporcionarão melhor qualidade de vida e maior empoderamento dos cidadãos do mundo.

4.2.4 Economia

Na dimensão Economia, as 42 Sementes de Futuro forma agrupadas em seis megatendências, conforme se observa na Figura 5.

Figura 5 – Megatendências de Economia



Fonte: Produção dos Autores (2014).

O crescimento econômico mundial tende a desacelerar e poderá ser estimulado por melhorias na produtividade e no capital humano e por reformas fiscais e estruturais. A ascensão dos países emergentes está alterando o tamanho relativo das economias mundiais, podendo promover a migração da riqueza relativa e do poder econômico do Ocidente para o Oriente.

Enquanto os países desenvolvidos enfrentam o desafio dos impactos negativos do envelhecimento populacional e dos efeitos da crise econômico-financeira de 2008, países emergentes, sobretudo

China e Índia, vivenciam um rápido crescimento econômico. Apesar dessas mudanças, as desigualdades regionais tendem a permanecer no mundo. Mesmo com o surgimento de uma nova classe média, a pobreza e a desigualdade provavelmente não serão eliminadas e a distância entre os extremos tende a aumentar.

Assim, o PIB provavelmente não será o indicador mais importante do nível de desenvolvimento. Nível de ciência e inovação, qualidade de vida e características de “PIB verde” serão mais importantes. Numa realidade de constantes inovações, a questão da educação formal adquire papel ainda mais relevante, onde o investimento na melhoria na qualidade do ensino tende a contribuir com a eficiência e aumento do índice de valor agregado da produção.

A economia global interconectada presenciará aumento contínuo nos níveis de comércio internacional e nos fluxos de capital. Isso possibilitará aos governos tirar milhões de pessoas da pobreza, se souberem gerir os benefícios e riscos do comércio mediante reforço das convenções internacionais. Entretanto, novas regulamentações financeiras e bancárias foram criadas, sobretudo, em função dos efeitos da crise financeira de 2008. Esse controle tende a continuar, dada a escassez relativa de capital em alguns países e o excesso de capital especulativo em outros, que cria novos riscos e aumenta a incerteza no mercado financeiro e de capitais mundial.

O elevado nível global da dívida pública líquida, por sua vez, afeta a capacidade dos governos de oferecerem serviços públicos e traz riscos de mercado. Assegurar a responsabilidade financeira de governos e corporações se tornará uma das principais questões de governança global, pois desequilíbrios fiscais poderão representar ameaça de uma nova crise financeira.

Destaca-se também que uma maior população mundial e mais empoderada impulsionará o crescimento da demanda mundial por alimentos, água e energia. Tudo indica que a oferta de energia deverá ocorrer por meio de uma matriz energética diversificada, com aumento do peso das energias renováveis e inovações na área de eficiência energética, em decorrência das pressões ambientais e das mudanças climáticas. Espera-se que o avanço tecnológico seja capaz de contribuir na produção de alimentos, água, energia e na redução do desperdício, minimizando a pressão do crescimento populacional sobre esses recursos essenciais à vida.

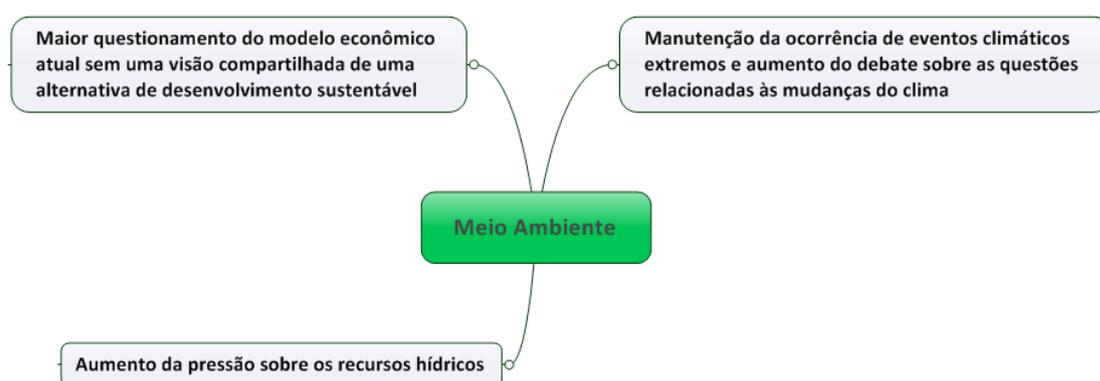
Em suma, a reconfiguração em andamento na economia global acirrará a discussão em torno de modelos econômicos e trará para o centro da agenda global questões como: presença do Estado na economia, inclusão social, classe média, novas regulamentações ao comércio e sistema financeiro internacional, investimentos em capital humano e inovações como fatores chave do crescimento econômico, responsabilidade fiscal, desenvolvimento sustentável, entre outras.

4.2.5 Meio ambiente

O meio ambiente sofre impacto direto das demais dimensões: população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, e economia. Ao longo do tempo, os atores que influenciam as tendências e as incertezas que envolvem essas quatro dimensões determinam impactos positivos ou negativos no meio ambiente, os quais retornam a essas mesmas dimensões, proporcionando-as um ambiente mais ou menos favorável.

Foram identificadas três megatendências conforme apresentado na Figura 6, as quais são comentadas a seguir.

Figura 6 – Megatendências de Meio ambiente



Fonte: Produção dos Autores (2014).

A ideia força é o aumento do consumo em um cenário de escassez de recursos naturais e de degradação ambiental até 2030, adicionado de potenciais eventos climáticos extremos.

O modelo econômico vigente, associado ao comportamento de cidadãos e de países, é agressivo ao meio ambiente, provoca poluição do ar, desmatamento, perdas ecossistêmicas em ambiente marinho e de costa, enfim, degradação ambiental de forma geral. Se não houver rupturas nos padrões de consumo e diminuição na geração de resíduos, esse modelo continuará conduzindo à escassez de recursos naturais.

Nesse ambiente de degradação do solo e de mudanças climáticas, destacam-se o aumento de espécies animais e vegetais em risco de extinção, o aumento da pressão sobre os recursos hídricos e de áreas desertificadas, em meio à ocorrência de grandes secas em determinadas regiões e inundações em outras. Associado à projeção de escassez de água no mundo, que atenda a padrões de qualidade exigidos pelos setores usuários, observa-se incertezas no campo normativo de forma global, seja sobre a gestão de recursos nacionais ou transfronteiriços.

Em meio à crise mundial de 2008 e de outras crises econômicas que possam surgir, a Rio+20 e o lançamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável traçaram linhas para o futuro, mas ainda é incerto se realmente ajudarão na implementação de um novo paradigma ambiental que finalmente compatibilize qualquer modelo de crescimento econômico com sustentabilidade.

5 CONCLUSÃO

Este estudo inédito procurou analisar e sintetizar diversos estudos prospectivos elaborados por diferentes organizações internacionais para identificar as principais megatendências mundiais que incidirão até 2030. É válido ressaltar que se trata de uma visão de mundo parcial, refletindo, sobretudo, interesses, valores e percepções de um grupo específico de países e organizações que elaboraram tais documentos.

Os resultados mostraram a validade do modelo proposto e sua aplicabilidade na geração de Sementes de Futuro, as quais são elementos imprescindíveis para a construção de estratégias vencedoras.

Sendo assim, em seu planejamento estratégico de longo prazo, o Brasil não pode prescindir de conhecer, não necessariamente seguir, o que poderá ocorrer no mundo nas próximas décadas, mesmo na perspectiva dos países desenvolvidos. Os resultados da aplicação do modelo ora proposto reforça a necessidade de que líderes, tomadores de decisão e analistas brasileiros moldem as estratégias nacionais em função do papel que o Brasil pretende exercer no mundo e das aspirações da própria sociedade, considerando os possíveis desafios e oportunidades futuras, com base em trajetórias que reflitam os interesses nacionais.

Em que pese a crescente influência brasileira nos fóruns de governança global e o fato de ser a sétima potência econômica, muitas instituições internacionais parecem subestimar a projeção global do Brasil e de seu entorno estratégico. Elas reconhecem, sim, a relevância que o país adquiriu nos últimos anos, particularmente por combinar crescimento econômico e inclusão social e se configurar como uma potência emergente, mas não levam em conta o potencial diplomático brasileiro e sua possibilidade de atuar na redefinição da ordem internacional.

Para o Brasil, é também impensável um futuro sem seu entorno estratégico. No esteio da diplomacia Sul-Sul, América do Sul e África tornaram-se regiões chave para a construção de alianças em um mundo multipolar, no qual os países em desenvolvimento tenham maior influência na agenda global. A “nova geografia econômica do mundo”, aparentemente, não faz ainda parte do quadro pensado pelos *think tanks* de planejamento prospectivo global. Os estudos consultados, entretanto, quando mencionam, consideram essas duas regiões apenas marginais, o que reflete as visões de futuro de determinados países e organizações. Mais uma vez, identificam-se lacunas que demandam atenção ao olhar esses documentos.

Em se tratando da redefinição da ordem global, um ponto consensual entre todos os estudos consultados é que, atualmente, se vive um período de transição. Para o que, para onde e como ocorrerá são perguntas abertas. Cada uma das cinco dimensões identificadas neste trabalho – população e sociedade, geopolítica, ciência e tecnologia, economia e meio ambiente – está passando por transformações significativas que, ou alterarão as estruturas de poder, horizontais e verticais, ou fortalecerão essas estruturas. Uma das grandes incógnitas é se esse movimento será competitivo ou cooperativo, se haverá ou não novos paradigmas – ou mesmo a reformulação dos atuais – para orientar a condução das ações futuras.

As cinco dimensões são transversais. Qualquer evento que ocorra em uma delas afeta as demais, ainda que seus efeitos sejam assimétricos. A título de ilustração, a elevação da temperatura global em alguns graus Celsius transcende a questão da degradação ambiental. Ela pode ocasionar migrações, estímulo a novas invenções tecnológicas, interrupções de serviços essenciais, perdas de produção e produtividade e, em casos extremos, disputas territoriais e/ou por recursos naturais. Esses efeitos, desencadeados a partir do primeiro evento, também interagem entre si.

De modo bastante sintético, convém recordar o que este trabalho analisou no decorrer das páginas anteriores. Por razões didáticas, procurar-se-á retomar o que aqui se denominará “ideias forças” das cinco dimensões apresentadas, isto é, aquelas que aglutinam e estruturam as megatendências listadas e suas respectivas Sementes de Futuro.

Em primeiro lugar, no tema população e sociedade, a ideia força é o novo perfil populacional. O mundo está passando por uma transição demográfica em diversos aspectos. Até 2030, a população mundial estará envelhecida e jovem ao mesmo tempo – por mais paradoxal que isso soe –, urbanizada, mais escolarizada, com melhor renda e mais empoderada. Países enfrentarão desafios com relação à mão de obra pelas razões inversas – uns, pela falta; outros, pela abundância –, à garantia de serviços públicos de qualidade, à solvência do sistema de seguridade social, à mobilidade urbana em cidades superlotadas, aos fluxos migratórios, à maior desigualdade social, entre outras questões. Já a sociedade, mais informada, poderá pressionar seus governos para negociar diretamente suas demandas, provocando ondas de protestos que poderão se alastrar pelos países e pelo mundo.

No segundo tema, geopolítica, o principal aspecto é a redistribuição do poder global, menos concentrado no Ocidente e mais direcionado ao Oriente, entremeado pela ascensão de potências emergentes. O desgaste progressivo da hegemonia dos Estados Unidos e da Europa e o crescimento da influência do BRICS e dos Estados Médios ampliam o debate em torno da governança global, atualmente em déficit, e outras questões relevantes, como a segurança internacional. A ampliação da multipolaridade pode trazer uma nova reconfiguração do poder militar. Difícil prever se essa guinada cada vez mais acelerada rumo à multipolarização, mas com prevalência de assimetrias, será conflituosa ou pacífica.

Na dimensão ciência e tecnologia, é a economia da inovação que ditará a lógica dos desdobramentos futuros. As inovações, além de facilitarem a vida das pessoas, tornaram-se condição indispensável da produtividade e do desenvolvimento socioeconômico e sustentável no século XXI. O progresso científico e tecnológico é cada vez mais multidisciplinar e suas aplicações, mais integradas. As TIC, por exemplo, estão modificando a natureza das relações humanas, desde o trabalho até o lazer. Quando a automação, robótica, nanotecnologia e biotecnologia estiverem plenamente desenvolvidas, novas transformações virão.

Os modelos econômicos concorrentes estarão no centro do debate em torno do tema economia até 2030. Há uma reconfiguração em andamento na economia global, com países emergentes sustentando um maior crescimento do que países desenvolvidos. Essa reconfiguração acirrará a discussão em torno de modelos econômicos e trará para o centro da agenda global questões como presença do Estado na economia, inclusão social, classe média, novas regulamentações ao comércio e sistema financeiro internacional, investimentos em capital humano e inovações como fatores chave do crescimento econômico, responsabilidade fiscal e até mesmo água, energia e alimentos, entre outras.

Finalmente, no último tema, meio ambiente, a ideia força é o aumento do consumo em um cenário de escassez de recursos naturais e de degradação ambiental até 2030, adicionado de potenciais eventos climáticos extremos. Ainda é difícil avaliar se a Rio+20 e o lançamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) implementarão um novo paradigma ambiental que finalmente compatibilize qualquer modelo de crescimento econômico com sustentabilidade. Fato é que o modelo e o paradigma atual são agressivos ao meio ambiente e, além de levarem à escassez de recursos naturais, poderão contribuir para a ocorrência de eventos extremos, ocasionando impactos negativos ao ambiente social e econômico.

Em suma, esses são os temas e suas implicações que foram apresentados por renomadas organizações e especialistas internacionais. Eles afetam, direta ou indiretamente, os caminhos pelos quais o Brasil tenciona andar nas próximas duas décadas. Não se trata de um receituário pré-concebido para o planejamento estratégico de longo prazo nacional, e sim de questões importantes que merecem ser pensadas com a devida cautela analítica nesse planejamento. Até porque, conforme afirmado por Michel Godet (1993), “o futuro é múltiplo e incerto e cabe ao homem, agente de mudança, construí-lo”. Logo, as escolhas sobre o futuro se constroem no presente. Isso é fundamental para o Brasil se preparar para enfrentar os desafios e as oportunidades que se apresentarão entre 2015 e 2030.

Este trabalho é, na verdade, um ponto de partida para uma discussão mais ampla. Uma vez identificadas as megatendências e as Sementes de Futuro visualizadas por organizações internacionais, é preciso avaliar de que maneira elas incidem no Brasil e qual é o comportamento esperado do País até 2030. Nesse sentido, há a necessidade de ouvir especialistas brasileiros em cada um dos temas, interagir com órgãos de governo e com o meio acadêmico, dialogar com representantes da iniciativa privada em torno da reflexão – e posterior construção – de uma agenda de Estado.

Quais as oportunidades e as ameaças para o Brasil que essas megatendências mundiais trazem? Qual deverá ser o posicionamento do Brasil frente a essas megatendências mundiais? É essencial que o Estado e a sociedade brasileiros decidam o que fazer dessa ordem e como se inserir nela. Para tanto, o Estado brasileiro necessita desenvolver pensamento e planejamento estratégicos de longo prazo, pois o ano de 2030 já começou para o Brasil.

Referências

AL GORE. **O futuro**. São Paulo: HSM Editora, 2013.

BAUMAN, Z. **A arte da vida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

DYNKIN, Alexandre A. **Strategic Global Trends Outlook 2030**. Moscou: IMEMO, 2011. Disponível em: <<http://www.imemo.ru/files/File/en/publ/2011/11001.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

EUROPEAN UNION. INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. **Global trends 2030 – Citizens in an interconnected and polycentric world**. Paris: EUISS/ESPAS, 2011. Acesso em: 17 fev. 2014.

GODET, Michel. **Scenarios and strategic management**. London: Butterworths Scientific, Ltd., 1987.

_____. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação à ação. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

HILDERINK, H.B.M. **Population and scenarios: worlds to win?** Bilthoven: RIVM, 2004. <<http://rivm.openrepository.com/rivm/bitstream/10029/8980/1/550012001.pdf>>.

JOHANSSON, Asa; *et al.* **Looking to 2060**: Long-term global growth prospects. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2014.

KPMG INTERNATIONAL. **Future State 2030**: The global megatrends shaping governments. Toronto: KPMG, 2013. Disponível em: <<http://www.kpmg.com/dutchcaribbean/en/Documents/Publications/FutureState2030WebAccessibleFINAL.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

MARCIAL, Elaine C. **Análise Estratégica**: estudos de futuro no contexto da Inteligência Competitiva. Brasília: Thesaurus, 2011.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2025**: A transformed world. Washington: NIC, 2008. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. **Global trends 2030**: alternative worlds. Washington: NIC, 2012. Disponível em: <<http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

POPULATION INSTITUTE. 2030: **The perfect storm scenario**. Washington (DC): Population Institute, 2010. Disponível em: <https://www.populationinstitute.org/external/files/reports/The_Perfect_Storm_Scenario_for_2030.pdf>. Acesso em: 17.02.2014.

POPULATION MATTERS. **Current population trends**. London: Population Matters, 2011. Disponível em: <<https://populationmatters.org/wp-content/uploads/D12Currentpopulationtrends.pdf>>. Acesso em: 17.02.2014.

RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**. São Paulo: Mbooks, 2012.

ROCKEFELLER FOUNDATION. **Scenarios for the future of technology and international development**. New York: The Rockefeller Foundation; GBN, 2010. Disponível em: <<http://www.rockefellerfoundation.org/uploads/files/bba493f7-cc97-4da3-add6-3deb007cc719.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

SCHWARTZ, Peter. **The art of long view: planning for the future in an uncertain world**. New York: Doubleday, 1996.

_____. **Cenários surpresas inevitáveis**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SHELL. **Cenários sob novas lentes: mudanças de perspectiva para um mundo em transição**. Rio de Janeiro: SHELL, 2013. Disponível em: <<http://s03.static-shell.com/content/dam/shell-new/local/country/bra/downloads/pdf/future-of-energy/shell-cenarios-sob-novas-lentes.pdf>>. Acesso em: 17.02.2014.

SLIBERGLITT, Richard; ANTÓN, Philip S.; HOWELL, David R.; WONG, Anny. **The global technology revolution 2020, in-depth analyses: bio/nano/materials/information trends, drivers, barriers and social impact**. Santa Monica: Rand, 2006.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) **The GEO-3 Scenarios 2002-2032** (GEO = Global Environment Outlook). Nairobi: UNEP, 2004. Disponível em: <<http://www.unep.org/geo/GEO3/pdfs/The%20GEO-3%20Scenarios.PDF>>. Acesso em: 17.02.2014.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) **The GEO-5 Environment for the future we want**. Nairobi: UNEP, 2012. Disponível em: <http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_FrontMatter.pdf>. Acesso em: 17.02.2014. (a)

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **GEO-5 Resumo para formuladores de política**. Nairobi: UNEP, 2012. Disponível em: <http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO-5_SPM_Portuguese.pdf>. Acesso em: 17.02.2014.(b)

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **The GEO-4 Environment for development**. Nairobi: UNEP, 2007. Disponível em: <http://www.unep.org/geo/geo4/report/geo-4_report_full_en.pdf>. Acesso em: 17.02.2014.

Cone de futuro: alternativas concebíveis por ator



Future cone: conceivable alternatives by actor

Recebido 11-mai-15 **Aceito** 15-mai-15

Elaine C. Marcial elamarcial@gmail.com

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília e assessora técnica da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Antonio Carlos Wosgrau acwosgrau@gmail.com

Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília e técnico de finanças e controle na Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Vanessa Meireles Barreto Chervenski vanessa.gmel@gmail.com

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Resumo O futuro faz parte da agenda dos estrategistas e tomadores de decisão e o crescimento da incerteza ambiental amplifica a necessidade de melhor compreensão das possibilidades de futuro que se abrem a partir do presente. Assim, o objetivo desse artigo é ampliar a descrição do cone de futuro, classificando as alternativas concebíveis de futuro e sua envoltória e mostrando a individualidade dos atores como observadores de alternativas de futuro. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e o método utilizado foi o levantamento bibliográfico. Como resultado, propõe-se nova classificação das possibilidades de futuro a partir da descrição do conteúdo do cone de futuro sob a perspectiva do ator, o qual formula suas estratégias baseado nessas alternativas concebidas. Também é identificada a existência de uma parte desconhecida do futuro ou desconsiderada pelo ator a partir do momento em que ele olha para o futuro e concebe suas alternativas, caracterizando esse espaço de onde o inusitado emerge. Conclui-se que é possível classificar o futuro segundo o olhar do ator e, com base nessa classificação, formular alternativas estratégicas. Isso também é essencial para evitar que

surpresas ponham em risco a estratégia e para monitorar o ambiente frente a um futuro múltiplo e incerto.

