



REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Volume 10 - Número 02

2020

Expediente

Editor Márcio Gimene

Equipe Editorial

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

Bruno Conceição, Fundação Oswaldo Cruz

Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Eduardo Rodrigues, Ministério da Economia

Elaine Marcial, Faculdade Presbiteriana Mackenzie

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, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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 da Cidadania

Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Diagramação Gabriela Alves

Foto da capa (à esq.) freepik.com e (à dir.) Agência Brasil

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

O Triângulo de Governo de Carlos Matus e as Disjuntivas Críticas do Planejamento Federal Brasileiro.	5
José Flávio Albernaz Mundim	
José Celso Cardoso Jr.	
<i>The Carlos Matus Government Triangle and the Critical Disjunctives of Brazilian Federal Planning</i>	
Os impactos da Emenda Constitucional 95 sobre o SUS em 2021	27
Bruno Moretti	
<i>The impacts of Constitutional Amendment 95 on SUS in 2021</i>	
Limitação orçamentária para a efetivação do direito social a saúde, ponderações à luz da teoria crítica do valor	41
André Portella	
Leonardo Puridade	
<i>Budgetary limitation for the effectiveness of social right to health, weighting in the light of critical value theory</i>	
A complementação da União ao piso nacional do magistério público: as oportunidades perdidas	66
Henrique Chaves Faria Carvalho	
<i>Complementation of the brazilian federal government to the national public teaching minimum wage at states and municipalities: the missed opportunities</i>	
Desafios frente a orçamentos restritivos: incorporando uma visão de médio e longo prazo ao planejamento orçamentário	85
Jorge Nascimento de Oliveira Junior	
Fábio Silva Souza	
<i>Challenges in the face of restrictive budgets: incorporating a medium and long-term view in budget planning</i>	
Orçamentação por desempenho e a jornada de Sísifo	108
Paulo Bijos	
<i>Performance budgeting and Sisyphus' journey</i>	
A percepção do servidor sobre o planejamento governamental e os desafios de uma formação complexa.	129
Jackson De Toni	
<i>The civil servant's perception of government planning and the challenges of a complex formation</i>	



O Triângulo de Governo de Carlos Matus e as Disjuntivas Críticas do Planejamento Federal Brasileiro¹

José Flávio Albernaz Mundim flavioalbernaz@gmail.com

Analista Judiciário, atualmente exerce a função de Coordenador de Apoio à Governança e Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, Brasil.

José Celso Cardoso Jr. zcelsojr@gmail.com

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical. Brasília, Brasil.

Introdução

Uma preocupação com o planejamento de longo prazo retornou à agenda governamental recentemente, com a publicação do Decreto 9.203/2017 e o concomitante envio ao Congresso Nacional do PL nº 9.163/2017. O Decreto institui a política de governança na administração pública federal direta e indireta, e o PL acrescenta dispositivos que regulamentam o § 1º do Art. 174 da Constituição Federal, a qual determina que “§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (cf. BRASIL, 1988).

Ambos os instrumentos normativos tiveram origem em uma demanda do Tribunal de Contas da União (TCU) para que fosse criada uma estrutura de governança no âmbito do governo federal. Um dos instrumentos previstos pelo PL nº 9.163/2017 para regulamentar o § 1º do Art. 174 da Constituição Federal seria a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com vigência de 12 anos e que deveria orientar, juntamente com o Plano Plurianual da União (PPA) e as diretrizes das políticas nacionais, os planos nacionais, setoriais e regionais, com vigência de quatro anos.

¹ Este trabalho é uma versão resumida da Dissertação de Mestrado de José Flávio Albernaz Mundim (2020), ligeiramente modificada pelas contribuições de José Celso Cardoso Jr.

Uma das instâncias criadas pelo Decreto 9.203/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), tem sido o local de deliberação sobre questões relacionadas ao planejamento do governo federal, incluindo diretrizes e temas para o PPA 2020-2023, critérios de seleção e priorização de projetos de investimento, entre outras. O CIG é composto por órgãos considerados de Núcleo de Governo (NdG): Casa Civil, Ministério da Economia (ME) e Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU).

O exposto acima revela que tanto o TCU quanto o governo federal têm colocado o planejamento estratégico sob a égide da governança pública, e que o Núcleo de Governo (NdG) se apresenta como o ator central nesta questão. Por sua vez, as crises sanitária e econômica decorrentes do novo coronavírus também vêm expor de forma mais contundente uma série de fragilidades históricas do Estado brasileiro, como por exemplo: i) a necessidade de um NdG mais coeso e com alta capacidade de coordenação; ii) a carência de mecanismos eficientes de governança horizontal e multinível, capazes de criar sinergia entre os três poderes da União, entes subnacionais e sociedade civil; iii) a ausência de um processo bem definido para o estabelecimento de prioridades estratégicas do governo federal e alinhamento dos planos setoriais às prioridades nacionais; iv) fragmentação e incompletude das bases de dados governamentais para suporte às políticas públicas.

O momento, portanto, é bastante oportuno para que o tema do aperfeiçoamento do planejamento estratégico governamental entre na agenda. Como melhorias poderiam ser obtidas a partir do seu reposicionamento no NdG é o que se investiga ao longo deste trabalho. Para tanto, é mister reconhecer que o Brasil não possui um sistema de planejamento estratégico governamental completamente funcional e que integre uma visão de longo prazo, uma estratégia para se alcançar essa visão, o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, os orçamentos anuais da União e as estratégias institucionais dos ministérios. A Lei nº 10.180/2001, que criou o sistema de planejamento e orçamento federal, apesar de ter como seu primeiro objetivo “*formular o planejamento estratégico nacional*”, não logrou produzir um plano estratégico amplo e direcionador das demais ações e planos de governo com vistas ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, conforme preconiza o Art. 3º. da Constituição Federal.²

Conforme argumentamos nas seções subsequentes, a formulação e manutenção de uma visão de longo prazo, viabilizada e integrada aos demais instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário, por meio de um sistema de planejamento governamental robusto e coerente, é condição necessária, embora não suficiente, para que o Brasil alcance aqueles objetivos constitucionais. Ao final, tecemos considerações à guisa de recomendações gerais para o aperfeiçoamento do arranjo institucional do planejamento federal brasileiro.

2 Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - Garantir o desenvolvimento nacional; III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

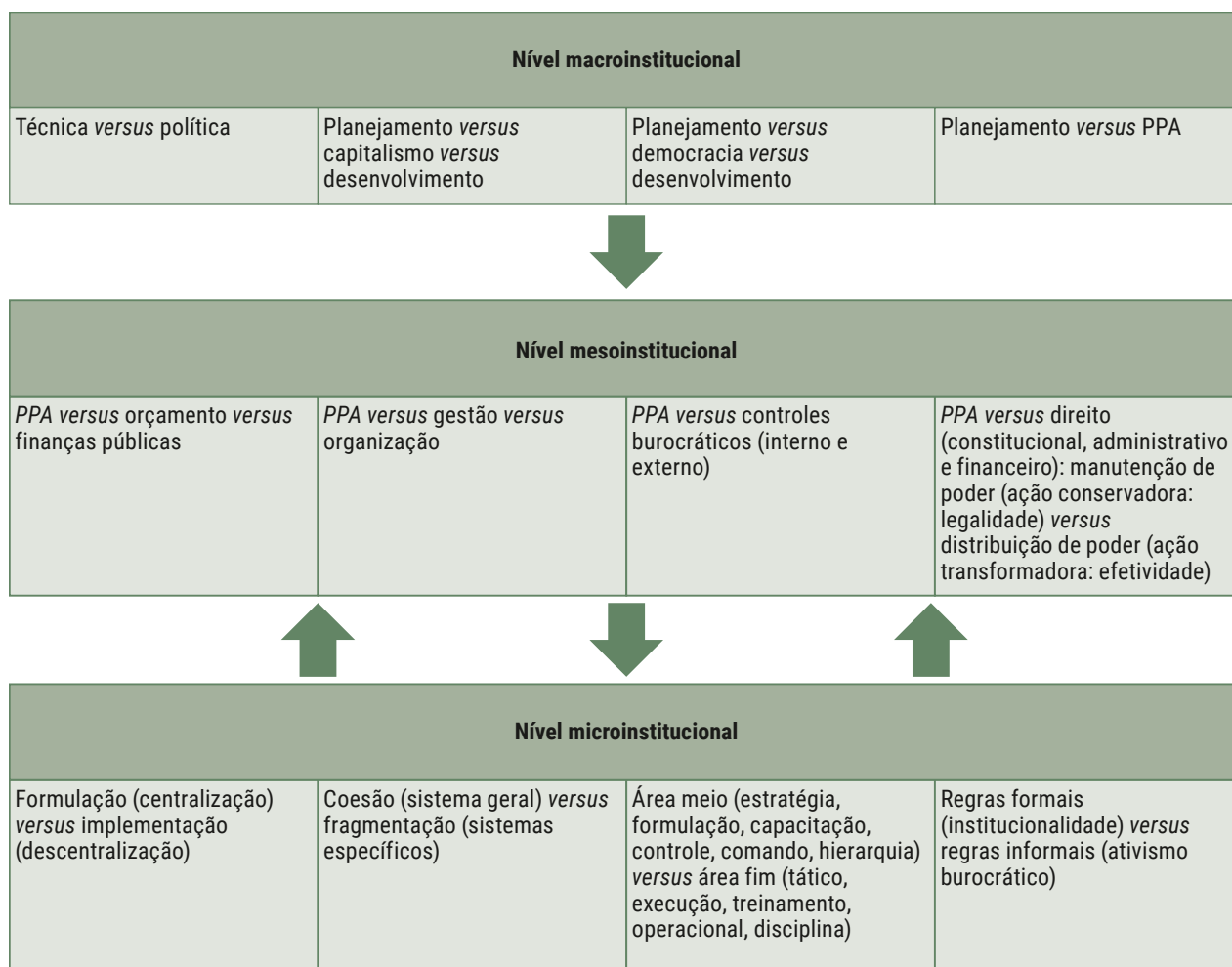
Mapa das Disjuntivas Críticas do Planejamento Federal Brasileiro