Palavras-chave Prospectiva, cenários, estratégia, incerteza, cone de futuro.

Abstract *The future is on the policymakers and decision makers' agenda and the environmental uncertainty growth amplifies the need for better understanding of future possibilities that emerge from the present. Thus, the objective of this paper is to expand the future cone's description, ranking conceivable future alternatives and what is around, and showing the individuality of the actors as observers of future alternatives. It is an exploratory research that is supported by the literature research. As results, we proposed a new future possibilities classification from the description of the future cone content in the actor's perspective, who formulates his strategies based on those designed alternatives. The existence of an unknown part of the future or disregarded by an actor from the moment he looks to the future and sees its alternatives, featuring the space where the unusual emerges also is identified. It concludes that it is possible to classify the future through the actor's eyes and, based on this classification, formulate strategic alternatives. It is also essential to avoid surprises that put the strategy in risk and to monitor the environment in a multiple and uncertain future.*

Key-words *Prospective, scenarios, strategy, uncertainty, future cone.*

Introdução

A preocupação com o futuro faz parte da agenda de qualquer estrategista ou tomador de decisão, esteja ele na esfera pública ou iniciativa privada, ou mesmo atuando no terceiro setor. Em um ambiente onde a incerteza ambiental somente cresce, esses atores tentam, permanentemente e sem sucesso, antecipar os acontecimentos, esquecendo que o futuro é múltiplo e incerto.

Uma das formas de compreendermos e classificarmos as possibilidades de futuro que se abrem a partir do presente é por meio do “Cone de futuro” descrito por Marcial e Grumbach (2008). Avaliação dessa representação mostra que o futuro contempla mais possibilidades do que as descritas inicialmente.

Nesse contexto, ampliar os métodos, modelos e concepções teóricas que fundamentem os estudos de futuro, constitui-se em atividade importante para torná-los melhores instrumentos para o processo de formulação de estratégias vencedoras. É, também, um desafio constante para a ciência em seus diversos campos de conhecimento, como os da modelagem ou da prospectiva.

Sendo assim, essa pesquisa se justifica pelo constante crescimento da incerteza ambiental e da necessidade de aprimoramento da teoria no campo da prospectiva de forma a melhorar sua contribuição com a formulação de estratégias vencedoras nesses ambientes de grande incerteza.

Seu objetivo principal é ampliar a descrição do cone de futuro, classificando as alternativas concebíveis de futuro e tudo o que há além dessas alternativas e mostrando a individualidade dos atores como observadores de alternativas de futuro. Também objetiva mostrar a importância das alternativas de futuro irrealizáveis como base do pensamento criativo; descrever a relevância do monitoramento do ambiente e do jogo dos atores nos estudos de futuro; e sugerir opções estratégicas frente a essas possibilidades de futuro.

A pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois formula questões que buscam clarificar conceitos por meio da formulação de pressupostos, ou seja, aborda temas que não apresentam ainda um sistema de teorias e conhecimento desenvolvidos (MARCONI; LAKATOS, 2005, p. 190).

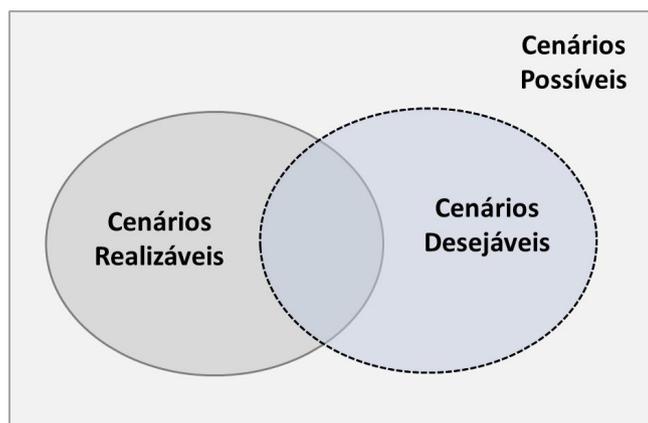
O método utilizado foi o levantamento bibliográfico que se desenvolve tentando explicar o problema de pesquisa, utilizando o conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros ou obras congêneres. Seu objetivo é o de conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema, tornando-se um instrumento indispensável para qualquer tipo de pesquisa (GIL, 2002).

Revisão da literatura

A filosofia da prospectiva pode ser descrita pelo triângulo grego formado por antecipação (pensamento prospectivo), ação (estratégia) e apropriação (mobilização coletiva), cujas três forças interagem entre si (GODET, 2006). Michel Godet (2006) mostra que para a construção de estratégias vencedoras é necessário explorar as possibilidades de futuro frente às questões estratégicas que se apresentam a partir do presente.

Dentre as diversas possibilidades que o futuro nos apresenta, formadas por todas aquelas que a mente humana pode imaginar, encontram-se os cenários realizáveis e desejáveis (GODET, 1987). Os cenários realizáveis são aqueles passíveis de ocorrência, vis-à-vis os condicionantes do futuro existentes no presente. Já os cenários desejáveis são aqueles que apresentam um ambiente favorável para o atingimento dos objetivos estratégicos. Cabe destacar que nem todos os cenários desejáveis são passíveis de realização, conforme mostrado na Figura 1. Muitos são frutos da mente criativa do cenarista. Alguns filmes de ficção são exemplos de futuros, muitas vezes desejáveis, mas não realizáveis no atual estágio de desenvolvimento da humanidade.

Figura 1 – Possibilidades de futuro



Fonte: adaptado de Marcial e Grumbach (2008).

Esses possíveis futuros se abrem a partir do presente em um cone de possibilidades cujas probabilidades de ocorrência de cada cenário são diferentes e variam ao longo do tempo em função dos condicionantes do futuro em atuação, como as incertezas críticas ou fatos portadores de futuro, e, principalmente, do resultado do jogo entre os atores (MARCIAL; GRUMBACH, 2008).

Cada ator se movimenta no ambiente com o objetivo de realizar sua estratégia e o futuro é construído, na maioria das vezes, fruto do resultado do confronto entre as estratégias dos diversos atores envolvidos em um determinado ambiente (GODET, 1993).

Entretanto, cada ator enxerga o mundo segundo sua lente ou modelo mental, os quais agem como filtros e influenciam a forma como os indivíduos veem o mundo (CHERMACK, 2003; SENGE, 1990). Destaca-se que esses modelos mentais também mudam com o tempo em função do aumento do volume de conhecimento do indivíduo a respeito do mundo que o rodeia. Glick *et al.* (2012) mostram que inclusive a própria “participação em planejamento com base em cenário influencia ou muda o modelo mental dos indivíduos quando pensam sobre suas organizações” e sobre o ambiente.

Porter (1992) afirma que explorar sistematicamente as diversas possibilidades de futuro por meio da construção de cenários contribui com a identificação das possíveis consequências da incerteza ambiental em suas opções estratégicas. Para o autor, há cinco métodos para se lidar com a incerteza na seleção de estratégia, que podem ser utilizados individualmente ou combinados:

- Apostar no cenário mais provável;
- Apostar no melhor cenário;
- Garantir robustez independentemente do cenário;
- Preservar flexibilidade; e
- Influenciar na construção do cenário desejado.

Marcial e Grumbach (2008) defendem que apostar na construção do cenário desejado é a melhor opção estratégica. Esse cenário a ser construído foi chamado de cenário alvo, fruto da análise dos cenários exploratórios vis-à-vis o cenário desejado, considerando as simulações realizadas por meio de teoria dos jogos e as possíveis parcerias estratégicas a serem firmadas que contribuam com a construção de um futuro o mais próximo possível do desejado. Essa construção do futuro pode se dar baseada no investimento em inovações que criem rupturas no curso dos acontecimentos.

Entretanto, o futuro nos surpreende a todo instante (TALEB, 2007). A incerteza inerente ao futuro nos leva à necessidade de avaliação do risco, fruto da nossa incapacidade de conhecer todas as informações ambientais, bem como identificar e interpretar todas as suas relações e consequências (BERNSTEIN, 1997). O futuro e os estudos de futuro estão no ambiente complexo.

Nesse contexto, destacam-se a importância da construção de planos de contingência e de monitoramento ambiental. Isso porque a velocidade das mudanças desafia as organizações a estarem à frente do seu tempo planejando as contingências (PORTER, 1992; SCHWARTZ, 2000). Ou seja, também devem estar preparadas para aquilo que é eventual, que pode ocorrer, mas é incerto. Essa incerteza ambiental vivida é determinada pela complexidade e pela variação do ambiente.

Quanto mais complexo e dinâmico for o ambiente, maior será o nível de incerteza ambiental (DAMANPOUR, 1996). Entretanto, há autores que advogam que os ambientes não são incertos, mas essa incerteza emerge quando observada por atores humanos que não dispõem de todo conhecimento necessário para entendimento do ambiente (ACHROL, 1988; BERNSTEIN, 1997).

Assim, o monitoramento ambiental, que é a capacidade de observação de eventos e relações no ambiente externo de uma organização, auxilia no processo de ampliação do conhecimento e entendimento do ambiente. O ambiente externo pode ser visto como uma fonte de informação e as mudanças ocorridas nele criam sinais e mensagens que somente com um sistema de monitoramento sistemático pode ser possível captar (AGILAR, 1967; CHOO, 1998).

Moresi (2001, p. 26-27) cita que, para vários autores (HAMBRICK, 1982; COSTA, 1995; CHOO, 1998), as principais funções do monitoramento do ambiente são: aprender sobre os eventos e tendências no ambiente externo; estabelecer relações entre eles; interpretar os dados; e extrair as principais implicações para tomada de decisão e desenvolvimento de estratégias.

A percepção da realidade do ambiente externo compreende a capacidade da organização de coletar as informações necessárias à percepção de fenômenos e eventos que, presentes no ambiente externo, possam afetá-la direta ou indiretamente. Na visão de processo, a complexidade diz respeito ao comportamento da realidade e não ao de sua abstração. Refere-se aos eventos e fenômenos e não às suas fotografias. A dificuldade de lidar com o comportamento do complexo muda a cada novo evento e a mudança escapa frequentemente ao olhar viciado do especialista. A conveniência de conhecer esse comportamento é estar em sincronia com a onda da complexidade, é poder identificar o momento da mudança da realidade (MORESI, 2001).

Considerando o exposto, emerge a seguinte pergunta: É possível ampliar a visão inicialmente descrita para o cone de futuro? O futuro pode ser racionalmente classificado segundo alternativas concebíveis de futuro?

Resultados e análise

O futuro se abre em possibilidades a partir de um observador posicionado no presente. Cada ator enxerga essas possibilidades segundo as suas próprias lentes, gerando múltiplas visões. Essa percepção do que há por vir é tão ampla e clara de acordo com a capacidade e o conhecimento do que existe no ambiente, por ator.

Frente a essa capacidade do ator de vislumbrar ou não possibilidades de futuro, emergem duas dimensões iniciais: a do cone de futuro e a do desconhecido e/ou desconsiderado pelo ator. Em ambos os casos é o jogo que se desenrola entre os atores, na busca do atingimento de seus objetivos estratégicos, que determina o grau e a direção das forças que atuam nesse ambiente, caligrafando suas intenções, escrevendo a história, definindo o que fica no passado e destinando o futuro.

O passado ora escrito é definitivo, mas, momento a momento, ininterruptamente, posiciona o ator na linha do tempo e no ambiente para conceber alternativas de futuro a partir de suas visões construídas no presente. Ou seja, o presente é o momento a partir do qual o ator olha para o futuro e concebe suas possibilidades, as quais se abrem em um cone de alternativas – melhor representação visual da abstração desse futuro múltiplo e incerto. Esse cone retrata, em um primeiro plano, os cenários considerados desejáveis ou indesejáveis, segundo a perspectiva do ator observador do futuro.

Independente de serem desejáveis ou indesejáveis, as visões de futuro concebidas pelo ator podem ser realizáveis ou não, o que caracteriza o segundo plano de observação do cone de futuro.

No campo dos cenários realizáveis, sejam eles desejáveis ou indesejáveis, o cone de futuro se abre em um terceiro plano de possibilidades: dos cenários mais prováveis e os menos prováveis. Essa nova divisão abre diferentes avaliações quanto a esses cenários realizáveis:

- Se os cenários são desejáveis e possuem baixa probabilidade de ocorrência, eles vão demandar grandes investimentos, ao mesmo tempo em que apresentam alto risco. Em contrapartida, se possuem alta probabilidade de ocorrência, eles demandarão menores investimentos e apresentam menor risco. O desejável enseja possíveis focos em apostas estratégicas, onde normalmente se encontra o cenário alvo – aquele o qual o ator quer construir. A chave da análise estratégica está pautada nas análises integradas de risco e de investimento.
- Se os cenários são indesejáveis e possuem baixa probabilidade de ocorrência, eles devem ser monitorados, para evitar surpresas ao ator. Em contrapartida, se possuem alta probabili-

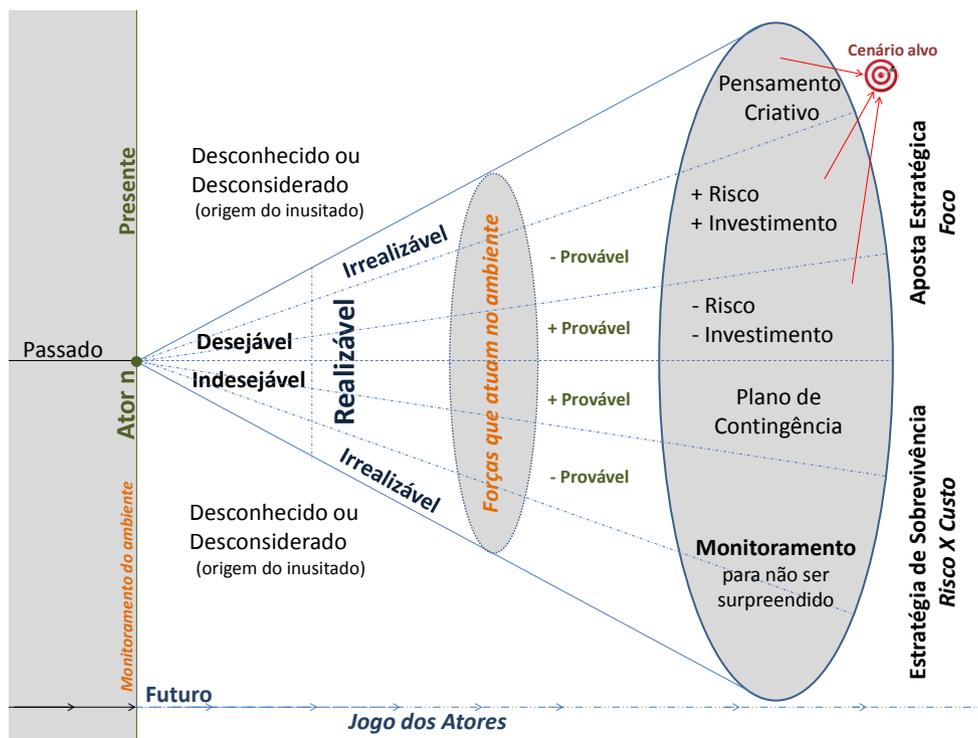
dade de ocorrência, a demanda é por planos de contingência. O indesejável enseja estratégias de sobrevivência. A análise é de risco *versus* custo, de forma criteriosa.

O campo dos cenários irrealizáveis denota, a princípio, uma impossibilidade determinante. No entanto, traz a característica inerente da surpresa, seja positiva ou negativa:

- Se desejáveis, os cenários considerados a princípio irrealizáveis, também podem se tornar cenário alvo, caso façam parte de uma aposta estratégica baseada no pensamento criativo e na inovação para tornar algo a princípio irrealizável, em realizável. Essa pode ser uma estratégia vencedora, entretanto, tais apostas ocorrem sob um risco invariavelmente elevado. É nesses cenários em que acontecem as quebras de paradigma, as rupturas, o início de um novo modelo.
- Se indesejáveis, devem ser monitorados para que o ator não seja surpreendido, pois essas alternativas, aparentemente irrealizáveis, podem fazer parte da aposta de um ator concorrente que busca a construção de um futuro diferente. Uma vez que se tornem realizáveis, em função dos investimentos feitos por esse ator concorrente, podem causar rupturas ou quebras de paradigma que colocam em risco até mesmo a sobrevivência do ator observador do futuro no ambiente.

Com base nos argumentos expostos anteriormente, mesmo com a multiplicidade e a incerteza inerentes, as alternativas de futuro podem ser classificadas. Essa classificação emoldura, de forma sintética, a representação de um cone de alternativas concebíveis de futuro, por ator, conforme Figura 2.

Figura 2 – Cone de futuro: alternativas concebíveis por ator



Fonte: adaptado de Marcial e Grumbach (2008).

Dentro das alternativas concebíveis de futuro, resume-se então no primeiro plano do cone que (1) a dimensão de futuro desejável engloba opções em que o ator pode focar suas ações, apostando estrategicamente em um cenário alvo; e (2) a dimensão de futuro indesejável enseja estratégias de sobrevivência, analisadas em uma relação de custo e risco. Destaca-se que a avaliação de risco perpassa todas as decisões do ator em relação aos investimentos futuros.

Em uma análise mais ampla, os três planos que formam o cone delimitam uma análise de desejabilidade que pressupõe um futuro considerado pelo ator observador. Mas o futuro não é delimitado pelo cone de futuro, pois, em complemento, há uma envoltória ao cone que engloba o desconhecido e o desconsiderado, também particular de cada ator.

O campo do desconhecido é, a princípio, deixado de lado na concepção de alternativas de futuro, visto que ainda não faz parte da realidade ou da capacidade de abstração do ator. Isso porque, apesar de desconhecido, não necessariamente quer dizer que não faz parte da realidade, tendo em vista que o referencial é a visão de cada ator, ou seja, o que é desconhecido para um, pode não ser para outro.

Nesse plano, é também necessário destacar a existência de possibilidades de futuro desconsideradas pelo ator. Isso ocorre pelo simples fato de que o ator as considera irrelevantes para serem tratadas na sua concepção de alternativas de futuro.

De qualquer forma, o inusitado tem por origem esse campo do desconhecido ou desconsiderado. No jogo dos atores, o surgimento do inusitado invariavelmente tem o poder de embaralhar o futuro, criando novos cones, novas alternativas, eliminando e incluindo atores, mudando a trajetória dos acontecimentos. Assim, faz parte do desafio dos atores monitorar o ambiente e o jogo dos atores, ao menor custo possível, e antecipar o inusitado, investindo para tornar aquilo que é desejado, mas irrealizável, em realizável e evitando ser surpreendido.

Isso explica porque o cone é formado por alternativas concebíveis de futuro, por ator, o que indica que não se trata apenas de ser um futuro realizável ou não, mas também a possibilidade da concepção de algo novo para o futuro ou de moldar o futuro que se almeja. Isso porque se utilizou o constructo conceber como sinônimo de gerar, formar, criar, fecundar, projetar, planejar.

Apesar da aparente visão estática da representação deste cone, sua forma e amplitude variam à medida que o tempo avança. O ambiente muda, o ator muda, sua capacidade de conceber o futuro muda, os demais atores mudam, os atores jogam e mudam as condições do ambiente, rupturas quebram as tendências, enfim, as alternativas, o ambiente e os atores são dinâmicos. Dessa forma, o futuro pode ser tanto mais antecipado e construído pelo ator à medida que ele puder concebê-lo tempestiva e criteriosamente sob o foco de seus interesses e capacidade de ação, em meio ao jogo de interesses dos outros atores e diversas forças que atuam no ambiente.

Conclusão

A nova descrição do cone de futuro proposta amplia a visão descrita inicialmente em dois pontos chave. O primeiro ao introduzir o conceito de que o cone se forma a partir da perspectiva do ator, o qual formula suas estratégias a partir de alternativas concebíveis. Essa perspectiva mostra a individualidade dos atores como observadores de alternativas de futuro.

O segundo ponto chave é que há uma parte desconhecida a respeito do futuro ou desconsiderada a partir do momento em que o observador olha para o futuro e concebe suas alternativas. Isso significa que o ator, observador do futuro, somente considera as alternativas que formam o cone de futuro para formular suas estratégias, o que cria a oportunidade do surgimento dos eventos inusitados, que surpreendem frente ao evento anteriormente desconhecido como possibilidade de ocorrência.

Essa abordagem também propõe nova classificação das possibilidades de futuro que surgem a partir da descrição do conteúdo do cone de futuro, ao mostrar a importância das alternativas de futuro irrealizáveis como base do pensamento criativo, o que abre a possibilidade de se tornarem realidade a qualquer momento.

Associada a esses novos olhares destaca-se a relevância do monitoramento do ambiente e do jogo dos atores nos estudos de futuro, visto que o presente pode vir a se configurar em função de futuros

inicialmente classificados como irrealizáveis que se tornam realidade vis-à-vis investimento em inovação de atores ou por que o inusitado acontece.