De acordo com essa abordagem, os problemas relativos ao planejamento federal podem ser agrupados em três níveis: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional, cf. figura 1 abaixo. A delimitação aqui assumida pode ser expressa em termos do que Cardoso Jr. e Vilela dos Santos denominam de “*disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro*” (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018). Por **disjuntivas críticas**, no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia-a-dia da gestão pública.

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados, relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Figura 1: Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro.



Fonte: Cardoso Jr. e Santos (2018).

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que por vezes mascaram e por outras desnuam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função. Em especial: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária dos processos tecnopolíticos e das capacidades governativas de modo geral.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar profundamente de todas as disjuntivas tais quais elencadas acima. Mas é possível ilustrar de modo agregado algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar da ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, importa destacar que existem fluxos bidirecionais importantes, especialmente entre os níveis meso e micro institucionais, relações

que também resultam dessas disjuntivas. Porém, a figura ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, portanto, buscamos identificar e classificar as **disjuntivas críticas** do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme figura 1 acima, a saber: i) nível macroinstitucional; ii) nível mesoinstitucional; e iii) nível microinstitucional.

O **nível macroinstitucional** refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; com o peso e papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional; assim como na articulação entre democracia e desenvolvimento.

Além disso, é no nível macroinstitucional que posicionamos a relação entre a macro função governamental do planejamento e o seu instrumento principal de aplicação no Brasil desde a CF-1988. O PPA, que por ser o mandamento legal superior criado na Constituição (e até o momento vigente em termos formais), dialoga com boa parte das normas, sistemas, arranjos administrativos, carreiras e subfunções especializadas (tais como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, gestão governamental, pesquisa e avaliação), responsáveis, ao fim e ao cabo, pela mobilização de recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos destinados a todas as etapas formais do circuito de políticas públicas existente em nível federal no Brasil, tais como a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento, os controles burocráticos e a avaliação.

Em outras palavras: posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as **disjuntivas críticas** entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado.

O **nível mesoinstitucional** reúne, por sua vez, as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil estabelece com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro etc. Este é o nível de análise que será privilegiado neste texto.