Essa nova concepção do cone de futuro também associa a estratégia a essas possibilidades de futuro, mostrando um leque de opções estratégicas, incluindo as de sobrevivência.

Em síntese, são consideradas contribuições da pesquisa o desdobramento do cone de futuro, classificando em alternativas estratégicas; a ampliação da visão de futuro além do cone; e a demonstração de que cada ator visualiza um cone de alternativas concebíveis de futuro segundo suas referências do ambiente e do jogo dos atores, o que leva a existência de múltiplos cones de futuro.

Recomenda-se como novas pesquisas relacionadas ao tema: definição de critérios para avaliações de custo benefício na elaboração de planos de contingência e para o monitoramento de cenários indesejáveis, mas realizáveis, e com alta probabilidade de ocorrência; e o desenvolvimento de modelos de monitoramento do ambiente que abarque não somente as alternativas de futuro concebíveis pelo ator, que estão contidas no cone de futuro, mas também para a identificação de sinais fracos que possam revelar indícios de surgimento do inusitado.

Referências

ACHROL, R. S. Measuring uncertainty in organizational analysis. **Social Science Research**, v. 17, p. 66-91, 1988.

AGUILAR, F. **Scanning the business environment**. New York: Macmillan, 1967.

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos deuses**: a fascinante história do risco. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CHERMACK, Tomas J. Mental models in decision making and implications for human resource development. **Advances in Developing Human Resources**, v. 5, n. 4, p. 408-22, 2003.

CHOO, C. W. Information management for the intelligent organization: the art of scanning the environment. **2nd Ed. ASIS monograph series**, 1998.

COSTA, J. An empirically-based review of the concept of environmental scanning. **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, v. 7, n. 7, p. 4-9, 1995.

DAMANPOUR, F. Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models. **Management Science**, v. 42, n. 5, p. 693-716, 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLICK, Margaret B.; CHERMACK, Tomas J.; LUCKEL, Henry; GAUCK, Brian Q. Effects of scenario planning on participant mental models. **European Journal of Training and Development**, v. 36, n. 5, 2012.

GODET, Michel. **Creating Futures**: scenario planning as a strategic management tool. 2.ed.

Paris: Economica, 2006.

GODET, Michel. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação a acção. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2003.

GODET, Michel. **Scenarios and strategic management**. London: Butterworths Scientific, 1987.

HAMBRICK, D. C. Environmental scanning and organization strategy. **Strategic Management Journal**, v. 3, p. 159-174, 1982.

MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul José. **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. **Monitoração ambiental e complexidade**. 2001. 177 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)– Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 7.ed. Rio de Janeiro : Campus, 1992.

SCHWARTZ, P. O amanhã já chegou. **HSM Management**, n. 20, p. 56 – 60, mai./jun. 2000.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. São Paulo: Editora Best Seler, 1990.

TALEB, Nassim N. **A lógica do cisne negro**: o impacto do altamente improvável. Rio de Janeiro: Best Seller, 2007.

Dez por cento do PIB na educação pública: cálculo de apuração dos gastos e avaliação dos bancos de dados

Ten Percent of GDP on Public Education: a calculation of expenditures and an assessment of databases

Recebido 19-mar-15 **Aceito** 27-mar-15

James Giacomoni jamesgiacomoni@gmail.com
Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Resumo O II Plano Nacional de Educação, de vigência decenal, aprovado em junho de 2014, fixa como meta para o final do plano, aplicações na educação pública da ordem de 10% do Produto Interno Bruto. O objetivo principal da pesquisa é investigar se os sistemas de informações e os dados disponíveis, assim como as práticas de classificação dos gastos públicos, são suficientemente precisos para que o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação possa ser efetivamente programado e medido. A confiabilidade dos sistemas de dados foi testada mediante a realização de um exercício de cálculo do total das aplicações do setor público – gastos em Educação pública por parte de todos os entes da Federação – no exercício de 2013. De acordo com os resultados do exercício, o percentual das aplicações em 2013, como proporção do PIB, alcançou 5,15%, percentual praticamente igual ao de 2007 e menor em 1% ao de 2011, divulgados como dados oficiais no *site* do INEP/MEC. A conclusão do estudo recomenda que o dado obtido na pesquisa seja visto com cautela em face de algumas limitações, dentre elas: (i) o montante das despesas empenhadas tende a ser superestimado já que despesas, por alguma razão, serão anuladas no exercício seguinte; (ii) não foi possível calcular os montantes que os estados classificaram em Educação e transferiram aos municípios onde a aplicação dos fundos igualmente foi apropriada em Educação, resultando em valores superestimados pela dupla contagem. Por outro lado, o menor número de municípios considerado na pesquisa – 5.089 no universo de 5.570 municípios brasileiros – significou montantes aplicados

subestimados; (iii) a ausência de descritores, especialmente, no caso das subfunções, favorece as dúvidas sobre o exato alcance e conteúdo de cada rubrica; e (iv) a sistemática de registro de despesas com base no empenho prévio em dotações orçamentárias embute o risco de que apropriações sejam realizadas em dotações inadequadas.

Palavras-chave Plano Nacional de Educação, sistema de informações orçamentárias, gastos em educação pública.

Abstract *The II National Education Plan, a ten-year plan approved in June 2014, sets a spending target of 10% of Gross Domestic Product on public education. The main objective of this research is to investigate whether the information systems and the data available, as well as public spending rating practices are accurate enough to plan and measure the fulfillment of the PNE goal. The reliability of the data systems was tested by conducting a total calculation of the performance of applications in the public sector – spending on public education by all members of the Federation – in the year 2013. According to the results of the exercise, the percentage of applications in 2013, as a proportion of GDP reached 5.15%, a percentage virtually unchanged from 2007 and 1% less than in 2011, released as official data on the Ministry of Education site. The conclusion of the study notes that the data obtained in the research may face some limitations, such as: (i) the amount of committed expenditure tends to be overestimated because expenses, for some reason, will be canceled the following year; (ii) it was not possible to calculate the amounts that states transferred to the municipalities, where the implementation of the funds was also appropriated in Education, resulting in overestimated values for double counting. On the other hand, the lowest number of municipalities considered in the survey – 5,089 in the universe of 5,570 municipalities – meant underestimated amounts applied; (iii) there was an absence of descriptors, especially in the case of subfunctions, which raises doubts about the exact scope and content of each item; and (iv) the systematic expense record based on the prior obligation to budgetary allocations embeds the risk that registries be made in inadequate appropriations.*

Key-words *National Education Plan, budget information system, spending on public education.*

Introdução

O II Plano Nacional de Educação (II PNE) – aprovado pela Lei nº 13.005, de 25-6-2014 – apresenta estratégias, diretrizes e metas para a educação pública de todos os níveis nos próximos dez anos. Em resposta à mobilização das entidades de defesa da educação pública e objeto de demoradas discussões nas duas Casas do Congresso Nacional, a meta 20 do Plano “amplia o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB)

do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.¹

A meta 20 do PNE pode ser analisada segundo diferentes prismas. Neste artigo, deixa-se de lado questões sobre a real necessidade de aplicar em Educação o montante estabelecido ou sobre a viabilidade de mobilizar-se tal volume de recursos nos períodos considerados no plano ou, ainda, sobre que parcela caberá a cada ente da Federação para o cumprimento da meta. A presente pesquisa investiga se os sistemas de informações e os dados disponíveis são suficientemente confiáveis para que o alcance da meta do PNE possa ser efetivamente programado e medido. Há duas indagações principais a serem respondidas por esses sistemas de informações. Primeira: presentemente, qual é o montante das aplicações totais dos entes da Federação na Educação pública e a correspondente proporção do PIB? Segunda: é possível garantir que as aplicações demonstradas pelos sistemas de informações são efetivamente realizadas na Educação pública?

A meta em apreciação é representada por meio de valores quantitativos, apuráveis em sistemas informatizados disponíveis, o que pode indicar ser tarefa simples o acompanhamento e a avaliação do cumprimento da meta. Na realidade, quando se trata de medir os gastos públicos segundo as finalidades, como é o caso aqui, há uma série de aspectos importantes que não devem ser ignorados. Neste artigo, pretende-se apontar e caracterizar algumas dessas questões. As principais são as seguintes:

1. Estão disponíveis em *sites* e documentos oficiais uma série de dados sobre os gastos públicos em educação, os quais são reproduzidos em documentos de organismos internacionais. No artigo, faz-se o cálculo do montante das aplicações em Educação pública no exercício de 2013 com dupla finalidade: (i) comparar o dado obtido com aqueles publicados; e (ii) testar a metodologia e a qualidade das informações disponibilizadas nos bancos de dados sobre a execução orçamentária dos entes do setor público.
2. Os gastos públicos em educação são apurados com base na classificação funcional presente nos orçamentos de todos os entes da Federação. Ao lado das despesas nas subfunções típicas da educação – educação infantil, fundamental, superior, etc. – há, também, as despesas classificáveis em outras subfunções – administração, informática, etc. A pesquisa possibilitará avaliar, ainda que em caráter preliminar, se o classificador funcional é bem utilizado de maneira a bem representar o montante das aplicações na Educação pública.
3. Em outra de suas classificações de despesa, a lei orçamentária apresenta os programas e suas ações, sendo que cada uma destas é enquadrada numa subfunção e numa função. De-

1 A expressão “investimento público” utilizada no PNE deve ser entendida como o total das aplicações ou despesas públicas em Educação. Na nomenclatura orçamentária, o termo investimento é empregado apenas no sentido econômico, ou seja, formação de capital fixo. Assim, como categoria de gastos, investimentos são as obras e as aquisições de equipamentos e materiais permanentes.

pendendo da forma como a programação de ações é estabelecida na lei orçamentária, poderá ocorrer dificuldades para o correto enquadramento dos gastos, já que estes, quando realizados, deverão ser apropriados sempre numa ação existente. Na hipótese de uma programação deficiente, com omissões importantes que impeçam a correta classificação dos gastos nas subfunções apropriadas, as estatísticas decorrentes serão falhas.

4. O classificador funcional em vigor apresenta uma limitação importante que é a ausência de um descritor de cada uma das funções e das subfunções. No caso da presente pesquisa, a falta dos descritores representa o risco de que ocorra com frequência diferentes interpretações sobre o enquadramento das despesas nas ações e, assim, nas subfunções da função Educação. Deve-se ter claro que além dos técnicos da área federal, um enorme número de técnicos e servidores dos estados e dos municípios se envolvem com a elaboração dos orçamentos todos os anos.

Afora esta Introdução, o artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta as bases legais do financiamento da educação pública no Brasil, representadas (i) pela vinculação de parcelas da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); (ii) pelo mecanismo do Fundef e seu sucessor, o Fundeb e (iii) pela meta 20 do Plano Nacional de Educação. Na segunda seção, são demonstrados dados oficiais sobre os gastos na educação pública em proporção do PIB no Brasil e em diversos países da OCDE. A terceira seção apresenta o exercício de apuração dos gastos na Educação pública, em 2013, por parte das União, estados, Distrito Federal e municípios. A quarta seção é dedicada à conclusão.

Marco legal dos gastos em educação

Vinculação de Recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

No Brasil, há uma velha tradição de, mediante lei, vincular parcelas da receita orçamentária no financiamento de determinadas políticas públicas. O pressuposto de tal mecanismo é garantir um fluxo estável de recursos para a área beneficiada, favorecendo o planejamento e o alcance de objetivos e metas.

A área da educação é um exemplo clássico dessa prática. A Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada em 1921, no Rio de Janeiro, constitui-se em movimento pioneiro em defesa da vinculação de recursos (Martins, 2004). A Constituição de 1934 inaugurou a prática ao estabelecer o compromisso de a União e os municípios aplicarem pelo menos dez por cento, e os estados e o Distrito Federal vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. A regra, deixada de lado pela Constituição de 1937, retornou na Constituição de 1946, que restabeleceu o piso da Constituição de 1934 para a União e estados e aumentou o

percentual a cargo dos municípios para vinte por cento. A Constituição de 1946 alterou a expressão “manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos” para “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE), empregada até hoje.²

Com base na antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 4.024, de 1961 – o percentual mínimo de aplicação em MDE por parte do governo federal passou de dez para doze por cento mantidos os vinte por cento para os estados, DF e municípios, sempre sobre a receita resultante de impostos.³ As versões originais das Constituições do período militar – Constituição de 1967 e a Emenda nº1, de 1969 –, desobrigaram a União e os estados de compromissar parcela da receita para a educação, mantendo a exigência apenas para os municípios na ordem de pelo menos vinte por cento da receita tributária – não apenas de impostos.⁴ Se, por um lado, as novas disposições proporcionaram o aumento das aplicações municipais no setor, por outro a desvinculação dos recursos da União e dos estados foi interpretada como um desastre para a educação (MARTINS, 2004).

Após a tentativa inicial realizada em 1976, o então senador João Calmon, com o apoio de segmentos sociais vinculados à educação, conseguiu, em 1983, a aprovação de emenda constitucional estabelecendo a obrigatoriedade, por parte da União, de aplicar no mínimo treze por cento da receita de impostos e, por parte dos estados e municípios, vinte e cinco por cento, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Longa discussão a respeito da aplicação automática ou não da Emenda fez com que a medida só entrasse em vigor após a regulamentação, em 1986.⁵

A Constituição em vigor manteve a regra anterior para os estados, DF e municípios (25%) e para a União aumentou o percentual mínimo de aplicação em MDE de 13% para 18%.⁶ Na adaptação à nova Constituição, a maior parte dos estados manteve a exigência de aplicação dos 25% em MDE, enquanto outros ampliaram esse percentual para 30% e até mesmo para 35%.⁷

No bojo das medidas que implantaram o novo padrão monetário em 1994, o Governo Federal criou o Fundo Social de Emergência (FSE), logo substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Renovado periodicamente por meio de emendas constitucionais, o mecanismo recebe hoje a denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Com a finalidade de flexibilizar o uso dos recursos orçamentários, o FSE/FEF/DRU desvincula, em até 20%, o produto da arrecadação de impostos e contribuições vinculados à realização de determinadas despesas, no reconhecimento de que o elevado nível de afetação das receitas era empecilho para a adequada gestão financeira.

2 Constituição de 1934: art. 156. Constituição de 1946: art. 169.

3 Lei nº 4.024, de 20-12-1961: art. 92, *caput*.

4 Emenda Constitucional nº1, de 1969: art. 59, *caput*.

5 Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que incluiu o § 4º no art. 176, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

6 Constituição de 1988: art. 212, *caput*.

7 As Constituições Estaduais de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo fixaram o percentual mínimo de aplicação em MDE em 30% e as de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro em 35% (OLIVEIRA e CATANI, 1993, p. 34, citado por MARTINS, 2004).

A vinculação estabelecida na Constituição para aplicação em educação era uma das atingidas pela regra da desvinculação de até 20%. Nesse sentido, o Governo Federal ficava obrigado a aplicar em MDE, não mais os 20% da receita de impostos, e sim, 14,4%. Não há cálculos precisos disponíveis sobre os montantes de recursos que deixavam a cada ano de ser aplicados em MDE por força da desvinculação. Durante vários anos, setores e grupos vinculados à educação e que lutavam por mais recursos para o setor fizeram pressão junto ao Governo Federal e aos parlamentares no sentido de retirar dos efeitos da DRU a parcela da receita de impostos que, nos termos do art. 212 da Constituição, deve ser aplicada em MDE. Esse pleito acabou sendo atendido por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11-11-2009.

Quando a lei estabelece gastos mínimos em determinadas finalidades, que é o caso das vinculações de receita, cria-se um desafio para as áreas de controle e fiscalização que vigiam o cumprimento da lei. É claro que não se trata de fiscalizar apenas o montante a ser aplicado, mas, também, se as aplicações estão sendo feitas nas finalidades corretas. No presente caso, ao longo do tempo, foram frequentes as reclamações quanto à comprovação indevida de despesas em MDE. Dos tribunais de contas que fiscalizavam União, estados, DF e municípios não se podia esperar entendimento comum a propósito do que é, ou não é, despesa de “manutenção e desenvolvimento do ensino”. As dúvidas principais foram finalmente esclarecidas com a entrada em vigor da nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.⁸ Em dois artigos, a Lei apresenta detalhadamente exemplos de despesas que devem, e não devem, ser apropriadas em MDE.

Fundef e Fundeb

Com a entrada em vigor, a partir de 1998, dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o país passou a contar com um mecanismo engenhoso que promovia internamente em cada estado uma redistribuição dos recursos destinados ao nível de ensino fundamental em função do número de alunos da rede estadual e de cada rede municipal.⁹

Instituído no âmbito de cada um dos estados e do Distrito Federal, o Fundo era composto por 15% (quinze por cento): (i) da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), devida ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios; (ii) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM); (iii) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos estados e ao Distrito Federal. Incluía-se na base de cálculo do valor a que se refere o item (i) o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União

8 Lei nº 9.394, de 20-12-996: arts 70 e 71.

9 Normas principais do Fundef: Emenda Constitucional nº 14, de 13-9-1996; Lei nº 9.424, de 24-12-1996; e Decreto nº 2.264, de 27-6-1997.

aos estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações.

A distribuição dos recursos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, dava-se entre o governo estadual e os governos municipais e entre estes, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental. A distribuição considerava, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes: (i) 1ª a 4ª séries; (ii) 5ª a 8ª séries; (iii) estabelecimentos de ensino especial; e (iv) escolas rurais.

Computadas as receitas de todos os fundos e o número total de alunos, calculava-se o valor mínimo nacional por aluno. Aos fundos, nos quais o valor mínimo por aluno ficava abaixo do valor mínimo nacional, era garantida uma complementação com recursos do orçamento federal.

Na ótica do presente artigo, que foca a questão dos recursos financeiros para a educação pública, o mecanismo do Fundef pode ser visto como uma política importante voltada para o ensino fundamental por duas razões principais: (i) promoveu redistribuição de recursos financeiros no âmbito de cada estado, minimizando, assim, ineficiências alocativas; e (ii) por meio da complementação, forçou o Governo Federal a apoiar financeiramente os estados e municípios com maiores limitações orçamentárias. Adicionalmente, outro mérito do fundo foi ter prazo de vigência – dez anos –, o que obrigou o Governo Federal e o Congresso Nacional, em 2006, a posicionar-se quanto a continuidade do mecanismo.

Entidades de defesa da educação pública, associações de professores, conselhos de secretários de educação, entre outros grupos, passaram a discutir as alternativas de sucessão do Fundef, sensibilizando as autoridades do Poder Executivo e os parlamentares. A solução encontrada foi ampliar o alcance da ação dos fundos em cada estado para toda a educação básica. Criaram-se, assim, os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de implantação progressiva em três anos e com vigência até 31-12-2020.¹⁰

Com a entrada de outros níveis de educação – infantil (creche e pré-escola) e ensino médio –, maiores recursos passaram a ser necessários para a formação dos fundos. Aumentaram para 20% os 15% das fontes originais do Fundef, e os estados, DF e municípios contribuem agora com 20% dos Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sobre a quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios.

Com a adoção de novas regras no Fundeb, o valor a ser complementado pela União cresceu substancialmente, passando a corresponder a 10% do montante total dos fundos a partir do quarto ano

10 Normas principais do Fundeb: Emenda Constitucional nº 53, de 19-12-2006; Lei nº 11.494, de 26-6-2007; e Decreto nº 6.253, de 13-11-2007.

de seu funcionamento. No exercício de 2013, o montante total dos recursos dos fundos estaduais alcançou a soma de R\$ 116,6 bilhões, dos quais R\$ 9,3 bilhões de origem na complementação da União. No Projeto de Lei Orçamentária da União para 2015, o valor da complementação soma R\$ 12,6 bilhões, que serão distribuídos, proporcionalmente, aos Fundeb's estaduais que ostentam os menores valores por aluno. Com a complementação na ordem de 10% do total dos fundos, estes deverão totalizar R\$ 126 bilhões.

Com o objetivo de comprometer a União com a aplicação de maiores recursos na educação, as normas do Fundeb autorizam que apenas o correspondente a 30% do montante anual da complementação da União ao Fundeb pode ser considerado no cômputo dos 18% da receita de impostos que a União deve aplicar em MDE, conforme determinado no art. 212 da Constituição Federal.

O Plano Nacional de Educação e os 10% do PIB

No marco legal que trata de fontes de recursos para a educação, a disposição mais recente é a estabelecida na meta 20 do PNE: os entes da Federação devem mobilizar recursos financeiros para a aplicação na educação pública na ordem de no mínimo 7% do PIB na metade da vigência do plano, ou seja, em 2019, e de no mínimo 10% do PIB ao final da vigência do Plano, em 2024.