Por fim, no **nível microinstitucional**, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados. Todavia, de certa maneira, todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Desta forma, à luz da figura 1, é preciso dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública, e talvez por isso o nível mais concreto das disjuntivas críticas, por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo, os atores de médio escalão a se posicionarem e disputarem em torno

da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; ênfase nos atributos e responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

Isto posto, neste trabalho dirigimos atenção sobretudo aos níveis micro e mesoinstitucional. Parte-se da premissa de que a atuação nesses dois níveis é necessária e possível, ainda que não suficiente para atacar as questões mais prementes do planejamento governamental na perspectiva de Cardoso Jr. e Santos (2018), que estariam no nível macroinstitucional. A razão é que esses níveis intermediário (mesoinstitucional) e inferior (microinstitucional) configuram o cenário no qual são examinadas as questões relativas aos atores envolvidos e seus papéis, a articulação entre eles, os arranjos e instrumentos utilizados para a formulação e coordenação dos planos e políticas, e a capacidade organizacional disponível.

Em particular no nível mesoinstitucional, examinamos as interfaces do planejamento estratégico com as funções típicas do NdG que guardam relação direta com ele – coordenação intragovernamental, coordenação política, e monitoramento e avaliação – e com a gestão orçamentária. Parte-se da premissa de que para alcançar a centralidade que sua relevância impõe, o planejamento estratégico precisa articular-se coerentemente com as demais funções transversais de governo, exercidas pelos órgãos e estruturas que dão suporte direto ao Presidente da República. Igualmente imprescindível é a conexão entre planejamento e gestão orçamentária.

Para fechar o quadro analítico, é imprescindível que tais reflexões estejam situadas no plano teórico que articula as disjuntivas críticas, em nível mesoinstitucional, com o seu entorno estratégico e operativo. Para tanto, lançamos mão do **constructo teórico** presente na figura do **triângulo de governo** de Carlos Matus, pois ela permite perscrutar a relevância política do arranjo institucional federal com o projeto de governo e com as dimensões da governabilidade e governança (ou capacidade de governo) que lhe são subjacentes.

O Triângulo de Governo: projeto, governabilidade e governança

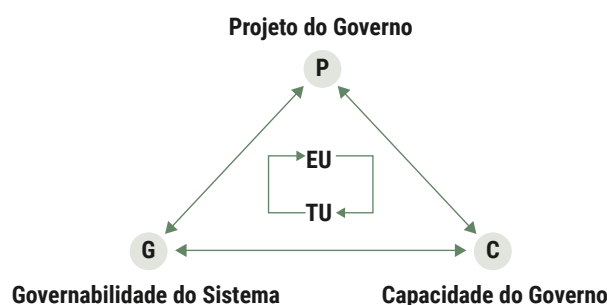
O planejamento governamental no Brasil encontra-se esvaziado de sua dimensão político-estratégica, tendo-se acomodado a procedimentos técnico-burocráticos de elaboração e execução do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse é um diagnóstico compartilhado por alguns autores que publicam sobre o planejamento governamental. Segundo De Toni (2014), o planejamento governamental é, por definição, *“um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”*.

Esse tipo de abordagem implica enxergar o planejamento como um processo tecnopolítico que vai muito além da aplicação de técnicas e modelos gerenciais, de um viés economicista e de simples discussões acerca de eficiência e eficácia. Trata-se de um ponto de vista que identifica o planejamento governamental com o próprio

ato de governar. É o dirigente máximo, em última instância, o grande patrocinador do plano, sendo o plano entendido, segundo De Toni, sob a inspiração de Matus (2007), como “*uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado*”.

Assim, o conhecido “Triângulo de Governo”, de Carlos Matus (1993), está na origem dessa abordagem tecnopolítica do planejamento governamental. A figura 2, a seguir, apresenta as três variáveis básicas do ato de governar: o projeto de governo; a governabilidade do sistema; e a governança ou capacidade de governo.

Figura 2: Triângulo de governo



Fonte: Matus (1993).

As três variáveis do triângulo são interrelacionadas. O **projeto de governo** (o plano, mencionado acima) envolve um conjunto de ações que abrangem reformas políticas, a política econômica, políticas públicas específicas, reformas da gestão pública, entre outras, escolhidas para o alcance dos objetivos de governo, considerando-se a governabilidade do sistema e a capacidade de governo.

A **governabilidade** do sistema depende da relação entre as variáveis que o governo controla e as que não controla. Ela diz respeito à possibilidade de agir e de atuar sobre os efeitos da ação. Quanto maior a quantidade de variáveis sob controle, maior a governabilidade, e vice-versa. Trata-se de um sistema social em que os demais atores envolvidos no processo de governar – e planejar – exercem, cada um, o controle sobre determinadas variáveis, mas igualmente não sobre todas. E é nessa arena, onde interagem diferentes atores com diferentes interesses e níveis de poder, o lugar onde se processa, dinamicamente, a governabilidade do sistema. Portanto, a governabilidade depende do capital político dos dirigentes. Se, por um lado, a governabilidade condiciona a exequibilidade de determinado projeto de governo, este, por outro lado, influencia a governabilidade na medida da ambição de seus objetivos: objetivos grandes são menos governáveis do que os pequenos.

A **capacidade de governo** (ou governança) refere-se ao sistema de direção e planejamento, ou seja, à capacidade de determinar as ações a serem empreendidas e de executá-las. Abrange todos os meios e recursos necessários à realização do projeto de governo: competências das equipes e dirigentes, métodos e técnicas, sistemas de informação etc. Matus (1993) denomina esse conjunto de recursos de capital intelectual das equipes e dirigentes. Tal como expressa o seu Triângulo de Governo, o projeto de governo depende tanto do capital intelectual (capacidade de governo) quanto do capital político (governabilidade do sistema). Segundo

Matus, *“A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão de governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. A governabilidade, por fim, impõe limites ao projeto de governo e faz exigências à capacidade de governo”*. (MATUS, 2007).

Neste sentido, o que advogamos neste trabalho é que as variáveis do Triângulo de Governo – projeto do governo, governabilidade e capacidade de governo –, na ausência das quais não é possível ao planejamento estratégico federal lograr alcançar o patamar de relevância com vistas ao desenvolvimento do País, precisam ser estabelecidas a partir do NdG. O entorno do Presidente da República é o lócus de onde devem brotar as diretrizes mais amplas para o alcance dos objetivos de governo, a coordenação transversal das ações setoriais que implementam os objetivos, o acompanhamento de tais ações e a prestação de contas pelos resultados.

Portanto, a pergunta central aqui – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País? – foi desdobrada em perguntas sobre cada uma das variáveis do Triângulo de Governo de Carlos Matus, para que fosse possível identificar as capacidades institucionais a serem mobilizadas com vistas ao fim almejado.³

Para a primeira categoria, o **Projeto de Governo**, buscamos averiguar quais são os instrumentos de que governo federal dispõe para a construção de uma visão de país, expressos em termos de uma visão de longo prazo e de um plano de governo que orientem seus demais instrumentos de planejamento. Considera-se que o plano de governo possui horizonte de médio prazo, válido nos limites do mandato presidencial, e que a Visão de Longo Prazo extrapola esse horizonte temporal, perpassando mais de um mandato.

Para a segunda categoria, **Governabilidade**, procuramos avaliar a capacidade institucional para que o governo influencie os atores – intragovernamentais, políticos e da sociedade – relevantes para o Projeto de Governo, sob uma perspectiva das funções de NdG que interagem diretamente com a função do planejamento estratégico: a coordenação intragovernamental (ou coordenação das políticas públicas) e a coordenação política. Consideramos também a função de monitoramento e avaliação, porém de forma integrada à análise das duas funções anteriores.

3 Procedemos a outro desdobramento analítico, de forma a tornar mais operacional o levantamento de informações, seja por análise documental, seja por entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado considerando-se as perguntas formuladas nos dois desdobramentos. Para a primeira categoria, **Projeto de Governo**, foram criadas duas subcategorias: Visão de Longo Prazo e Plano de Governo. Para a segunda, **Governabilidade**, as subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política. Finalmente, a terceira categoria, **Capacidades de Governo**, foi traduzida em Recursos Humanos e Organizacionais.

Os dados de pesquisa foram obtidos por meio do exame de dispositivos constitucionais, legais e infralegais – Constituição Federal de 1988, leis, decretos, projetos de lei, propostas de emenda constitucional –, atas de reunião, relatórios, notas técnicas, acórdãos, artigos especializados e entrevistas, realizadas entre outubro e dezembro de 2019, além da experiência profissional dos autores.