Dos três mecanismos mobilizadores de recursos financeiros para a educação descritos nesta seção, os dois primeiros – a vinculação da receita de impostos estabelecida no art. 212 da Constituição Federal e as subvinculações que caracterizaram o Fundef e que caracterizam agora do Fundeb – se constituem em fórmulas testadas que funcionam razoavelmente bem. Os casos em que há descumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em ações de educação têm sido identificados pelos mecanismos fiscalizadores e não são suficientes para colocar em dúvida o acerto dessas políticas. Por seu turno, o cumprimento da meta 20 do PNE dependerá, em primeiro lugar, das condições que se colocarão ao longo do período considerado. Mesmo assim, é possível, desde já, chamar a atenção para alguns aspectos que não devem ser deixados de lado, pois servem para caracterizar a complexidade desse desafio. É o que se pretende demonstrar na continuidade deste trabalho.

A próxima seção é dedicada à apresentação dos dados disponíveis sobre os gastos públicos em educação no Brasil e em outros países.

Gastos em educação pública como proporção do PIB

No Brasil, dados estatísticos sobre educação são principalmente disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), órgão do Ministério da Educação. Os dados da Tabela 1, retirados do *site* do Instituto, apresentam, em percentuais em relação ao PIB, os gastos públicos realizados pela União, estados, DF e municípios nos vários níveis de ensino no período de 2000 a 2011.

Tabela 1 - Brasil: gasto público em todos os níveis da educação pública como proporção do PIB (2000-2011)

Ano	Percentual do Gasto Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais						
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9
2011	6,1	5,0	0,5	1,8	1,7	1,1	1,0

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep.

O percentual total das aplicações é decomposto nos níveis de ensino – infantil, fundamental, médio e superior – e nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Apesar de essa separação ser uma tentativa meritória, os dados resultantes carecem de fidedignidade quando se relacionam à educação básica. Esta é oferecida em estabelecimentos de ensino onde as despesas são realizadas sem a separação por níveis. Os professores, por exemplo, que representam a parte principal dos custos na educação, estão envolvidos em mais de um nível de ensino. Deve ser por essa razão que na Tabela são apresentados os percentuais para a educação básica, que representa a soma dos dados dos níveis infantil, fundamental e médio. A separação entre o dado da educação básica e do ensino superior, por outro lado, é viável por ser o ensino terciário tarefa de autarquias e fundações independentes.

Comparando-se os anos de 2011 e 2000, o percentual de crescimento das aplicações em todos os níveis foi da ordem de 30%; na educação básica, 35%; e no ensino superior, 11%. No caso da educação básica, com reflexo no total de todos os níveis, o crescimento expressivo deu-se entre 2011 (5,0%) e 2005 (3,7%), provavelmente, como resultado do crescimento da receita de impostos, consequentemente, das parcelas vinculadas; da entrada em operação do Fundeb, este com maiores recursos subvinculados; e com o crescimento da complementação da União.

Em algumas notas, o Inep apresenta esclarecimentos quanto aos critérios utilizados nos levantamentos, cabendo aqui destacar os seguintes:

- Grupos de Natureza de Despesa (GND) considerados nos cálculos: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;
- Estão computados os gastos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e transferências correntes e de capital ao setor privado;
- Não estão incluídas as despesas com aposentadorias e reformas; pensões; juros e encargos da dívida; e amortizações da dívida da área educacional;
- A educação superior corresponde aos cursos superiores em tecnologia, demais cursos de graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado, mestrado profissional e doutorado (excetuando-se as especializações *lato sensu*);
- Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo governo federal para o Programa Bolsa-Escola;
- Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira – (Siafi) para todos os anos.

Dados relativos, como é o caso do percentual do gasto público em educação em proporção do PIB, adquirem maior significado quando comparados com medidas equivalentes de outros países. A Tabela 2 apresenta, para uma seleção de países, o mesmo indicador em apreciação neste trabalho.¹¹ Os dados estão publicados na última edição do documento *Education at a Glance*, anualmente publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014).

No documento da OCDE, há percentuais para a educação infantil – denominada educação pré-primária no documento – e para os demais níveis do ensino básico – compreendendo a educação primária, secundária e pós-secundária não terciária. Na Tabela 2 optou-se por reunir todos esses

11 Na tabela do documento da OCDE, de onde foram obtidos os dados utilizados na Tabela 2 deste artigo, estão relacionados os percentuais de aplicações em educação de 34 países-membros da OCDE e de 10 países-*partners*, dentre eles, o Brasil. No caso de 11 países, os dados estão indisponíveis, no todo ou em parte. Ver OCDE (2014, p. 232). A seleção de países da Tabela 2 do artigo é arbitrária, compreendendo alguns países desenvolvidos, assim como, emergentes.

níveis sob o rótulo consagrado no Brasil de educação básica. Como apontado anteriormente, em grande parte dos casos a oferta dos vários níveis da educação básica ocorre no mesmo estabelecimento, com despesas tratadas de maneira centralizada. A separação das despesas com a educação superior é viável, pois, quase sempre, os estabelecimentos são distintos.

Tabela 2 - Países selecionados: gasto público em todos os níveis da educação pública como proporção do PIB (2011) (Em %)

Países	Educação básica	Ensino superior	Total
Países da OECD			
Alemanha	3,3	1,1	4,4
Austrália	3,6	0,7	4,3
Canadá	3,6	1,6	5,2
Chile	3,5	0,8	4,3
Espanha	3,6	1,0	4,7
Estados Unidos	3,7	0,9	4,7
França	4,4	1,3	5,6
Itália	3,4	0,8	4,2
Japão	2,8	0,5	3,6
México	3,8	0,9	5,0
Nova Zelândia	5,3	1,0	6,3
Polônia	3,7	1,0	4,8
Reino Unido	4,7	0,9	5,6
Média OECD	4,1	1,1	5,3
Total OECD	3,7	1,0	4,8
Outros países			
Argentina	5,0	1,2	6,2
Brasil	4,9	0,9	5,9
Colômbia	3,5	0,9	4,3
Rússia	2,7	0,9	3,9

Fonte: OCDE (2014).

Considerado o percentual relativo ao gasto total, Nova Zelândia apresenta a maior proporção (6,3%), seguida da Argentina (6,2%) e do Brasil (5,9%). No caso de países não apresentados na Tabela 2, destacam-se a Dinamarca (7,5%), Noruega (7,3%), Islândia (6,9%), Bélgica (6,4%) e Finlândia (6,3%). Por duas razões principais, não é recomendável tirar conclusões definitivas sobre esses dados. Em primeiro lugar, há os países em que o gasto privado em educação é elevado, o que pode induzir a um gasto público menor. Exemplos de países com percentuais elevados de gastos privados: Coreia (2,8%); Chile (2,6%); e Estados Unidos (2,2%). Infelizmente, no caso brasileiro, em que o gasto privado é provavelmente também elevado, não há dados disponíveis no documento da OCDE. Em segundo lugar, problemas metodológicos sugerem que as comparações entre os dados devem

ser relativizadas, pois não parece crível que todos os países utilizem exatamente os mesmos critérios para selecionar e apropriar os gastos em educação. É aceitável acreditar-se que, em todos os casos, os gastos principais em educação foram corretamente apropriados, mas, certamente, diferentes decisões foram consideradas frente aos gastos acessórios ou indiretos.

A temática sobre esta última questão, ou seja, o que se pode considerar como gastos com educação e os desafios metodológicos para a obtenção desses dados, estará no centro da próxima seção do artigo.

Um exercício de apuração dos gastos públicos em educação como proporção do PIB

Nos orçamentos públicos, as despesas classificadas de acordo com as suas finalidades são apuradas por meio de contas denominadas funções e subfunções. A finalidade educação é representada pela função educação e suas subfunções: educação infantil, ensino fundamental, médio, superior etc. Para Jesse Burkhead (1971, p. 149), “A classificação funcional poder ser chamada *classificação para os cidadãos*, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de *orçamento resumido*” (grifos no original).

Quando se considera apenas os gastos por função vistos como um orçamento resumido, nos termos expressos por Burkhead, parece não haver necessidade de grande precisão nesses dados. O mesmo não ocorre quando a lei estabelece como meta um montante de gasto público em determinada função. Para que a disposição legal não resulte em letra morta, a meta deverá ser perseguida pelos órgãos encarregados e fiscalizado o seu cumprimento pelos setores responsáveis: órgãos de controle interno; tribunais de contas e casas legislativas.

No caso em análise, cumprir a meta envolve um duplo desafio: o primeiro, considera o montante que os entes da Federação – União, estados, DF e municípios – devem aplicar em educação pública, calculado em proporção do PIB; o segundo, significa garantir que as aplicações sejam efetivamente realizadas na educação pública.

A seguir, o artigo traz a indicação das soluções metodológicas adotadas para o cálculo do montante aplicado em educação pública, com as devidas justificativas.

Notas Metodológicas

A meta estabelecida no II PNE deve considerar o montante de aplicações em educação pública em cada exercício. No Brasil, o sistema contábil que acompanha a execução do orçamento possibilita a apuração dos gastos, em 31 de dezembro, em cada um dos três estágios: despesas empenhadas, liquidadas ou, ainda, pagas. Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro serão inscritas

em restos a pagar processados e não processados. No cálculo desenvolvido neste artigo, optou-se por considerar o montante das despesas empenhadas como representação do gasto anual. Essa escolha tem amparo na Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece como despesas do exercício aquelas nele legalmente empenhadas (art. 35, II).

Tentou-se outro cálculo que considerava o conceito de despesas executadas, isto é, as despesas liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados, conforme o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, que traz orientações para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), válido para o exercício de 2014 (BRASIL, 2012). Não foi possível manter esse cálculo, pois, tanto no caso da União como dos estados, o total de despesas liquidadas mais restos a pagar não processados era superior ao total das despesas empenhadas. O evidente erro embutido nessa fórmula talvez tenha sido reconhecido, já que a 6ª edição do Manual, válida para o exercício de 2015, eliminou a figura da despesa executada, passando a exigir o demonstrativo com os dois estágios tradicionais: despesas empenhadas e liquidadas até 31 de dezembro (BRASIL, 2014).

Todos os entes da Federação dispendem recursos financeiros em educação pública. A maior parte das despesas é realizada diretamente pelos entes; ocorre, também, especialmente por parte da União, a transferência de recursos para os outros entes, o que obriga a adoção de cuidados especiais que evitem a dupla contagem desses recursos. Para tanto, utilizou-se os dados da classificação por Modalidade de Aplicação, uma das subclassificações da despesa segundo a natureza. Assim, no caso da União foram desconsiderados os gastos na função Educação classificados nas modalidades de aplicação 30 – Transferências aos Estados e 40 – Transferidos aos Municípios, já que esses recursos foram também classificados na função Educação por parte dos entes que receberam e aplicaram os recursos.

Os dados colhidos referem-se ao exercício de 2013 e têm origem nos seguintes sistemas de informações:

- União: sistema Siga Brasil, disponibilizado no *site* do Senado Federal, na modalidade de acesso livre; a fonte primária dos dados é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);
- Estados e DF: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), versão v1, vigência 31-3-2014, disponibilizado no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- Municípios: Finbra, Finanças do Brasil, Dados Contábeis dos Municípios, disponibilizado no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No caso dos estados, DF e municípios, a fonte primária dos dados são as demonstrações contábeis de final de exercício e que são encaminhadas ao Governo Federal para consolidação, por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Especificamente quanto aos gastos na Educação, outros sistemas poderiam, em princípio, fornecer os dados primários para o exercício. A utilização das informações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) elaborados por todos os entes e que apresentam demonstrativos das aplicações em MDE não se mostrou viável pela inexistência de dados agregados, indispensáveis especialmente no caso dos municípios. Igualmente, não foi possível aproveitar dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), igualmente, por não apresentar dados agregados e, especialmente no caso de alguns estados investigados, por trazerem resultados bastante discrepantes em relação aos do Siconfi.

Aplicações do Governo Federal

Os dados apresentados na Tabela 3 resumem as aplicações do Governo Federal na função Educação em 2013. Os valores estão agrupados, nas colunas, por modalidades de aplicação e, nas linhas, por subfunções associadas à função Educação; na parte superior da Tabela estão identificadas as subfunções típicas e, abaixo, as outras subfunções, algumas com maior proporção de gastos e as demais de maneira englobada. Como mencionado anteriormente, a identificação dos gastos por modalidades de aplicação é crucial, pois permite a identificação dos valores transferidos pela União aos demais entes, evitando-se, assim, a dupla contagem dos recursos. Mais adiante neste artigo, far-se-á a redução dos valores correspondentes às modalidades 30 e 40, pois esses valores constarão das aplicações dos governos estaduais, do DF e dos municípios.

Os valores aplicados na modalidade 50 Transferências à Instituições Privadas sem Fins Lucrativos serão considerados no cômputo dos gastos da União por se tratar de bolsas de estudo pagas aos alunos da educação profissional, apesar de o ensino não ser ofertado por estabelecimento público.

Tabela 3 - Governo Federal: gasto público nas subfunções típicas e nas outras subfunções da Educação. Aplicações diretas e transferências aos estados, DF, municípios e setor privado sem fim lucrativo (2013). Em R\$ 1,00.

Funções	Modalidades de Aplicação				Total
	90 Aplicações Diretas	30 Transf. aos Estados	40 Transf. aos Municípios	50 Transf. ao Setor Privado	
Funções típicas da Educação					
363 - Ensino Profissional	7.372.431.567	417.759.343	17.880.810	2.074.659.308	9.882.731.027
364 - Ensino Superior	24.798.324.136	122.077.447	896.727	234.670.174	25.155.968.483
365 - Educação Infantil	30.041.549	84.978.810	1.943.511.968	0	2.058.532.327
366 - Educação de Jovens e Adultos	376.907.461	66.958.045	212.909.587	0	656.775.094
368 - Educação Básica	4.266.119.226	719.537.101	2.745.485.174	47.608.960	7.778.750.461
Subtotal	36.843.823.939	1.411.310.746	4.920.684.266	2.356.938.441	45.532.757.392
Outras funções da Educação					
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.702.503.922	0	0	2.879.423	3.705.383.346
306 - Alimentação e Nutrição	1.081.500.366	1.122.988.866	2.416.508.171	0	4.620.997.402
694 - Serviços Financeiros	5.417.892.898	0	0	0	5.417.892.898
847 - Transferências para a Educação Básica	8.378.143	21.831.958.114	32.212.039.556	9.298.980	54.061.674.793
Outras funções	2.079.961.644	5.529.911	69.470	168.157.436	2.253.718.460
Subtotal	12.290.236.973	22.960.476.891	34.628.617.196	180.335.839	70.059.666.899
Total	49.134.060.913	24.371.787.637	39.549.301.462	2.537.274.280	115.592.424.291

Fonte: Siafi/STN. Siga Brasil/Senado Federal. Tabela elaborada pelo autor.

No caso das outras funções da Educação, tem-se, aqui, bons exemplos sobre uma das questões centrais do artigo: o que são aplicações públicas na educação pública? O demonstrativo do Governo Federal classifica em Educação R\$ 3,7 bilhões despendidos na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, ou seja, na operação dos hospitais universitários, provavelmente sob o argumento de que são instituições destinadas ao ensino nas carreiras de saúde. Não se deve esquecer, por outro lado, que a estrutura hospitalar universitária federal é importante prestadora de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). De qualquer maneira, é improvável que se possa demonstrar, com base nas despesas, onde termina a atuação dessas entidades na educação e onde começa a da saúde. Frente a essa dificuldade, optou-se por manter a despesa correspondente no cálculo do gasto federal.

Nas estatísticas da OCDE são aceitas como despesas em educação aquelas denominadas acessórias, como, alimentação, transporte e habitação escolar (OECD, 2014, p. 202). Nesse sentido, estão incluídas no cálculo as aplicações na subfunção Alimentação e Nutrição, ou seja, o programa de merenda escolar, na modalidade de aplicação 90. Como observado anteriormente, quando classifi-

cadadas nas modalidades 30 e 40, as aplicações são excluídas por já estarem computadas nos gastos de estados, DF e municípios.

As aplicações na subfunção Serviços Financeiros são excluídas por corresponderem aos empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Sendo um programa em que os recursos são reembolsáveis pelos beneficiados não há como considerá-los como custo da educação.

Aplicações dos governos estaduais e DF

O gasto público em Educação por parte dos governos de cada estado e do DF em 2013 está demonstrado na Tabela 4. Fez-se novamente aqui, a separação entre os gastos nas subfunções típicas e nas outras subfunções associadas à Educação. No conjunto, os estados e o DF aplicaram R\$ 94,6 bilhões, aí incluídos os R\$ 24,4 bilhões transferidos pelo governo federal (modalidade 30).

Comparando-se os valores aplicados, estado por estado, chama à atenção a ausência de uniformidade de critérios adotados na classificação das despesas entre os dois grupos de subfunções. Considerada a média de todos os estados, 74% das aplicações foram feitas nas subfunções típicas e os restantes nas demais subfunções. Como exemplo extremado, tem-se no Estado de Sergipe, 100% das aplicações classificadas nas subfunções típicas, enquanto no Maranhão e no Mato Grosso do Sul o mesmo percentual foi de apenas 25%. Em outros estados, há uma elevada proporção de aplicações em subfunções não-típicas: Rio Grande do Norte (59,1%); Alagoas (53,4%); e Rio de Janeiro (43,4%).

O banco de dados utilizado nesta pesquisa apresenta os gastos em cada uma das subfunções típicas e, de forma englobada, os gastos nas demais subfunções. Com isso, não estão identificadas as subfunções não típicas que, em vários estados, consignam significativos gastos de Educação.

Tabela 4 - Governos Estaduais: gasto público nas subfunções típicas e nas outras subfunções da Educação (2013).

Estados	Subfunções típicas		Outras subfunções		Total
	R\$ 1,00	%	R\$ 1,00	%	R\$ 1,00
Acre	776.952.690	87,2	114.200.849	12,8	891.153.539
Alagoas	472.479.954	46,6	542.214.913	53,4	1.014.694.867
Amazonas	1.630.392.319	76,3	505.958.526	23,7	2.136.350.845
Amapá	608.824.759	68,5	279.471.753	31,5	888.296.512
Bahia	3.346.306.557	82,6	703.078.862	17,4	4.049.385.419
Ceará	2.260.009.782	91,4	212.511.046	8,6	2.472.520.829
Distrito Federal	3.644.592.337	96,0	151.555.004	4,0	3.796.147.340
Espírito Santo	1.123.430.875	86,2	180.557.011	13,8	1.303.987.886
Goiás	1.785.069.599	60,1	1.184.376.424	39,9	2.969.446.023
Maranhão	514.610.865	25,1	1.537.746.884	74,9	2.052.357.749
Minas Gerais	6.380.348.636	85,2	1.105.538.347	14,8	7.485.886.982
Mato Grosso do Sul	347.885.177	25,8	1.002.172.844	74,2	1.350.058.021
Mato Grosso	1.553.430.336	86,4	244.656.159	13,6	1.798.086.495
Pará	2.085.721.984	79,4	539.617.280	20,6	2.625.339.263
Paraíba	1.045.816.871	66,5	526.701.326	33,5	1.572.518.197
Pernambuco	2.151.852.502	78,5	590.489.337	21,5	2.742.341.838
Piauí	1.059.913.673	90,9	106.105.264	9,1	1.166.018.937
Paraná	7.129.665.945	96,6	249.305.299	3,4	7.378.971.244
Rio de Janeiro	3.420.112.044	56,6	2.621.748.256	43,4	6.041.860.300
Rio Grande do Norte	628.728.468	40,9	907.347.503	59,1	1.536.075.970
Rondônia	939.646.432	99,0	9.716.156	1,0	949.362.589
Roraima	466.277.429	81,3	107.311.615	18,7	573.589.044
Rio Grande do Sul	2.536.625.091	72,8	945.407.363	27,2	3.482.032.454
Santa Catarina	2.327.907.283	93,3	166.084.810	6,7	2.493.992.093
Sergipe	807.666.389	100,0	0	0,0	807.666.389
São Paulo	20.092.883.069	66,8	9.965.573.283	33,2	30.058.456.351
Tocantins	783.041.397	84,0	149.209.778	16,0	932.251.175
Total Estados	69.920.192.459	73,9	24.648.655.892	26,1	94.568.848.351

Fonte: Sisconfi. Site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tabela elaborada pelo autor.

Em princípio, é lícito supor que as principais despesas classificadas nas subfunções não típicas são aquelas ligadas à gestão administrativa dos sistemas de ensino, em especial, o pessoal não docente. É inexplicável, entretanto, porque alguns estados concentram valores elevados nessas funções não típicas, enquanto outros não o fazem.