Como método de pesquisa e análise foram utilizadas as abordagens *de jure*-funcional e *de facto*-funcional para as funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação, complementadas pela compilação das recomendações de pesquisadores, técnicos especialistas, órgãos de controle e gestores. O método foi repetido para cada uma das categorias e subcategorias de análise – Projeto de Governo e suas subcategorias Plano de Governo e Visão de Longo Prazo, Governabilidade e suas subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política, e a categoria Capacidade de Governo.

A separação entre coordenação intragovernamental e política possui a vantagem analítica de permitir a identificação dos atores, arranjos e instrumentos próprios de cada uma. Por consequência, essa distinção pode facilitar a formulação de propostas de intervenção específicas. Entretanto, de acordo com a literatura, não existe rigorosamente uma separação entre coordenação de políticas públicas e coordenação política. Peters (2018) afirma que os inúmeros instrumentos de coordenação de que dispõem os centros de governo dependem, todos eles, em maior ou menor grau, da autoridade dos atores do núcleo presidencial. Assim, “[...] *esses mecanismos são com frequência tão políticos quanto administrativos. A coordenação é sobre definir e implementar prioridades, assim como sobre fazer as organizações trabalharem juntas de maneira suave e eficaz*” (PETERS, 2018).

Com relação à terceira categoria, **Capacidades de Governo**, interessou saber qual a capacidade operacional do governo para realizar o Projeto de Governo, expressa em termos de recursos humanos e organizacionais disponíveis ou mobilizáveis para as funções do planejamento estratégico, a coordenação intragovernamental e a coordenação política.

Resultados Alcançados

De posse, portanto, do cruzamento das abordagens de Matus (triângulo de governo) e Cardoso Jr. e Santos (disjuntivas críticas), pudemos construir interrelações dinâmicas entre ambas, as quais identificam os principais problemas e qualificam os seus significados.

O resumo desse cruzamento encontra-se no quadro 1 abaixo. A maioria das disjuntivas críticas está posicionada nos níveis meso e microinstitucional. No nível macroinstitucional, foram identificadas três disjuntivas, todas do tipo tecnopolítico. Evidentemente, o número de disjuntivas encontradas não esgota o conjunto de disfuncionalidades que orbitam o planejamento federal; esse número é função do recorte adotado e das limitações desta pesquisa.

Não temos a pretensão de apontar recomendações para todas as disjuntivas. Algumas das recomendações podem ter, em tese, o potencial de tratar mais de uma delas. Não há soluções certas ou erradas. Priorizamos o que supomos poder trazer maiores ganhos para o planejamento federal a partir das lacunas levantadas: cooperação entre os atores, convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* para melhor aproveitamento das capacidades das estruturas existentes, integração das instâncias decisórias, comunicação entre as funções de NdG e definição do processo de gestão estratégica de governo. Qualquer solução que se proponha precisa ser tecnicamente consistente e politicamente legitimada. Há soluções que têm maior ou menor probabilidade de serem bem-sucedidas, a depender da robustez do seu desenho, da conjuntura política, do patrocínio do presidente da República e dos dirigentes do NdG, do jogo de forças entre os atores, do preparo e aceitação da burocracia etc.

Vale relembrar que o que pretendemos é recolocar o planejamento federal na posição de principal direcionador das ações de governo e retomar a lógica do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro.⁴ Assim, dentre os fatores relacionados acima, podemos afirmar que o mais fundamental é o patrocínio do presidente da República, sem o qual a reformulação de estruturas e processos corre o risco de esvaziamento, ou de sequer começar a ser implementada.

Sobre os atores

As disjuntivas mais relacionadas às competências dos atores e ao relacionamento entre eles são as D1a1, D1b1, D2b6, D2c1, D3b1, D3c1 e D3c2. Essas disjuntivas envolvem a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap), a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges), a Casa Civil, a Secretaria de Governo (Segov) e a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), e dizem respeito à baixa cooperação entre alguns desses atores nas questões do planejamento e à dissonância entre aquilo que estão habilitados normativamente a fazer e o que de fato fazem.