Aplicações dos governos municipais

Os gastos municipais totais em Educação estão detalhados por subfunções típicas e no conjunto das demais subfunções na Tabela 5. Em 2013, os gastos totais somaram R\$ 109 bilhões, compreendidos aí os R\$ 39,5 bilhões transferidos pelo Governo Federal (modalidade 40). Enquanto nos estados os gastos nas subfunções típicas foi de 75%, nos municípios essa proporção é de 91%. Não é possível nem mesmo especular sobre as razões dessa disparidade, pois, quanto aos gastos, os dois sistemas de ensino têm características bastante semelhantes, ainda que haja diferença de porte, na grande maioria dos casos.

Os dados evidenciam grande concentração de despesas no ensino fundamental (69%), que é o nível de ensino de atenção prioritária por parte dos municípios. Começa a ser expressiva a proporção de aplicações na educação infantil (18%) como resultado das novas políticas voltadas a esse nível de escolaridade.

Educação Básica foi incluída recentemente no rol das subfunções visando a melhorar as informações quando não é viável a separação de despesas, especialmente, entre ensino fundamental e médio. No caso dos municípios, que concentram a atenção na educação infantil e no ensino fundamental, a utilidade dessa subfunção aglutinadora não é relevante, representando pouco mais de 1% do total.

Tabela 5 - Governos municipais: gasto público nas subfunções típicas e nas outras subfunções da Educação (2013)

Subfunções	R\$ 1,00	%
Ensino Fundamental	75.217.278.049	68,9
Ensino Médio	481.478.190	0,4
Ensino Profissional	294.015.087	0,3
Ensino Superior	885.468.169	0,8
Educação Infantil	19.967.318.024	18,3
Educação de Jovens e Adultos	633.550.714	0,6
Educação Especial	553.726.217	0,5
Educação Básica	1.187.451.627	1,1
Total Subfunções Típicas	99.220.286.078	90,9
Outras Subfunções	9.927.602.844	9,1
Total	109.147.888.922	100,0

Fonte: Finbra/STN. Tabela elaborada pelo autor.

Aplicações consolidadas de todos os entes da federação

A Tabela 6 apresenta os gastos totais em Educação por parte da União, estados, DF e municípios em 2013. Faz-se aqui a redução dos montantes transferidos pela União aos estados, DF e municípios – modalidades de aplicação 30 e 40 –, assim como os valores do FIES, por serem reembolsados pelos beneficiários. Seria o caso de considerar como gasto em Educação o eventual subsídio na taxa de juro cobrada nos empréstimos do Fundo, mas esse cálculo não é viável no escopo deste artigo.

Consideradas as reduções, o Governo Federal fez aplicações diretas no montante de R\$ 46,3 bilhões. Desconsideradas as transferências da União, os estados e DF e os municípios, por uma curiosa coincidência, somaram aplicações com recursos próprios, em 2013, de montante praticamente idêntico: R\$ 69,5 e R\$ 69,6 bilhões, respectivamente.

As aplicações totais consolidadas somaram R\$ 249,3 bilhões, correspondendo a 5,15% do PIB de 2013. Tendo presente a série histórica apresentada na Tabela 1, o percentual de 5,1% teria sido alcançado em 2007, sendo um ponto percentual menor do que o atribuído ao ano de 2011.

Tabela 6 - Brasil - Governos federal, estaduais, DF e municipais: gasto público em Educação em valores absolutos e em proporção do PIB (2013).

Entes da federação	Reduções		R\$ 1,00
	Especificação	R\$1,00	
Governo federal			115.592.424.291
	Transferências aos estados e DF	24.371.787.637	
	Transferências aos municípios	39.549.301.462	
	FIES	5.417.892.898	69.338.981.997
Governos estaduais			93.865.769.489
Governos municipais			109.147.888.922
		Total	249.267.100.706
	PIB 2013		4.840.000.000.000
	%		5,15

Fonte: Tabelas 3, 4 e 5. Tabela elaborada pelo autor.

Conclusão

O artigo inicia destacando a antiga prática existente do Brasil de garantir recursos financeiros para a Educação pública por meio de disposições legais que vinculam ao setor parcelas da receita orçamentária. A Constituição de 1988 consagra esse modelo ao estabelecer, para todos os entes da Federação, aplicação de parcela da receita de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Por meio do Fundef, e do sucessor Fundeb, esse modelo de financiamento sofreu aperfeiçoamento ao

criar mecanismos de redistribuição de recursos entre os entes dentro de um mesmo estado. A derradeira novidade é trazida pelo II PNE, que amplia o montante de aplicações em Educação pública de forma a atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do Plano e o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

O objetivo principal da pesquisa que dá origem a este artigo foi o de investigar se os sistemas de informações e os dados disponíveis são suficientemente precisos para que o cumprimento da meta do PNE possa ser efetivamente programado e medido. A confiabilidade dos sistemas de dados foi testada mediante a realização de um exercício de cálculo do total das aplicações do setor público – gastos em Educação pública por parte de todos os entes da Federação – no exercício de 2013. Para a apuração das aplicações utilizou-se as classificações de contas adotadas nos orçamentos brasileiros, particularmente, as subfunções da função Educação e as modalidades de aplicação, estas últimas com o objetivo de eliminar a dupla contagem de recursos transferidos entre os entes. Além de possibilitar o cálculo dos montantes aplicados em Educação, as subfunções permitem também explorar a segunda questão central do trabalho: as aplicações levantadas foram efetivamente realizadas na Educação pública?

De acordo com os resultados do exercício, o percentual das aplicações em 2013, como proporção do PIB, alcançou 5,15%, percentual praticamente igual ao de 2007 e menor em 1% ao de 2011, divulgados como dados oficiais no *site* do INEP/MEC. Face às limitações que cercam levantamentos desse tipo, recomenda-se que o dado resultante da pesquisa seja visto com cautela. Pede-se atenção para as considerações apresentadas a seguir, observando-se que, possivelmente, pelo menos em parte, elas se apliquem, também, aos dados oficiais divulgados.

Os levantamentos das aplicações em Educação por parte dos governos federal, dos estados, DF e municípios, em 2013, tomaram como referência as despesas empenhadas nas subfunções da função Educação. Essa opção tem amparo na legislação, mas pode resultar em valores algo superestimados, já que algumas despesas empenhadas poderão, por alguma razão, ser anuladas no exercício seguinte. A escolha por despesas liquidadas provocaria o efeito inverso da subestimação, por não captar gastos empenhados num exercício e liquidados no exercício seguinte. Considerando, entretanto, que o grande volume de gastos em Educação relaciona-se com pessoal e outros custeios, as eventuais anulações de despesas empenhadas deverão ser sempre pouco representativas.

Não foi possível identificar nos sistemas de dados utilizados os montantes que os estados classificaram em Educação e transferiram aos municípios onde a aplicação do recurso igualmente foi apropriada em Educação, resultando em valores superestimados pela dupla contagem. Por outro lado, o menor número de municípios considerado na pesquisa – 5.089 no universo de 5.570 municípios brasileiros – significou montantes aplicados subestimados.

O classificador por funções e subfunções em utilização nos orçamentos brasileiros não possui um ementário das contas, ou seja, um interpretador que esclareça o exato alcance e conteúdo de cada

rubrica. Ainda que se pondere que o ementário não parece ser indispensável no caso das subfunções típicas – educação infantil, ensino fundamental, superior, etc. – ele é extremamente necessário quando se classifica como despesas em Educação outras que não sejam as típicas. A utilidade do ementário das subfunções fica bastante evidente ao se considerar o grande número de técnicos que participam, em todos os entes públicos, da elaboração e da execução orçamentária. Eventuais dúvidas a respeito de gastos em Educação – exemplo, despesas com Assistência Hospitalar e Ambulatorial nos hospitais universitários, importantes prestadores de serviços do SUS – poderiam ser esclarecidas por meio do ementário.

Os sistemas de informações utilizados para a apuração das aplicações de estados, DF e municípios, apresentam os gastos em Educação nas subfunções não típicas de forma englobada, ou seja, não identificadas, o que impossibilita apurar a propriedade da apropriação das despesas. A representatividade dos gastos em subfunções não identificadas é bastante alta no caso dos estados e DF, com 26,1% do total gasto em Educação. O mesmo percentual nos municípios foi de 9,1%. O cômputo dos gastos federais, em que todas as subfunções da Educação estão identificadas, possibilitou retirar do cálculo as aplicações do FIES, por se tratar de empréstimos, ou seja, recursos que serão reembolsados.

Diferentemente do que ocorre com a contabilidade geral, onde o registro da despesa é feito no momento de sua realização nas contas apropriadas, na contabilidade pública procede-se ao registro em contas criadas quando da elaboração e aprovação do orçamento. Durante o decorrer do exercício, na hipótese de ausência da dotação orçamentária apropriada, há o risco de o empenho da despesa ser registrado em dotação associada a uma subfunção/função inadequada. Equívocos ou omissões existentes na lei orçamentária nem sempre são retificados durante a execução do orçamento e, assim, nesses casos haverá prejuízo para a precisão e a qualidade das informações.

Referências

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21643/MDF_5a_edicao.pdf>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 6. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. Disponível em https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/367031/CPU_MDF_6educacao_19jan/10cb00b6-0d94-4113-9470-d4d248022fa5>.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

MARTINS, P. S. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/311479.pdf>>.

OLIVEIRA, R. P. e CATANI, A. M. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

OECD. **Education at a glance**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2014.

Há um pensamento estratégico para o Brasil?

Paulo Cesar Gonçalves Egler

Engenheiro pela Escola de Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Mestre em Planejamento e Economia de Energia pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – COPPE/UFRJ e PhD em Ciências Ambientais pela Universidade de East Anglia, Inglaterra. Atualmente exerce a função de coordenador de projetos de pesquisa no IBICT/MCTI.

O importante trabalho “Há um pensamento Estratégico para o Brasil”, publicado pelo Ministro Alessandro Warley Candeas na Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, tem início com a seguinte afirmação:

Existe alguma visão consensual de futuro para o Brasil acima de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais? Há convergências temáticas e de prioridades? Há tradição de pensamento estratégico no País? A resposta é afirmativa para todas essas indagações.

Minha posição é a de que as respostas a estas perguntas não são necessariamente afirmativas.

Para começar essa discussão, aspecto relevante é definir o conceito de estratégico. Segundo o Dicionário Oxford, o termo estratégia, ademais de seu uso militar, pode ter dois sentidos: planejar e/ou gerenciar qualquer assunto de forma adequada; ou um plano ou uma política desenhada para um determinado assunto ou propósito¹. Se integrarmos esses dois conceitos, chegamos à definição de que um determinado assunto, setor ou tema será considerado estratégico se possuir uma política, com programas e planos, que seja concebida e gerenciada de forma adequada (eficiente, eficaz e com efetividade).

1 **Strategy** – **n 1** (art of) planning and directing an operation in a war or campaign. **2** (skill in) planning or managing any affair well. **3** plan or policy designed for a particular purpose.

Para discutir esta questão do planejamento estratégico gostaria inicialmente de relatar dois estudos. O primeiro foi realizado em 2006/2007 e teve por objetivo a elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica da Bacia do Alto Paraguai², sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e conduzido por uma equipe multidisciplinar envolvendo diferentes universidades. O segundo aconteceu em 2008 e foi denominado “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)³.

Neste ponto é importante se abrir um parêntese e apontar uma virtude inegável da área ambiental. Foi ela que, pela primeira vez, procurou introduzir maior racionalidade e participação social no processo de tomada de decisões. Fala-se aqui do processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), proposto pela Política Ambiental dos EUA (*National Environmental Policy Act - NEPA*) em 1970, e que teve a característica de ser adotado em dimensão mundial. Quatro atividades são incluídas na AIA:

1. Disponibilização de informações, com o objetivo principal de aumentar a racionalidade do processo de tomada de decisões;
2. Estabelecimento de um mecanismo de negociação, ao colocar juntos o empreendedor, a sociedade e representantes governamentais;
3. Desenvolvimento de previsões, mediante a realização de cenários prospectivos e com o objetivo de buscar avaliar como o ambiente (em sua dimensão mais compreensiva, que inclui o ambiental, o social e o econômico) será modificado com a realização/implantação de uma ação de intervenção; e
4. Estabelecimento de um mecanismo de mudança institucional ao promover uma visão multidisciplinar de parte das instituições que têm o mandato de realizar as AIAs, que foram como que obrigadas a constituírem equipes compostas por diferentes perfis profissionais, incluindo sociólogos, antropólogos, ecólogos, dentre outros perfis.

No início da década dos 90s mais uma vez a área ambiental se destacou ao promover uma avaliação (de efetividade, de eficácia e de eficiência) da AIA. A questão era analisar se este instrumento de gestão havia mudado, e em que medida havia mudado, o processo de tomada de decisões sobre ações de desenvolvimento.

A resposta deste processo de avaliação da AIA foi a de que embora o procedimento tenha mudado a forma com que as decisões eram tomadas, o processo de AIA foi identificado como reativo, pois

2 http://www.unemat.br/prppg/docs/publicacoes/Livro_Verde_da_AAE_do_Pantanal.pdf

3 Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Brasília: MP, 2008.

se aplica na última etapa do processo de planejamento, ou seja, em nível do projeto, etapa na qual se pensar em mudanças se torna extremamente mais difícil, uma vez que já houve, por parte dos empreendedores, investimentos com o objetivo principal de detalhar a ação de intervenção.

Para ser proativa, a Avaliação de Impactos Ambientais teria de atuar em níveis anteriores do processo de planejamento, isto é, nas etapas de formulação das políticas, planos e programas (PPPs).

Entretanto, na prática, a questão que se colocou na agenda de discussões na década dos 90s foi o resgate da atividade de planejamento. E isto não só apenas para a inserção do componente ambiental no processo de formulação de políticas, planos e programas, mas também para se conseguir a tão mencionada e buscada sustentabilidade do desenvolvimento.

Como resultado desta discussão, a proposta que foi colocada como solução para superar a natureza reativa do processo de AIA foi a adoção de um procedimento que foi denominado de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Na prática, a AAE se caracterizou pela aplicação do procedimento de avaliação de impactos (ambientais, sociais, econômicos e institucionais) em nível não apenas dos projetos, mas sim, e principalmente, em nível das políticas, planos e programas. Atualmente, a denominação de AAE vem sendo substituída pela de Avaliação de Sustentabilidade (AS), e cada vez mais vem se caracterizando como a consolidação da prática do planejamento estratégico.

Voltando aos dois estudos mencionados anteriormente, é importante ressaltar algumas questões que ficaram patentes na implementação deles.

Na AAE da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal) uma primeira dificuldade foi esclarecer qual o futuro que as autoridades governamentais vislumbravam para aquele território, que tem especificidades muito distintas. Melhor, que diretrizes de sustentabilidade eram consideradas pelas autoridades governamentais para o futuro do Pantanal? Esta pergunta ficou sem resposta e o estudo teve de assumir seus próprios cenários de desenvolvimento. É relevante apontar que não se está falando aqui dos tradicionais cenários otimista, tendencial e pessimista, mas sim de cenários que incluíssem entre eles um que viesse a considerar e propor uma perspectiva de sustentabilidade para o Pantanal. Daí a pergunta: o que significa ser sustentável?

Embora esta questão das diretrizes pareça representar aspecto de menor importância, na prática ela assume dimensão relevante, pois deixa claro que não há, de parte das autoridades governamentais, uma preocupação com o futuro. O que fica evidente é que os governantes não estão preocupados ou mesmo não se propõem a colocar tempo e esforços no sentido de imaginar o que querem alcançar com o exercício de seus mandatos.

Outra dificuldade significativa enfrentada no estudo do Pantanal foi a inexistência de informações organizadas e sistematizadas que viabilizassem a elaboração de uma Linha de Base (*Baseline*) consistente e atual para um território como o Pantanal. O que se constatou no estudo não foi a inexistência de informações, mas sim o nível expressivo de fragmentação delas.

Uma terceira questão que ficou evidente no estudo do Pantanal foi o quadro de fragmentação das instituições governamentais, o que torna extremamente complexa a formulação de políticas, planos e programas que envolvam diferentes setores e esferas governamentais.

O estudo do Pantanal foi muito inovador no sentido de desenvolver uma prática que buscasse reduzir o nível de fragmentação institucional das estruturas governamentais, pois ele incluiu um curso de capacitação sobre AAE no qual foram envolvidos servidores de diferentes secretarias dos estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso. Também o Paraguai esteve presente. Foram estes servidores que constituíram o principal recurso humano para a elaboração da AAE do Pantanal.

Infelizmente, este estudo, que deveria passar por uma ampla fase de discussão pública, se encontra hoje apenas nos arquivos daqueles que foram envolvidos em sua elaboração. O MMA nunca fez uso dele para quaisquer propósitos.

É importante aqui retornar àqueles quatro componentes da AIA:

- Disponibilização de informações: o que se constatou é que as informações que são necessárias para a construção de Linhas de Base que permitam um diagnóstico da situação atual de territórios como o Pantanal são hoje precárias e fragmentadas.
- Estabelecimento de um mecanismo de participação: na prática não aconteceu na dimensão que foi concebida, pois embora o estudo tenha promovido reuniões com a sociedade em sua fase de elaboração, a participação mais ampla da sociedade nas discussões das propostas apresentadas pela AAE do Pantanal, prevista para acontecer em sua fase de avaliação, não foi realizada, pois foi abortada pelo Ministério do Meio Ambiente.
- Desenvolvimento de previsões, mediante a realização de cenários prospectivos: o que se constatou foi, de um lado, a incapacidade dos tomadores de decisão governamentais em estabelecerem um conjunto de diretrizes que viessem a caracterizar uma visão de futuro e de sustentabilidade para um território como o Pantanal e, de outro lado, a inexistência no País de instrumentos e procedimentos de avaliação de impactos em diferentes dimensões (ambiental, social, econômico e institucional).
- Estabelecimento de um mecanismo de mudança institucional: não foi possível de se mensurar os progressos alcançados neste aspecto, principalmente devido à interrupção da continuidade do processo de implementação da AAE no Pantanal. Embora, como apontado anteriormente, tenha havido no exercício da AAE do Pantanal o envolvimento de funcionários das secretarias estaduais dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, como o processo não foi continuado, não foi possível se consolidar os avanços obtidos com o processo de capacitação e integração dos referidos funcionários governamentais, o que necessariamente conduziria a uma maior interlocução entre as secretarias estaduais e, por consequência, uma maior coordenação entre elas.

Sobre o estudo do CGEE cabe mencionar que ele produziu uma proposta de método de Avaliação de Sustentabilidade que foi amplamente discutido com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). Um dos elementos deste método era o papel central que ele atribuiu ao MP na coordenação do processo de formulação das políticas públicas no País:

No que diz respeito à realização da Avaliação de Sustentabilidade, um dos mais importantes papéis institucionais a ser desenvolvido é o da coordenação do processo de avaliação pela estrutura governamental com atribuições relativas ao planejamento.

Na prática o Ministério do Planejamento nunca fez uso deste estudo, que teve o envolvimento de equipe bastante diversificada e competente e um custo significativo. Na prática, a SPI/MP foi a primeira a colocar o estudo na prateleira.

Tendo em consideração o relato destas duas práticas recentes, fica muito difícil afirmar que o País tem hoje uma competência (tradição?) de planejamento estratégico consolidada em nível das instituições governamentais, seja em nível federal como estadual e municipal. No passado há fortes evidências de que esta competência tenha existido. No presente não.

Assume relevância concluir esta análise discutindo um aspecto que é incluído no documento do Ministro Candeas. Trata-se da estrutura institucional do Estado brasileiro. Sobre esta estrutura o documento afirma que: “Esse longo histórico e acervo de iniciativas de pensamento e planejamento estratégico foi gerado no seio de uma sólida malha institucional...”

Não sou tão otimista sobre a situação das instituições públicas brasileiras e isto eu já havia discutido em 2001⁴. Considero que esta é uma discussão que falta no País. Em geral a tendência é considerar que tudo vai muito bem no contexto das instituições públicas brasileiras, sem que necessariamente sejam apresentadas as evidências para corroborar esta afirmação.

O interessante é que a literatura internacional sobre políticas públicas é repleta de estudos teóricos e empíricos sobre o papel das instituições públicas, sobretudo no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas. O mesmo não acontece no Brasil. Ao que tudo indica a estrutura institucional do Estado brasileiro não é tema de pesquisa para a comunidade científica nacional.

O que mostrou a experiência da AAE do Pantanal com relação aos servidores das secretarias estaduais dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul e o que se assiste hoje na Esplanada dos Ministérios (e neste sentido, por exemplo, se pode mencionar as discussões que estão acontecendo no âmbito da Carreira de Ciência e Tecnologia) é uma constatação de que há uma significativa fragili-

4 Egler, P.C.G., 2001. Porque ciência e tecnologia não são atividades estratégicas no Brasil. Revista Parcerias Estratégicas, Número 10, Março de 2001, CGEE.

dade na capacidade política e técnica do corpo de funcionários das instituições públicas brasileiras e, conseqüentemente, no papel que as instituições governamentais possam vir a exercer nas atividades próprias de Estado, como a de planejamento estratégico.