No que se refere ao relacionamento entre a Secap e Seges, conforme apontado nas análises, não foi possível averiguar se o posicionamento em linhas hierárquicas distintas dentro do ME compromete o desempenho daquelas unidades. De qualquer modo, o deslocamento da função de coordenação do monitoramento do PPA 2020-2023 da primeira para a segunda é um indício de baixa capacidade da Secap para a execução de suas competências, o que é reforçado quando se considera que a Seges também acumula responsabilidades em relação ao planejamento de longo prazo. Nesse sentido, talvez seja oportuno que o ME avalie a possibilidade de reequipar a Secap para que assuma a coordenação do monitoramento do PPA, e também daquelas atividades que dizem respeito ao longo prazo, liberando a Seges para a coordenação das ações de melhoria da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, considerando que estas ações da Seges terão impacto direto sobre a própria implementação do PPA. Não fortalecer a Secap, a princípio, só faz sentido em um cenário de extinção do PPA sem a substituição por outro instrumento, o que fragilizaria toda a lógica da pirâmide do planejamento e poderia acirrar as disputas políticas em torno do orçamento federal, levando, em última instância, a uma deterioração das políticas públicas.

4 Lógica estabelecida pela reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/1967 e consolidada no Decreto nº 71.353/1972, que criou o Sistema de Planejamento Federal.

Quadro 1 – Resumo das disjuntivas críticas do planejamento estratégico federal.

	Projeto de Governo (a)	Governabilidade (b)	Capacidade de Governo (c)
Nível Macroinstitucional (1)	D1a1: (técnico-política): Esforço de formulação e institucionalização de uma VLP <i>versus</i> ausência de pactuação política para sua sustentabilidade; D1a2: (técnico-política): Primeira Infância prioritária na mensagem presidencial <i>versus</i> ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e LDO.	D1b1: (técnico-política): Agentes políticos preocupados com a entrega <i>versus</i> burocracia preocupada com a institucionalização do processo de entrega.	
Nível Mesoinstitucional (2)	D2a1: Esforço de organização da cadeia lógica do planejamento <i>versus</i> proposta de extinção do PPA; D2a2: Implantação de modelo de gestão integrador do planejamento estratégico <i>versus</i> deficiências do PPA pondo em risco a coerência do modelo. D2a3: Possibilidade de alteração unilateral dos atributos do PPA <i>versus</i> requisitos de transparência e <i>accountability</i> .	D2b1: Planejamento <i>versus</i> finanças públicas <i>versus</i> orçamento; D2b2: SPOF como <i>locus</i> formal do planejamento federal <i>versus</i> decisões e processos fora do sistema; D2b3: Composição estreita do CIG <i>versus</i> abrangência de suas decisões; D2b4: Impacto das decisões da JEO sobre o planejamento federal <i>versus</i> JEO e CIG não integrados; D2b5: Institucionalização de processo de avaliação das políticas públicas <i>versus</i> baixa governança orçamentária do NdG; D2b6: (entre funções de NdG – consequência da disjuntiva técnico-política): esforço organizativo do planejamento estratégico <i>versus</i> ausência de coordenação política para o longo prazo.	D2c1: Esforço de organização da pirâmide do planejamento <i>versus</i> desarticulação entre estruturas e órgãos com atribuições de planejamento.
Nível Microinstitucional (3)	D3a1: PPA como instrumento orientador do médio prazo <i>versus</i> modelo de gestão que transfere para as LOA a definição das entregas; D3a2: Institucionalização da VLP <i>versus</i> indefinição das prioridades estratégicas.	D3b1: Ausência de processos para os níveis Metcalfe 8 e 9 <i>versus</i> existência de órgãos com competências regimentais para implementá-los; D3b2: Formulação de técnicas e práticas de monitoramento e avaliação <i>versus</i> baixa implementação.	D3c1: Fragmentação funcional: Seges responsável pela VLP <i>versus</i> Secap responsável pelo PPA; D3c2: Atuação <i>de jure</i> <i>versus</i> atuação <i>de facto</i> de órgãos e unidades com funções de planejamento: SAE; Seges <i>versus</i> Secap.

Fonte: Elaboração própria.