Neste sentido, o que é o Estado senão um conjunto de instituições que, legitimadas nas urnas, têm a atribuição de identificar problemas, sugerir soluções e, principalmente, implementá-las, mediante políticas públicas expressas em planos, programas e projetos? E é na existência de instituições, estruturadas – e não fragmentadas e fragilizadas – que se diferenciam os países “desenvolvidos” dos “em desenvolvimento”. Como enfatizado por Abramovay, fazendo referência a um trabalho de Douglass North,

É exatamente por isso que o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais. (Abramovay, 2001)⁵

Uma das razões desta fragmentação e fragilidade é a prática que tem sido recorrente no País, de submeter as instituições públicas a constantes mudanças e alterações. Duas são as resultantes destas mudanças. A primeira é que constantes mudanças resultam em uma desestruturação das regras e das rotinas de funcionamento, levando a uma perda da identidade institucional. A segunda é que o resultado imediato de qualquer mudança organizacional é uma ineficiência no seu funcionamento. E isso independentemente do tipo e da natureza da mudança que se realiza.

A formulação de políticas públicas obedece, na maioria dos casos, a uma simples equação, que inclui os seguintes fatores: problema, soluções e ambiente político. Entretanto, para que uma solução seja pensada e/ou articulada é fundamental que um problema seja reconhecido como tal, e que venha a pressionar a agenda política para uma ação. O crítico é que hoje, no Brasil, as questões relacionadas com as instituições públicas não são reconhecidas como problemas. Daí, para que se perder tempo em pensar soluções?

O estudo do papel das instituições governamentais na construção e implementação de políticas públicas vem sendo realizado mediante importantes trabalhos, sejam no domínio teórico como no empírico. Enfoque relevante é o do novo institucionalismo⁶, que tem trabalhado em diversos campos do conhecimento científico – economia, sociologia, filosofia, antropologia, dentre outros.

O que esses estudos têm procurado principalmente apontar é que as instituições não devem ser consideradas como variáveis dependentes, sem uma existência que dialeticamente forma e é forma-

5 Abramovay, R. 2001. Desenvolvimento e Instituições: a importância da explicação histórica. Em Arbix, G., Zilbovicius, M. e Abramovay, R. *Razões e ficções do desenvolvimento*. UNESP/EDUSP

6 Autores importantes deste enfoque são James March, Jonathan Olsen, Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, André Lecours, Guy Peters, dentre outros.

da pelos indivíduos que nela habitam. Anthony Giddens se refere a essa questão como sendo uma dualidade (duality of structure)⁷.

O relevante é que a partir dessa perspectiva uma instituição não é apenas um *locus* onde indivíduos se organizam para desempenhar funções que cada novo dirigente define quais deverão ser, através de estruturas ou organogramas estabelecidos mediante princípios de uma boa administração, concebidos por especialistas em Organização e Métodos – O&M.

Muito mais do que isso, as instituições têm uma função essencial que é a de transformar indivíduos em cidadãos, no sentido de agirem através de regras de comportamento apropriadas e também conhecedores das virtudes moral e intelectual da política. Um cidadão conhece as razões institucionais para determinados comportamentos e pode justificá-los mediante referências aos requisitos de uma ordem estabelecida. É importante notar que aqui o conceito de instituição compreende tanto elementos como culturas, religiões, leis e normas, como uma dimensão mais restrita e específica como a de uma organização ou de uma empresa.

Tendo em vista essa perspectiva, uma organização, como já apontado, não deve estar sujeita a permanentes mudanças e alterações. Não só pelo fato de que constantes mudanças, como visto, conduzem a uma ineficiência de funcionamento, mas também, e principalmente, porque resultam na desestruturação de suas regras e de suas rotinas de funcionamento, levando a uma perda da identidade institucional. O mesmo vale para seus funcionários, que devem, para que efetivamente se considerem pertencentes a um ambiente institucional, interiorizarem as rotinas, normas, procedimentos e culturas que definem uma organização. E esta interiorização depende, sobretudo, de tempo de permanência na instituição.

Como discutido, o ambiente institucional assume papel relevante no processo de formulação e, principalmente, de implementação das políticas públicas. Se existe hoje uma reconhecida ineficiência e falência do setor governamental brasileiro, explicitada pela incapacidade de realizar funções básicas de gestão política, administrativa e financeira, a principal explicação para esta conjuntura é o progressivo processo de deterioração de nossas organizações governamentais. A solução para este problema não é simples, mas, como ressaltado, começa com o reconhecimento de que ele existe.

7 “...the constitution of agents and structures are not two independently given sets of phenomena, a dualism, but represent a duality. According to the notion of the duality of structure, the structural properties of social systems are both medium and outcome of the practices they recursively organise.” (Giddens, 1984)

Subsídios para o debate sobre mobilidade no sistema de planejamento e de orçamento federal



Compete à Carreira de Planejamento e Orçamento, criada pelo Decreto-Lei 2.347/1987, o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas nas áreas de planejamento e orçamento. A denominação e a competência dessa carreira constam do art. 10 da Lei 8.270/1991 e do art. 23 da Lei 9.625/1998, respectivamente.

A criação de carreira específica de Planejamento e Orçamento decorre da importância dessas atividades para o desenvolvimento das funções de gestão governamental. Tanto o é que as atividades de planejamento e orçamento governamental seguem reguladas na Constituição da República de 1988 – CR/1988, em leis complementares e em leis ordinárias.

O art. 165 da CR/1988 trouxe uma inovação ao instituir dois novos instrumentos, a Lei do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que se somaram à tradicional Lei Orçamentária Anual (LOA) como referências para o planejamento e o orçamento governamental no Brasil.

Na sequência, desde a Medida Provisória 480/1994, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências”, até a conversão na Lei 10.180/2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”, ao longo de 88 edições (período compreendido de abril de 1994 até fevereiro de 2001), a definição do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal - SPOF manteve-se consolidada.

A Medida Provisória 480/1994, em seu art. 11, definiu que as atividades de Planejamento e de Orçamento do Governo Federal seriam **organizadas de forma sistêmica**, tendo, naquela ocasião, como órgão central, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República. Na mesma linha, a Lei 10.180/2001, em seu art. 2º, informa que **o SPOF tem por finalidade:**

I- formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

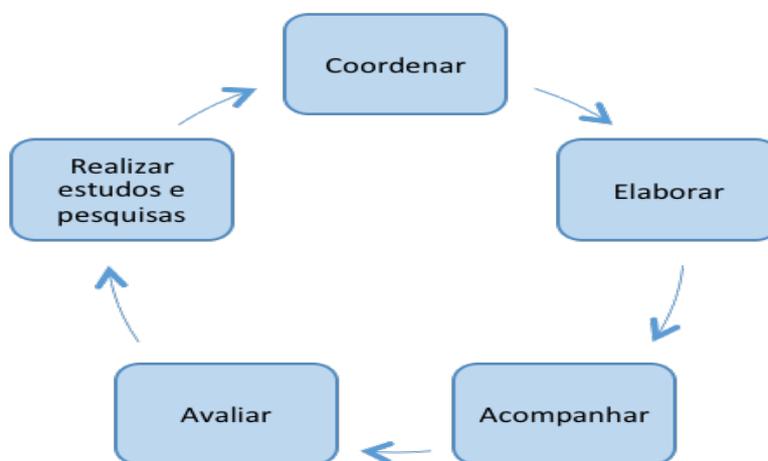
IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;

V- promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Em seu art. 3º, a Lei 10.180/2001 informa que o SPOF compreende as **atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas.**

Da análise da evolução dos normativos¹ depreende-se que o SPOF é um **conjunto de atividades, organizadas sistemicamente.** Portanto, o sistema não é um corpo de órgãos, unidades e agentes. De forma simples, um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos inter-relacionados que interagem no desempenho de uma função. Nesse caso, os elementos são as atividades (coordenar; elaborar; acompanhar; avaliar; e realizar estudos e pesquisas), e as funções são o planejamento e o orçamento governamental.

Figura 1 – Atividades do ciclo de planejamento e orçamento



Fonte: elaboração própria

1 O Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, já estabelecia diretrizes para a Reforma Administrativa, determinando, em seu art. 6º, que as atividades da Administração Federal deveriam obedecer aos seguintes **princípios fundamentais**: I Planejamento; II Coordenação; III Descentralização; IV - Delegação de Competência; V - Controle.

O SPOF teve sua definição consolidada com atividades inter-relacionadas que são imprescindíveis para o exercício de funções clássicas de governo, materializadas na atuação de cada órgão, unidade ou entidade do governo: a **função alocativa** (no provimento de bens públicos e semipúblicos, em face das falhas de mercado ou, nas diversas políticas públicas como, por exemplo, de desenvolvimento, de infraestrutura etc.); e a **função distributiva** (políticas de renda ou de redistribuição de renda realizadas por meio das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais).

Não obstante seja evidente que todas as instituições do Governo Federal, responsáveis pelas mais diversas políticas públicas, executam atividades de planejamento e de orçamento e que, inclusive, contam com dotações alocadas na lei orçamentária e, por definição, integram o SPOF, há quem defenda a visão restrita segundo a qual integrariam o SPOF apenas os órgãos citados nos incisos I, II e III do art. 4º da Lei 10.180/2001.

Segundo esta visão, não integrariam o SPOF as unidades de planejamento e orçamento dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas aos Ministérios (entidades da Administração Pública Federal Indireta), nem as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais Poderes da República.

A discussão a seguir joga luz sobre o assunto ao trazer para reflexão a Lei 4.320/1964 – recepcionada como lei complementar no ordenamento jurídico inaugurado pela CR/1988, que em seu art. 14 define pela primeira vez “Unidade Orçamentária” como “o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.” Registre-se a sintonia da definição acima (“o agrupamento de serviços”) com a definição contida no art. 3º da Lei 10.180/2001, que menciona as “**atividades** de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas”.

Por sua vez, o Decreto-Lei 200/1967 já definia, em seu art. 4º, que a Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado pela Lei nº 7.596, de 1987)

A partir da Medida Provisória 535/1994, até a Medida Provisória 667/1994, figuram explicitamente, no artigo que trata dos órgãos e unidades que integram o SPOF, as unidades de planejamento e orçamento das entidades da Administração Pública Federal Indireta, na qualidade de órgãos seccionais. A partir da Medida Provisória 723/1994, até a Medida Provisória 1.626-49/1998, ocorreram várias alterações, com a inclusão e a exclusão de alguns órgãos.

Mas, no que diz respeito às unidades de planejamento e orçamento das entidades da Administração Pública Federal indireta e fundacional, não houve citação explícita. Desnecessária, talvez, por entender o legislador que, por desenvolverem as mesmas atividades de planejamento e orçamento, são integrantes do sistema, em virtude da vinculação direta às unidades de planejamento e orçamento dos ministérios civis, militares e órgãos da Presidência da República. Isso porque não se pode deixar de observar outras normas vigentes a respeito do assunto, tal como o Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre organização da Administração Federal.

A Medida Provisória 1.626-50/1998 trouxe grande alteração no que diz respeito aos integrantes do sistema, reconhecendo novamente a figura do “órgão seccional”, sem, no entanto, nominá-lo. Ao tratar, em seu § 4º do art. 4º, das unidades de planejamento e orçamento das entidades da Administração Pública Federal Indireta (inclusive empresa pública, autarquias e fundações), retoma o padrão das Medidas Provisórias 535 à 667. Reconhece **explicitamente** que tais unidades realizam as mesmas atividades dos sistemas de planejamento e orçamento como verdadeiros órgãos seccionais, posto que estão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, e também, no que couber, do respectivo órgão setorial. Desta forma, a subordinação característica dentro do SPOF foi declarada na legislação.

Note-se que a Lei 10.180/2001 é redundante no que se refere à subordinação decorrente de orientação normativa e supervisão técnica. Basta que se observe o art. 8º do Decreto-Lei 200/1967, que determina que sejam objeto de permanente coordenação “As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo...”. E o art. 19, que determina que “a supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério.” Em sendo assim, não há como negar essas unidades como integrantes do sistema.

A Medida Provisória 1.626-50/1998 vai além. Em seu art. 5º estende o sistema às unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento de outros Poderes², ao determinar que os órgãos integrantes do SPOF e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais poderes realizem o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas respectivos, justamente às atividades nominadas no art. 3º.

Com a edição da Medida Provisória 1893-70/1999, observa-se a ratificação da extensão do sistema, com a inclusão definitiva do art. 30:

Art. 30. Os servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle, os ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nível intermediário do IPEA e demais cargos de nível superior do IPEA, **poderão ser cedidos para ter exercício nos órgãos e nas unidades dos Sistemas referidos nesta Medida Provisória, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.** (Grifo nosso).

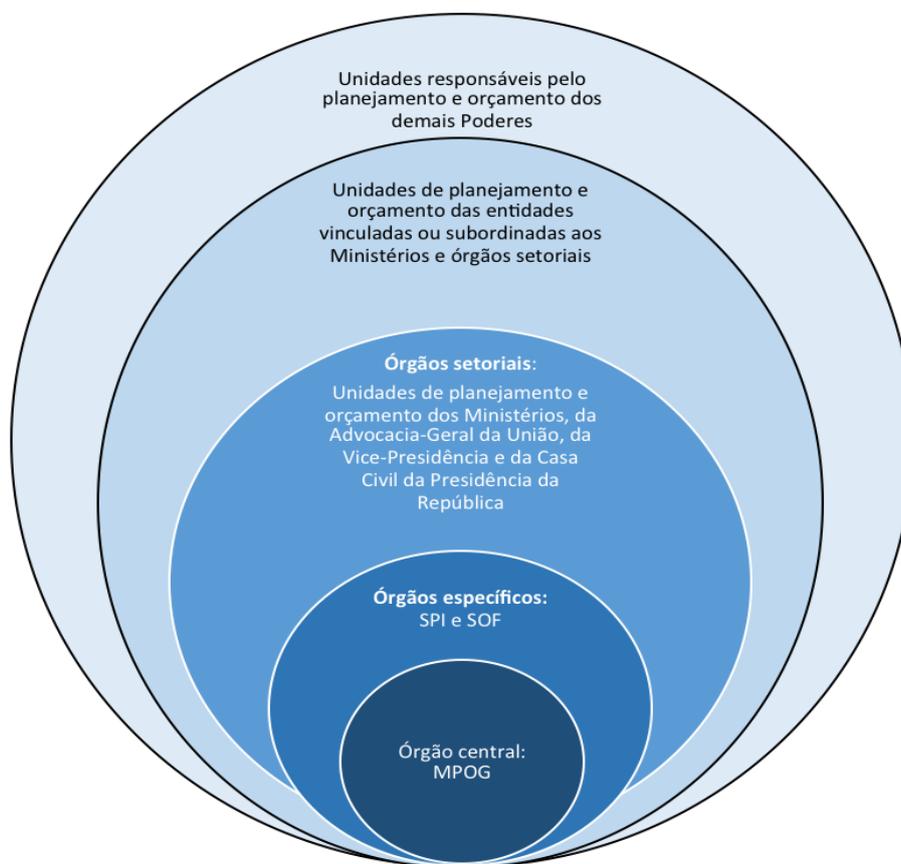
Dessa maneira, a Lei 10.180/2001 não apenas ratifica a amplitude da composição do SPOF, ao reconhecer a importância do exercício de servidores especializados, independente de ocupação de cargo comissionado, nos órgãos e unidades do sistema, seguindo a lógica das medidas provisórias que a antecederam, como **amplia a área de atuação aos demais órgãos e unidades dos sistemas referidos nessa Lei**, quais sejam: Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. O legislador promove, dessa forma, a interação entre essas carreiras, propiciando a troca de conhecimentos e experiências entre os sistemas, que são inter-relacionados, de sorte a integrar e promover a constante evolução das atividades compreendidas em cada um.

Importante frisar que em todo o regramento, desde a Lei 4.320/1964 e o Decreto-Lei 200/1967, até as Leis 9.625/1998 e 10.180/2001, bem como nos regramentos infralegais, tais como as portarias e as sucessivas edições do Manual Técnico de Orçamento, é reafirmado que integram o sistema as entidades da Administração Pública Federal Indireta (inclusive empresa pública, autarquias e fundações) e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais poderes.

- 2 Não poderia ser diferente, posto que Constituição da República de 1988 determina:
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
.....

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.
§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Figura 2 – Unidades integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal



Fonte: elaboração própria

Especificamente a respeito do sistema de orçamento, sistematicamente o MTO destaca quais são os agentes do sistema e o papel que compete a cada um. Observe-se, ainda, que o citado Manual não esgota essas unidades quando a matéria abordada for a de “Planejamento”. Quando a matéria versar sobre Planejamento outras unidades devem ser incorporadas a esse escopo, como bem cita a Lei 10.180/2001, quando dispõe sobre os sistemas.

De acordo com os argumentos aqui apresentados, fica clara a análise rasa do art. 4º da Lei 10.180/2001, quando se pretende argumentar que integram o SPOF apenas os órgãos descritos em seus incisos I a III, descartando outras instituições que executam as atividades do sistema, que figuram efetivamente nas “Leis de Meios” (PPA, LDO e LOA) e atuam no ciclo de planejamento e orçamento. Afinal, se uma unidade fica submetida à orientação normativa e à *supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial*, seria ilógico que esta mesma

unidade não faça parte do sistema, tendo em vista que só se orienta e supervisiona aquele que exerce atividade da mesma natureza.

A interpretação literal do dispositivo não é recomendável, pois não condiz com o conjunto de leis que tratam do assunto, a exemplo da LDO e da LOA, publicadas anualmente, dos regimentos e portarias, e do conjunto de ferramentas construído (sistemas de planejamento e orçamento, contábil, de compras etc), todos utilizados na execução das atividades que compreendem os sistemas citados na Lei 10.180/2001.

Profícuo destacar que, de acordo com Lei 11.890/2008, em seu art.18, que dispõe sobre as hipóteses de cessão ou de exercício fora do órgão de lotação dos servidores públicos federais, cabem os seguintes dispositivos:

Art.18. Os integrantes das Carreiras a que se refere o art. 10 desta Lei somente poderão ser cedidos ou ter exercício fora do respectivo órgão de lotação nas seguintes situações definidas no art. 1º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e, ainda, nas seguintes:

I – requisições previstas em lei para órgãos e entidades da União;

(...)

IV – cessão para o exercício de cargo de Natureza Especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a DAS-4 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes, em outros órgãos da união, em autarquias ou em fundações públicas federais;

V – exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de DAS-4 ou de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

VI – exercício de cargo de diretor ou de presidente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal;

Cite-se ainda o art. 1º, inciso II, da Lei 9.625/1998, citado como hipótese no *caput* do artigo 18 da Lei 11.890/2008, que traz a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Desempenho e Produtividade – GDP, devida aos ocupantes dos seguintes cargos efetivos:

(...)

II – da Carreira de Planejamento e Orçamento e do cargo de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, quando em exercício no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

A Tabela 1 sintetiza as diversas possibilidades de mobilidade no âmbito do SPOF:

Tabela 1 - Possibilidades de mobilidade no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal

Movimentação	Destinos/Cargos	Detalhamento	Fundamento legal
Requisições		Caráter irrecusável	Lei 9.007/1995; Decreto 4.050/2001, art. 1º, I
Cessão <i>lato sensu</i>	Outro órgão ou entidade dos Poderes da União, Estados, DF e Municípios	Regulamentável pelo MP	Lei 8.112/1990, art. 93, I; Decreto 4.050/2001, Art. 1º.
Exercício descentralizado ou cessão em razão de legislação específica	Nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de: Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Federal (SPOF); Administração Financeira do Poder Executivo Federal (SAFF); Contabilidade do Poder Executivo Federal (SCF); e Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI)	Independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.	Lei 8.112/1990, art. 93, II Lei 10.180/2001, art. 30 Lei 11.890/2008, art. 18, <i>caput</i> Lei 9.625/1998, art. 1º, II
	Altos Cargos da Administração Pública Federal (direta ou indireta)	Cargo de Natureza Especial Comissão maior ou igual a DAS-4 Diretor ou Presidente de empresa estatal	Lei 8.112/1990, art. 93, II Lei 11.890/2008, art. 18, IV e VI
	Estados, DF e Municípios	Secretário de Estado Comissão maior ou igual a DAS-4 Dirigente máximo	Lei 8.112/1990, art. 93, II Lei 11.890/2008, art. 18, V
Exercício	No Ministério do Planejamento	Movimentação interna. Regulamentável pelo MP.	Lei 9.625/1998, art. 1º, II

Fonte: elaboração própria

Da análise das finalidades e competências do SPOF, somadas às atribuições do Analista de Planejamento e Orçamento – APO, contidas na Classificação Brasileira de Ocupação – CBO (reproduzidas no Anexo deste documento), emerge a intenção do legislador ao incluir o art. 30 na Lei 10.180/2001. Segundo a CBO, a carreira de APO compõe o grupo de Carreiras de Gestão Governamental (Lei 11.890/2008), e faz parte do núcleo estratégico do Estado. Conforme a CBO, “Os ocupantes dos cargos dessa família ocupacional exercem suas atividades nas mais diversas áreas da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, como área financeira e contábil e administrativa. Realizam suas atividades em equipe, geralmente assumindo as funções de coordenação. Estão expostos ao assédio de grupos de pressão”. (Grifo nosso)

A Lei 11.890/2008 está em consonância com toda análise acima, acerca da área de atuação do APO (Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, segundo inciso II, art. 30 da Lei 9.625/1998), com atuação no Governo Federal, no âmbito dos três poderes, e em específico com o que termina o Inciso V do art. 2º da Lei 10.180/2001, que trata das finalidades do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Abaixo transcreve-se a Lei 10.180/2001, no que diz respeito às Competências do SPOF:

Do Planejamento Federal

Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Do Orçamento Federal

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

Conclui-se, portanto, que o SPOF é um conjunto de atividades, organizadas sistemicamente, de acordo com a redação descritiva e sequencial das atividades que o compõem, e não apenas a soma de um corpo restrito de órgãos, unidades e agentes.

Conforme demonstra a Figura 2, a combinação do § 4º, do art. 4º, com os arts. 5º, 6º e 30, da Lei 10.180/2001, conjugados com CR/1988, a Lei 9.625/1998, com Decreto-Lei 200/1967, a Lei 9.025/1998, e a Lei 11.890/2008, deixa claro que integram o SPOF: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central do sistema; os órgãos setoriais; os órgãos específicos de planejamento e orçamento; as unidades de planejamento e orçamento dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas aos Ministérios; e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais Poderes.

Mesmo se considerada isoladamente, a Lei 10.180/2001 seria suficiente para tal conclusão. A interpretação literal do art. 4º, apenas, não é recomendável, pois deixa de considerar parte importante da legislação sobre o assunto, inclusive lei recepcionada como complementar, sob pena de não se alcançar o que determina o espírito da Lei 10.180/2001.

Outra conclusão inequívoca está relacionada à mobilidade dos servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Federal. Conforme demonstra a Tabela 1, os integrantes da Carreira de Planejamento e Orçamento podem ser cedidos aos órgãos e às unidades dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança, em consonância com o que determina a Lei 10.180/2001:

Art. 30. Os servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle, os ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nível intermediário do IPEA e demais cargos de nível superior do IPEA, **poderão ser cedidos para ter exercício nos órgãos e nas unidades dos Sistemas referidos nesta Lei, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.** (Grifo nosso).

Espera-se que os subsídios aqui apresentados possam contribuir com o debate sobre a mobilidade no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de maneira que sejam cumpridas a contento as finalidades para as quais foi criado esse sistema.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 5.out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. Decreto nº 491, de 9 de abril de 1992. Regulamenta o art. 10 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, e altera a regulamentação do Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0491.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001. Regulamenta o art. 93 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a cessão de servidores de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4050.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. Decreto-lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. Cria na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República os cargos que especifica, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2347.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Decreto nº 95.077, de 22 de outubro de 1987](#). Regulamenta a transposição dos servidores alcançados pelo Decreto-lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D95077.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. [Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991](#). Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8270.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995](#). Dispõe sobre a criação dos cargos em comissão que menciona e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9007.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. [Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998](#). Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, de Desempenho Diplomático - GDD, de Desempenho de Atividade de Chancelaria - GDC e de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDCT, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9625.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001](#). Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: 7 fev.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Lei nº 11.890 de 24 de dezembro de 2008](#). Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória (...), das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; (...) e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SÍDEC; altera as Leis nºs 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nºs 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11890.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#). Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Lei nº 12.775, de 28 de dezembro de 2012](#). Dispõe sobre a remuneração dos cargos das (...), das Carreiras de Gestão Governamental (...); e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12775.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 480, de 27 de abril de 1994](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 535, de 24 de junho de 1994](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/535.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/535.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 559, de 26 de julho de 1994](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/559.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/559.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 723, de 18 de novembro de 1994](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/723.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/723.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 943, de 16 de março de 1995](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/943.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/943.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.626-49, de 12 de fevereiro de 1998](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1626-49.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1626-49.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.626-50, de 13 de março de 1998](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1626-50.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1626-50.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.751-61, de 13 de janeiro de 1999](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1751-61.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1751-61.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.751-65, de 6 de maio de 1999](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1751-65.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1751-65.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.893-67, de 29 de junho de 1999](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1893-67.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1893-67.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.893-69, de 27 de agosto de 1999](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1893-69.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1893-69.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 1.893-70, de 24 de setembro de 1999](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1893-70.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1893-70.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 2.112-87, de 27 de dezembro de 2000](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2112-87.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2112-87.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 2.112-88, de 26 de janeiro de 2001](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2112-88.htm). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2112-88.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. [Medida provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2229-43.htm). Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2229-43.htm>. Acesso em: 27 maio. 2015.

_____. Secretaria de Administração Pública. Presidência da República. **Portaria nº 2, de 04 de janeiro de 1988**. Aprova na forma dos Anexos que integram esta portaria, as características de classe de Carreira de Orçamento, dos Cargos de Analistas de Orçamento e técnicos de Orçamento, da Secretaria de Orçamento e Finanças/SOF da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República/SEPLAN, respectivamente nível superior e médio, de que trata o Decreto-lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. Diário Oficial da União., Brasília, DF, 6 jan. 1988, p. 268.

Anexo

A carreira de Analista de Planejamento e Orçamento compõe o grupo de Carreiras de Gestão Governamental (Lei 11.890/2008), e faz parte do núcleo estratégico de Setores do Estado, típicos de gestão governamental. Conforme a Classificação Brasileira de Ocupações, “Os ocupantes dos cargos dessa família ocupacional exercem suas atividades nas mais diversas áreas da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, como área financeira e contábil e administrativa. Realizam suas atividades em equipe, geralmente assumindo as funções de coordenação. Estão expostos ao assédio de grupos de pressão.”

Classificação Brasileira de Ocupações - CBO

1115 :: Gestores públicos

1115-10 - Analista de planejamento e orçamento - apo

Formulam, implementam e avaliam políticas públicas, supervisionam e executam atividades de planejamento e orçamento governamental de qualquer instituição da administração federal.

Formação e experiência

Para o exercício desses cargos, é exigida escolaridade de nível superior, geralmente o provimento dos cargos é via concurso público.

Condições gerais de exercício

Os ocupantes dos cargos dessa família ocupacional exercem suas atividades nas mais diversas áreas da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, como área financeira e contábil e administrativa. Realizam suas atividades em equipe, geralmente assumindo as funções de coordenação. Estão expostos ao assédio de grupos de pressão.

GACS - Atividades

A - FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS

- A.1 - Analisar cenário
- A.2 - Diagnosticar problemas
- A.3 - Mapear partes interessadas
- A.4 - Realizar estudos técnicos
- A.5 - Identificar prioridades
- A.6 - Modelar políticas
- A.7 - Modelar planos
- A.8 - Realizar consultas públicas

- A.9 - Propor alternativas estratégicas
- A.10 - Propor linhas de ação
- A.11 - Propor regramentos jurídicos

B - COORDENAR PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

- B.1 - Projetar cenários
- B.2 - Coordenar definição de objetivos estratégicos de governo
- B.3 - Subsidiar definição de objetivos de governo
- B.4 - Coordenar definição de objetivos setoriais
- B.5 - Subsidiar definição de objetivos setoriais
- B.6 - Verificar consistência dos objetivos setoriais com os objetivos estratégicos
- B.7 - Definir programas e ações
- B.8 - Definir metas
- B.9 - Desenvolver sistema de indicadores
- B.10 - Consolidar plano plurianual
- B.11 - Desdobrar planejamento
- B.12 - Elaborar proposta de veto

C - ELABORAR ORÇAMENTO

- C.1 - Subsidiar elaboração de diretrizes de política fiscal
- C.2 - Projetar cenário fiscal
- C.3 - Projetar parâmetros macroeconômicos
- C.4 - Analisar comportamento das despesas
- C.5 - Projetar receitas
- C.6 - Projetar despesas obrigatórias
- C.7 - Estabelecer valores discricionários (não obrigatórios)
- C.8 - Detalhar programação orçamentária
- C.9 - Consolidar orçamento

D - GERENCIAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

- D.1 - Gerenciar programas e ações
- D.2 - Alocar recursos (materiais, humanos e financeiros)
- D.3 - Articular recursos e processos
- D.4 - Administrar recursos (materiais, humanos e financeiros)
- D.5 - Buscar apoio político e institucional
- D.6 - Promover articulações intra e inter institucionais
- D.7 - Interagir com as partes interessadas
- D.8 - Gerenciar equipes e atividades
- D.9 - Desenvolver ferramentas de gestão

- D.10 - Selecionar ferramentas de gestão
- D.11 - Propor instrumentos de contratação
- D.12 - Promover a realização de parcerias e acordos
- D.13 - Executar orçamento
- D.14 - Monitorar implementação das políticas públicas
- D.15 - Realizar prestação de contas

E - ADMINISTRAR ORÇAMENTO

- E.1 - Monitorar implementação do ppa
- E.2 - Monitorar execução orçamentária
- E.3 - Revisar parâmetros, receitas, despesas, despesas não obrigatórias e cenário fiscal
- E.4 - Preparar relatórios para os demais poderes
- E.5 - Propor distribuição dos recursos
- E.6 - Estabelecer os limites orçamentários
- E.7 - Estabelecer programação orçamentária
- E.8 - Propor alterações orçamentárias
- E.9 - Verificar a sustentabilidade da despesa
- E.10 - Preparar relatório de avaliação de receitas e despesas
- E.11 - Acompanhar discussão e tramitação do orçamento e do PPA no legislativo
- E.12 - Analisar orçamento e PPA aprovados pelo legislativo
- E.13 - Elaborar propostas de veto

F - AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS

- F.1 - Avaliar impactos de políticas públicas
- F.2 - Avaliar processos de execução das políticas públicas
- F.3 - Aferir execução das políticas públicas
- F.4 - Avaliar programas e ações
- F.5 - Avaliar plano plurianual
- F.6 - Avaliar processo orçamentário
- F.7 - Revisar orçamento
- F.8 - Revisar programas e ações
- F.9 - Revisar plano plurianual

G - ASSESSORAR AUTORIDADES

- G.1 - Assessorar tomada de decisões
- G.2 - Elaborar pareceres, notas técnicas e informativas
- G.3 - Municar autoridade com informações
- G.4 - Orientar autoridades para participação em eventos, reuniões e colegiados
- G.5 - Representar autoridades em eventos, reuniões e colegiados

G.6 - Acompanhar tramitação de propostas no legislativo

G.7 - Acompanhar decisões do poder judiciário

Z - DEMONSTRAR COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Z.1 - Demonstrar sensibilidade política

Z.2 - Demonstrar capacidade de negociação

Z.3 - Demonstrar flexibilidade

Z.4 - Administrar conflitos

Z.5 - Trabalhar em equipe

Z.6 - Demonstrar liderança

Z.7 - Demonstrar pró-atividade

Z.8 - Trabalhar sob pressão

Z.9 - Demonstrar capacidade de comunicação verbal e escrita

Z.10 - Capacidade de articulação

Z.11 - Demonstrar criatividade

Z.12 - Demonstrar capacidade de organização

Resenha do livro “Thorstein Veblen: O Teórico da Economia Moderna. Teoria econômica, psique e estética da ordem patriarcal”, de Murillo Cruz. Primeira edição, 2013/2014.

Márcio Gimene de Oliveira

Analista de Planejamento e Orçamento

Thorstein Veblen (1857-1929) é considerado um dos maiores economistas de todos os tempos. A originalidade e a perspicácia de suas análises inspiraram gerações de pesquisadores e formuladores de políticas públicas desde o *New Deal* e o movimento tecnocrático estadunidense do início dos anos 1930. No Brasil, dos onze livros publicados por Veblen, somente dois tiveram traduções para o português: *The Theory of the Leisure Class* (A Teoria da Classe Ociosa); e *The Theory of Business Enterprise* (A Teoria da Empresa de Negócios, traduzido como A Teoria da Empresa Industrial). Dos poucos trabalhos publicados sobre Veblen por autores brasileiros nenhum se compara em abrangência e profundidade ao livro objeto desta resenha¹, que foi publicado pelo professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Murillo Cruz, de quem tive o privilégio de ser aluno.

O principal mérito da obra de Murillo Cruz é a sua capacidade de apresentar de maneira didática a trajetória intelectual e as principais contribuições teóricas de Veblen, permitindo ao leitor melhor compreender passagens cruciais dos textos do economista estadunidense que ainda hoje permanecem obscuras para o grande público.

Veblen nasceu em uma família de fazendeiros noruegueses (que imigrou para os Estados Unidos em 1847), na cidade de Cato, distrito de Manitowoc, em Wisconsin, às vésperas de um dos períodos mais conturbados e importantes da história estadunidense, caracterizada pelo acelerado processo



1 O livro pode ser acessado gratuitamente em: <https://sites.google.com/site/murillocruzfilho/>.

de industrialização e por conflitos que levariam o país à Guerra Civil (1861-1865). E faleceu em agosto de 1929, pouco antes da quebra da bolsa de Nova Iorque e da depressão econômica que a sucedeu. Desde a infância, Veblen se inquietou com o contraste entre, de um lado, o tratamento da terra como fonte e meio de subsistência e trabalho ordenado e objetivo (*workmanship*), e, de outro lado, as práticas predatórias dos comerciantes que viam a terra e as atividades agrícolas como mera fonte de lucro especulativo. Veblen notou que muitos fazendeiros e homens de negócios estavam mais preocupados com a obtenção de ganhos pecuniários do que com a produção diligente ou com melhorias para a comunidade como um todo. É a partir desta distinção entre o trabalho eficaz e as atividades predatórias que Veblen extrai a argumentação central da sua obra.

Nesta trajetória, dentre as inúmeras influências teóricas e literárias exercidas sobre o imaginário de Veblen, Murillo destaca o clássico *Looking Backward: 2000-1887*, publicado em 1888 por Edward Bellamy. O romance trata do deslocamento no tempo de um cidadão (Julian West) de Boston, que se encontrava hipnotizado em dependências subterrâneas de uma construção quando ocorre uma grande catástrofe. Quando Julian West acorda, 113 anos depois, isto é, no ano 2000, encontra-se diante de uma sociedade radicalmente diferente, onde as relações sociais e econômicas, e as instituições, foram transformadas e cristalizadas em uma ordem socialista justa, equilibrada e materialmente desenvolvida. A narrativa do livro é a explicação feita pelo tutor de Julian West, o Dr. Leete, de como esta *nova ordem* funcionava.

Nela a moeda foi abolida, e os cidadãos usavam uma espécie de *cartão de crédito* onde abatiam as suas aquisições para as suas necessidades. A riqueza privada foi extinta e submetida à riqueza coletiva, reinando um igualitarismo econômico. Toda a produção e a distribuição eram centralmente planejadas. E isto era obtido não pelo abandono da industrialização ou do progresso técnico. A *nova ordem* de Bellamy estimulava e incorporava todos os desenvolvimentos científicos e tecnológicos seguindo uma lógica de centralização crescente do capital (material), e estabelecendo uma espécie de monopólio total, de tal forma, que, pela nacionalização, o Estado tornava-se o único proprietário do capital. A Nação, explica o Dr. Leete para Julian West, encontra-se organizada como uma grande Corporação de Negócios, na qual todas as demais corporações foram absorvidas. Assim, pela eliminação dos desperdícios das empresas privadas, e aproveitando os ganhos de produtividade do sistema mecânico da fábrica (automatizada), era possível repartir os ganhos entre todos os cidadãos, que viviam em abundância com jornadas reduzidas de trabalho.

Em seu romance Bellamy denuncia, por meio do Dr. Leete, que no século 19 havia uma dicotomia de interesses entre os *homens de negócios* e a comunidade, com os *homens de negócios* restringindo a produção para obterem maiores lucros pessoais: “Isto, Sr. West, é o que era designado no século 19 de sistema de produção. Deixo para a sua opinião concluir se este sistema era um sistema de *produção* ou um sistema de *restrição da produção!*”.

O espírito investigativo de Veblen o levou a pesquisar a fundo os mecanismos sociais que possibilitam aos *homens de negócios* imporem à coletividade sua lógica predatória. Neste percurso, ao contrário

do que o pensamento progressista de então apregoava, Veblen destacou a tendência das classes oprimidas de legitimarem os hábitos de comportamento dos seus opressores. Ao invés de se rebelarem, os oprimidos tendiam a se espelhar nos comportamentos sociais dos opressores.

Prestígio social e valor comercial

Veblen destacou que o valor *comercial* (o prestígio, o good-will) de uma peça de vestuário, e a provisória reputação que um usuário obtém pelo uso da mesma, decorrem do alto prestígio que se atribui a esta peça, por ela conter ou indicar: (i) elementos significativos de desperdício conspícuo; (ii) indicação de isenção de trabalho industrial e de serventia por parte do usuário; (iii) *estar na moda*; (iv) aderência da peça de vestuário a personalidades já previamente reputadas etc. Tal raciocínio seria válido não somente para peças de vestuário, mas para todos objetos considerados reputados ou nobres que estejam sendo expostos conspícuamente pelo usuário e que sejam de propriedade do mesmo. Estes elementos *comerciais* e honoríficos do vestuário (e dos demais objetos) indicam que o usuário possui capacidade pecuniária ou força pecuniária, isto é, habilidade de pagar, despende ou desperdiçar; e sendo estes os valores essenciais das sociedades pecuniárias, o que o usuário obtém, conseqüentemente, é valor ou apreciação comercial, reputação elevada, prestígio, ou good-will; e em última instância obtém ou eleva seu *crédito* junto à comunidade. Assim, o good-will atribuído à peça de vestuário (ou de outros produtos), eleva o good-will do usuário da peça, elevando então seu crédito individual e social, e possivelmente o seu *lucro* individual e social (intangível ou tangível).

Este *lucro* social ou individual, ou vantagem competitiva do indivíduo entre os demais, pode ser a elevação de *status* e respeito que ele obtém no grupo. Se for suficientemente astuto, ele conseguirá transformar este *status* em bens e propriedades tangíveis. Logo, o objetivo prioritário do indivíduo nas culturas competitivas é obter *crédito* e reputação para o processo de acumulação de propriedades e emulação pecuniária; e não fazer algo que seja objetivamente de serventia para si, para outrem, ou para o grupo.

O raciocínio que Veblen utiliza para explicar o comportamento e os objetivos latentes dos indivíduos nas culturas pecuniárias é semelhante ao raciocínio que utiliza para explicar o funcionamento das modernas corporações financeiras; e, a *fortiori*, de toda a civilização moderna: o valor comercial (elevado) de uma corporação, revelado ou indicado pelo preço elevado de suas ações nos mercados de capitais ou bolsas de valores, decorre, prioritariamente, do alto prestígio que ela obtém através de uma política deliberada de despesas conspícuas em autopromoção, marketing e propaganda; isto é, na elevação de seu good-will; e que inclui, evidentemente, os demais itens intangíveis (e alguns tangíveis e mesmo produtivos) para elevar este prestígio junto ao mercado e aos consumidores; sem esquecer ainda o efeito de elevação de prestígio e rentabilidade prospectiva que ela obtém pela aquisição ou compra de concorrentes, ou pela concretização de coligações astutas.

Em suma: (i) a exposição de propriedades e posses (reais ou virtuais); (ii) as despesas com propaganda e marketing; (iii) os relacionamentos conspícuos, regulares e empáticos com governos, políticos, clientes e/ou personalidades pecuniariamente decentes, clérigos, professores institucionalmente reputados, apresentadores de televisão, esportistas, artistas, cantores, modelos etc.; tudo que possa indicar ostentação conspícua de capacidade e potência pecuniárias, e conseqüentemente demonstração de poder; tudo isto eleva, naturalmente, o capital comercial, o crédito e a reputação das empresas, em um círculo vicioso de virtuosidade e resultados pecuniários.

Veblen sustenta que o objetivo latente de uma corporação moderna é elevar conspicuamente seus ativos intangíveis, o good-will e a reputação, para, ao projetar *rentabilidades* prospectivas crescentes, elevar seu capital comercial, e, portanto, os preços das suas ações nas bolsas de valores, vislumbrando o lançamento de novas ações nos mercados de capitais para a obtenção de novos capitais transferidos de terceiros. Dependendo dos interesses em jogo, pode também forçar flutuações de suas ações de acordo com os interesses de compra ou de venda. E tudo isto independentemente das conseqüências reais e objetivas destas prioridades comerciais para a plenitude da vida dos indivíduos ou da economia real.

No capitalismo corporativo financeiro, a capitalização mais importante para os *homens de negócios* é a capitalização de um rendimento prospectivo, embasado no good-will do negócio como um todo, calculado ou apreciado ao valor presente, e negociado através de *securities* nas bolsas de valores como uma *oportunidade*; ou, em última instância, e por outro ângulo, a capitalização de direitos a receber, mesmo que não sejam recebidos. Esta comercialização atinge seus patamares finais com as emissões sucessivas de novas ações e o recolhimento, para os empreendimentos, de parcelas pecuniárias extraordinárias que não se comparam, na maioria das vezes, com as quantidades pecuniárias que possam advir das operações normais ou *industriais* do empreendimento.

Em sociedades pecuniárias ou competitivas, o consumo, a posse de riquezas, a acumulação material etc., não se relacionam primacialmente ao fim ostensivo e objetivo das satisfações reais das necessidades individuais ou das necessidades que estes objetos satisfazem, mas sim são orientados pela motivação latente de emulação predatória ou pecuniária intersubjetiva, isto é, são orientados, primordialmente, por uma competição hostil-invejosa através da demonstração da capacidade de dispêndio e de desperdício conspícuos, para a obtenção ou elevação de *status*, aceitação social ou reconhecimento social. Logo, a função manifesta do consumo, isto é, a satisfação objetiva das reais necessidades, fica encoberta, subordinada ou sequestrada pela motivação latente de obtenção de *status*, através da demonstração conspícua da habilidade para despende.

Na medida em que o consumo não visa direta ou prioritariamente a satisfação objetiva das necessidades, e sim o prestígio e o ranqueamento social, vive-se uma situação histórica *sui generis*: nunca a espécie deparou-se com tamanha abundância material-econômica ou com uma potência produtiva tão extraordinária, mas a sensação psicológica ou espiritual é de uma escassez generalizada, mesmo nos países com distribuição de riquezas mais equilibrada. Como aponta Murillo, vive-se diuturna-

mente um *descontentamento* social e um desconforto psicológico, ou uma sensação quase que generalizada de carência, de frustração existencial econômica, mesmo nos momentos de elevação do padrão médio de soluções econômicas reais, de sobrevivência e de conforto. E este processo ininterrupto e habituado de emulação e de consumo conspícuo cristaliza gradualmente um fenômeno social adicional de grande relevância: a utilização dos itens consumidos como uma afirmação de pertencimento a uma comunidade portadora de determinados valores indicados pelos itens consumidos ou exibidos e também pelas respectivas marcas expostas, todos reconhecidos como honoríficos por aquele específico grupo social.

Ocorre um processo de tensão psíquica, de indecisão e desequilíbrio existencial, pois cada indivíduo passa a imaginar-se pertencendo não a uma específica comunidade, mas a várias tribos que se unem por valores fúteis. Os cidadãos-consumidores passam então a desenvolver múltiplas personalidades, em função dos objetos que portam e consomem e das marcas que exibem ou desejam, em cada grupo frequentado. Em suma, sofrem de transtorno dissociativo de personalidade ou transtorno de múltiplas personalidades. Os itens consumidos ou exibidos convertem-se, assim, em símbolos de identificação destas comunidades e símbolos de reafirmação destas pessoas em seus vários agrupamentos. Jamais alcançam, portanto, uma satisfação objetiva com o uso ou o consumo dos mesmos, pois as possibilidades de comparações, competições e identidades expandem-se sem qualquer vinculação direta com as potências materiais objetivas dos produtos (e serviços) para a satisfação de necessidades efetivamente relevantes.

Instinct of workmanship versus instinct of sportsmanship

Veblen recorda que nas fases iniciais do desenvolvimento da indústria mecânica moderna, enquanto os processos mecanizados achavam-se ainda isolados e possuíam pequenas escalas, os empresários eram os proprietários e os supervisores diretos dos equipamentos industriais (muitas vezes eram eles os próprios inventores ou inovadores), mas eram também os responsáveis pela supervisão das transações pecuniárias de seus negócios. Ou seja, era o cruzamento do perito industrial com o gestor contábil e financeiro. E era verdade que uma gestão eficiente de seus equipamentos industriais constituía o elemento precípuo do êxito financeiro do empreendimento.

Na medida em que a indústria mecanizada cresceu, em função das técnicas progressivamente mais complexas, e que a concatenação dos diversos processos industriais e dos mercados fizeram-se presentes, as conjunturas dos negócios tornaram-se mais variadas e mais sistêmicas. E assim, o sistema produtivo ficou cada vez mais suscetível de sofrer manipulações astuciosas por parte dos *homens de negócios*. O aspecto financeiro e pecuniário dos empreendimentos passou a exigir maior e constante atenção na medida em que surgiam possibilidades de lucros ou de prejuízos através de expedientes meramente comerciais, independentemente da eficiência industrial e tecnológica da empresa.

Estas circunstâncias acabaram fortalecendo, nos *homens de negócios* da época, uma espécie de espírito empreendedor. Estes *industriais* dos tempos originais passaram a focar as suas perspectivas de ganhos pecuniários nas possibilidades de intervenção nas conjunturas dos negócios, dando origem ao investimento sistemático com fins meramente lucrativos. Ou seja, o objetivo precípua dos *homens de negócios* transladou-se da anterior gerência de determinado processo industrial para uma perspicaz redistribuição de investimentos; de empresas menos lucrativas para outras mais pro-fíceas, e também para o controle estratégico das conjunturas comerciais através de investimentos e coligações com outros *homens de negócios*.

Como o moderno sistema industrial demanda uma concatenação de processos e dos empreendimentos produtivos, a perturbação do delicado equilíbrio deste sistema em qualquer ponto significa vantagem ou desvantagem para um ou vários controladores dos subprocessos desta rede produtiva. Por exemplo, em uma crise industrial, uma perturbação aparentemente de pouco significado pode tornar-se uma perturbação generalizada. Assim, os canais por onde as perturbações são transmitidas são as operações financeiras efetuadas pelos *homens de negócios*. Estes ajustes realizam-se através de transações pecuniárias, e estas são levadas a cabo pelos *homens de negócios* com o objetivo de lucros, e não com finalidades industriais.

Afinal, os interesses pecuniários dos *homens de negócios* não coincidem necessariamente com a conservação permanente do equilíbrio industrial. Muitas vezes é de seu interesse que o fluxo natural necessário à conservação eficiente do sistema industrial sofra perturbações, pois podem obter lucros superiores com os próprios desajustes deste sistema mecânico integrado. Por exemplo, os jogadores *vendidos* dos mercados de capitais torcem e/ou manipulam os mercados, regularmente, para que a conjuntura econômica seja recessiva, pois os ganhos de suas apostas nos mercados de valores dependem de um claro declínio do nível geral dos preços (dos ativos) e de uma recessão (pelo menos em seus segmentos de apostas). E os apostadores que estão em posições de *comprados* fazem exatamente o inverso. Para os *homens de negócios* é assunto de menor importância saber se a sua maneira de agir afeta o sistema industrial benéfica ou prejudicialmente. Seus lucros ou perdas acham-se relacionados, em muitos casos, à magnitude dos desequilíbrios que ocorrem, ou que eles mesmos geram, mais do que à sua influência sobre a prosperidade da comunidade.

As habilidades dos homens de negócios estão relacionadas às estratégias financeiras, às transações comerciais e pecuniárias, e aos acordos e alianças de negócios com os demais parceiros. Um estado crônico de perturbação do sistema industrial pode efetivamente ser a meta de alguns grandes *homens de negócios*, desde que obtenham compensações e lucros desta situação. Veblen diz que este estado crônico de perturbação é tão comum e praxe normal dos negócios modernos, que não chega sequer a despertar atenção particular. Quando estas *jogadas* predatórias são compensadas com grandes resultados pecuniários, acabam provocando até mesmo a inveja, a emulação, ou a admiração de vários outros indivíduos e *homens de negócios* devidamente aculturados com estes expedientes predatórios.

Até o fim de sua vida, Veblen permaneceu cético quanto às possibilidades concretas de que houvesse uma revolução social capaz de abolir a exploração e as injustiças praticadas pelos seres humanos. Tal ceticismo não o impediu, no entanto, de aprofundar sua reflexão crítica, sinalizando que um ordenamento social mais fraterno, harmônico e socialmente eficiente seria possível caso houvesse disposição coletiva de implementá-lo.

Afinal, de acordo com Veblen, possuímos uma repugnância natural pelo desperdício e somos dotados com propensões e forças que nos dão satisfação em trajetórias de eficiência. Veblen designou esta propensão de *instinct of achievement*, *instinct of accomplishment* ou *instinct of workmanship*. Conforme sublinha Murillo, esta propensão possui correspondência com o que em psicologia se chama de *need for closure* (necessidade de finalização). Isto é, nossos instintos mais objetivos de busca por eficiência e economicidade conduzem o comportamento humano a tomar a direção mais funcional e eficiente possível.

Por que então é possível convivermos com ineficiências, contrariando nossos sentidos, propensões e instintos mais profundos? A resposta inicial de Veblen é que as instituições predatórias ou competitivas, isto é, os *hábitos de pensamento* competitivos de uma comunidade, obscurecem a visão de quão deformada é aquela configuração ou comportamento. Assim, as configurações ou comportamentos ineficientes acabam dando a impressão de que tais configurações e/ou comportamentos são eficientes. Isto é, *funcionam bem* naquele específico quadro predador, uma vez que ganhamos eficiência, sucessivamente, na repetição destes comportamentos, pois fazemos melhor aquilo que fazemos habitualmente.

Em outras palavras, não podemos confundir a habilidade em proceder com uma configuração ineficiente e a eficiência do próprio ato ou da própria coisa em si. Conforme aponta Murillo, não é por que uma pessoa sabe fazer eficientemente, rapidamente, ou habilmente uma determinada tarefa que o resultado desta tarefa é a melhor alternativa para o coletivo. Ser um *assassino eficiente* e hábil não implica na assertiva de que este ato predador é de serventia (embora a *eficiência* deste ato predador esteja satisfazendo o próprio *instinct of achievement*, pois este instinto busca sempre *eficiência*, independentemente do quadro institucional ou da meta estabelecida). Da mesma forma, obter grandes sucessos mercantis e de vendas de certo produto ou objeto pernicioso à saúde não significa dizer que este objeto ou produto seja de serventia para os indivíduos e/ou para a comunidade.

Entretanto, como destaca Murillo, a compreensão e a resposta mais profunda da indagação acima é a resposta mais complexa de Veblen sobre o seu esquema teórico. Significa compreender que o *instinct of workmanship* ou *instinct of achievement* é uma propensão para atingir fins determinados com eficiência, independentemente do quadro institucional prevalecente ou independentemente da meta estabelecida por outros impulsos ou objetivos. E esta é uma das maiores dificuldades de compreensão desta propensão essencial da teoria de Veblen: se este *instinct of achievement* for satisfeito em um quadro institucional predatório, manter-se-á deformado e irá expressar-se como um *instinct of sportsmanship* ou *salesmanship*, ou emulação pecuniária; e tão logo o quadro institucio-

nal seja menos competitivo ou predatório – ou as metas estabelecidas sejam menos predatórias – ele atuará mais livremente e voltará a expressar-se em sua forma pura para os fins últimos da vida.

Em um quadro institucional competitivo ou predador, onde prevalecem a propriedade individual e o auto interesse, ser eficiente implica em atuar buscando *sucesso* nas expressões e nos hábitos arraigados destas sociedades predatórias ou competitivas. Implica na aquisição, consumo e acumulação pessoal para a demonstração de habilidade (de um indivíduo) para desperdiçar. Como se diz em psicologia, tendemos, por necessidade ou instinto, a completar ou finalizar metas determinadas (*need for closure*), independentemente do peso e direção destas metas. Portanto, temos que fazer sempre *algo* e tendemos a encerrar ou finalizar estas metas; e ademais, tendemos a atingi-las com eficiência.

Passividade, planejamento e eficiência na administração pública

Murillo recorda que entre as pautas dos movimentos progressistas, contemporâneos à vida adulta de Veblen, destacava-se o chamamento por maior eficiência nas ações governamentais. Argumentava-se que os governos deveriam ser conduzidos por profissionais e administradores treinados e especializados em suas funções de servidores do Estado. Esta ideia de eficiência administrativa culminava em outro debate da época, que era a necessidade de uma centralização maior do poder decisório dos governos, exatamente para poder aplicar e implementar métodos mais racionais e eficientes. Os governos deveriam ser reorganizados e ajustados, inclusive nos níveis locais ou municipais, para adequarem-se a esta proposição de maior eficiência e racionalidade. Assim, as propostas de maior centralização eram frequentemente associadas com as de planejamento e elevação da profissionalização dos governantes e administradores públicos. Acreditava-se que esta busca por eficiência e racionalidade contribuiria para a redução da corrupção e dos desperdícios e ineficiências a ela associados.

Entretanto, esta busca por maior eficiência e centralização dos poderes governamentais chocava-se com outras proposições igualmente progressistas, de elevação e expansão do processo democrático. Retirar poder das mãos dos políticos eleitos e colocá-lo nas mãos de uma administração eficiente poderia reduzir a possibilidade de intervenção e controle da própria população sobre estas decisões. Ou seja, a elevação da centralização do poder decisório, enfraquecendo os poderes locais, poderia levar os governos a se distanciarem ainda mais dos anseios da sociedade. Murillo ressalta que os progressistas que enfatizavam a busca de eficiência no governo defendiam a opinião não muito simpática de que uma classe especial de administradores treinados e eficientes talvez soubesse melhor do que a população o que era mais adequado e necessário para ela do que a *opinião* da própria população sobre estas questões.

Acreditava-se que a administração pública, utilizando um planejamento centralizado, deveria ficar à margem da política. Funcionários públicos especializados deveriam exercer o poder decisório, retirando o poder das mãos dos políticos. Uma vez divorciado das vicissitudes políticas, o especialista

poderia livremente exercitar a sua racionalidade em prol do bem estar geral. Poderia eficientemente administrar as atividades de planejamento do Estado. Ideologicamente neutros, suprapartidários, e cientificamente treinados, os especialistas poderiam trazer a inteligência profissional para a solução de problemas sociais, de forma que os políticos profissionais eram incapazes de fazer.

A mobilização do esforço da primeira guerra mundial (1914-1919) elevou o entusiasmo e a esperança destas correntes progressistas estadunidenses que pregavam um sistema administrativo governamental centralizado, planejado e comandado por especialistas, uma vez que o esforço de guerra elevou o suprapartidarismo e obrigou um planejamento econômico a nível nacional como nunca antes ocorrido naquele país. A administração pública, no tempo da guerra, exigia eficiência, planejamento, ordem e logística competente. A experiência dos anos de conflito militar gerou, assim, um crescente interesse no planejamento governamental. E muitos se perguntavam se havia alguma razão para que tais procedimentos, bem sucedidos durante a guerra, não pudessem ser igualmente válidos nos tempos de paz.

Neste ambiente, especialmente entre os profissionais de engenharia, crescia o sentimento de que era possível se desvencilhar da lógica dos *homens de negócios*. Em seu nono livro, *The Engineers and the Price System*, de 1921, Veblen discorre sobre esse debate. O economista estadunidense alertava para a necessidade de distinção entre *negócios (business)* e *indústria (industry)*. A *indústria* consistiria no esforço direcionado pelo homem para elevar a produção de itens de serventia (bens e serviços) para a vida humana. Seus valores são o bem comum, a cooperação, a paz e o trabalho eficaz, metódico, econômico. Os *negócios*, por sua vez, pela sua própria natureza e lógica, lidam com ganhos pecuniários, com a maximização de vantagens e lucros individuais, o desperdício, a coerção, a predação, a hostilidade e a astúcia para a obtenção de vantagens privadas ou particulares. Ao contrastar *business* com *industry*, Veblen explicou-os, desde o seu primeiro livro, como sendo a atualização moderna de uma evolução histórica.

Assim, os comportamentos e as práticas da classe ociosa contemporânea, isto é, dos *homens de negócios*, seriam a atualização das práticas e dos comportamentos dos homens predatórios dos estágios primordiais da barbárie. Estes valores arcaicos que as classes ociosas trazem de longa data para os tempos presentes, por habituação e institucionalização, entram em conflito e oposição com as características objetivas e eficientes que qualificam e habilitam as atividades relacionadas à *indústria*, características estas mais profundas e ancestrais da natureza humana. Os hábitos pecuniários dos negócios (*business*) serviriam à aquisição de riquezas, à exploração e à predação. Os da *indústria* estariam relacionados à produção e à serventia para a comunidade e os indivíduos. Para Veblen, a evolução da indústria mecânica moderna estava erodindo as bases e as instituições das classes ociosas predatórias, pois a disciplina da produção mecanizada moderna, altamente objetiva e tecnológica, não permite a intrusão de desordens em seu funcionamento.

Conforme argumenta Murillo, as conclusões lógicas da teoria de Veblen apontam para uma proposta de ordem social e econômica eficiente, racional e organizada, coordenada e administrada por um

conjunto de especialistas, engenheiros ou técnicos, pois a ordem produtiva mecânica moderna exigiria, por força de sua disciplina, de sua lógica e de funcionamento, a intervenção precisa para ajustes objetivos que os especialistas estariam mais habilitados para compreender e executar.

Na época vivida por Veblen já saltava aos olhos a disparidade entre as necessidades industriais da comunidade e as práticas dos *homens de negócios* de sabotarem suas próprias indústrias para manterem preços elevados. Ao apontar estas ineficiências e desperdícios, que elevavam sobremaneira o preço final de muitos produtos, Veblen percebia que o sistema industrial, sob o comando dos *homens de negócios*, estava alcançando um ponto crítico. Para Veblen, era claro que qualquer mudança significativa no rumo da economia moderna deveria passar pela tomada de consciência dos especialistas e dos engenheiros acerca de suas posições estratégicas e essenciais na ordem produtiva industrial.

Como aponta Murillo, Veblen oferecia três explicações sobre o poder potencialmente revolucionário dos técnicos e dos engenheiros na ordem industrial tecnológica moderna: (i) os técnicos e os engenheiros detinham posição estratégica com relação aos meios produtivos. Eles incapacitariam a produção industrial geral de forma mais rápida e eficiente do que qualquer outro grupo; (ii) seriam mais fáceis de organizarem-se em um quadro revolucionário, pois o seu número era proporcionalmente diminuto, eram mais homogêneos e as suas identidades profissionais eram bem definidas; e (iii) eram os únicos grupos capazes de organizar e colocar em funcionamento o sistema industrial após uma revolução.

Todavia, ao contrário do que sugerem os críticos, Veblen não acreditava na possibilidade de uma revolução sob o comando de uma elite de engenheiros e técnicos nos Estados Unidos. Seja em sua época, seja no futuro próximo. Afinal, assim como o conjunto da sociedade estadunidense, também os engenheiros aceitavam passivamente a subserviência em relação aos *homens de negócios*. Para embasar essa constatação, Murillo recorda que Veblen chegou a afirmar que: “Por hábitos arraigados, os técnicos, os engenheiros, e os especialistas industriais são, nos Estados Unidos, uma espécie dócil e inofensiva!”.

Um século após a publicação dos escritos de Veblen, notamos que o eixo central de suas análises continua válido. De um lado, uma pequena minoria de *mulheres e homens de negócios* envolvidos nas mais criativas falcatruas exibe espantosa capacidade de obter ganhos pecuniários à custa da coletividade. De outro lado, uma grande maioria de mulheres e homens trabalhadores, mais ou menos especializados, exibe incrível capacidade de subserviência. É impossível prever por quanto tempo a tendência à resignação e à apatia seguirá pautando os padrões de comportamento dos técnicos e especialistas. Mais do que isso: não há nenhuma evidência empírica de que a humanidade esteja caminhando rumo à reversão desta dinâmica.

Afinal, a simples revolta contra “a política” e “os políticos” por si só não resolve o problema, pois é justamente na arena política que os indivíduos especializados em distintos saberes se veem desafiados a saírem das suas zonas de conforto e se permitirem, por meio do diálogo colaborativo, construir soluções coletivas para os problemas coletivos. Caso contrário, o que prevalece é a resignação e o individualismo exacerbado que caracterizam o triste mundo dos certos.

Seguir a trilha analítica proposta por Veblen, resistindo à tentação de contrapor o saber especializado e a boa política, é uma ótima pedida para desvendarmos alguns dos mecanismos sociais, econômicos e psicológicos que fazem com que a massa trabalhadora, ao invés de se rebelar, tenda a se deixar persuadir pelos instrumentos de convencimento astutamente manejados pelos seus algozes. O livro do professor Murillo Cruz nos oferece relevante suporte nesta direção ao apresentar de forma didática as ideias centrais desenvolvidas pelo filho de fazendeiros noruegueses que ousou confrontar com inegável competência e originalidade certos dogmas das ciências sociais que ainda hoje instrumentalizam a perpetuação de práticas de dominação e controle social.