Uma alternativa à Secap como responsável pela formulação da estratégia de longo prazo poderia ser a SAE. Com diversas competências regimentais em planejamento de longo prazo, a SAE poderia estabelecer um protocolo de cooperação com a Seges e com a Casa Civil para assumir a coordenação das atividades de formulação, atualização e monitoramento da Endes ou de qualquer outro instrumento de visão de longo prazo que venha a ser estabelecido pelo governo federal. Alterações regimentais poderiam vir *a posteriori*, após a consolidação dos processos de trabalho.

Outro protocolo de trabalho também poderia ser estabelecido entre Secap, Seges, SOF, Casa Civil e SAE para o desenho dos processos relativos à gestão estratégica, que correspondem à camada superior da pirâmide do

planejamento e à sua interface com a camada intermediária, e que também dizem respeito aos processos dos níveis 8 e 9 da escala Metcalfe,⁵ respectivamente estabelecimento de prioridades centrais e estratégia governamental. Há um amplo trabalho a ser feito nesse quesito, que envolve a sistematização de processos para: elaboração e atualização de estudos prospectivos; aplicação desses estudos na formulação das estratégias de longo prazo; utilização da visão de longo prazo do País como direcionador dos planos nacionais, regionais, setoriais e do PPA; avaliação da qualidade dos planos nacionais, regionais e setoriais e do seu alinhamento às diretrizes de governo; definição do ciclo de seleção, priorização, monitoramento e avaliação de programas e projetos candidatos a receberem investimentos plurianuais e serem inseridos no Anexo 3 do PPA; estabelecimento dos critérios de seleção e priorização; e realização de revisões orçamentárias (*spending reviews*) que orientem a alocação orçamentária estratégica, incluindo a definição dos tetos orçamentários setoriais. Ainda que não seja possível, por motivos técnicos e/ou políticos, realizar tudo isso, já seria um ganho para o planejamento ter parte desses processos institucionalizada, mesmo por dispositivos infralegais.

Considerando que os processos mencionados acima referem-se quase todos à fase *top-down* do modelo MTEF⁶ (plurianualidade), a parceria entre esses atores poderia ser uma boa oportunidade para avaliarem a maturidade da gestão desse modelo no âmbito federal e a conveniência de sua implantação. A mudança de foco, do curto para o médio prazo, para dar sustentabilidade à política fiscal, a adoção de *spending reviews* sistemáticos das políticas públicas e, eventualmente, a transformação do PPA em um PPA “rolante” são alguns dos pontos que poderiam trazer ganhos para o planejamento sem perturbar o sono dos controladores das finanças públicas. A contribuição do NdG poderia ser levada ao âmbito de discussão da nova lei complementar de finanças, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Outro aspecto relacionado ao planejamento federal que se beneficiaria da cooperação entre esses atores de NdG é o da coordenação política. Neste caso, a parceria deveria ser ampliada para incluir a Segov. Não foi possível, nas pesquisas para este trabalho, verificar como se deu a coordenação política para a aprovação do PPA 2020-2023, ou mesmo se houve essa coordenação, e se o NdG negociou as alterações efetuadas pelo Congresso na camada estratégica do plano. De qualquer modo, há evidências de que essa coordenação inexistente para o caso da estratégia de longo prazo, uma vez que o PL nº 9.163/2017 e a PEC nº 122/2015⁷ são projetos concorrentes, sendo o último desconhecido pelo próprio NdG. Um processo simples que organizasse os fluxos de informação, o papel de cada ator, a forma de atuação etc. poderia contribuir para abrir um canal de negociação em torno desse tema e se chegar a um denominador comum entre governo federal e Legislativo. Para

5 Metcalfe (1994) apresenta uma escala de nove níveis de coordenação em que o nível mais baixo é o das decisões independentes dos ministros de linha (nível 1). Segundo essa proposta, um determinado nível de coordenação acumula os níveis abaixo dele, o que é criticado por outros autores.

6 *Medium Term Expenditure Framework*. O Banco Mundial define MTEF como “[...] uma abordagem estratégica orientada para o futuro para estabelecer prioridades e alocar recursos, a qual permite que tanto o nível quanto a composição do gasto público sejam determinados à luz das necessidades emergentes (WORLD BANK, 2013). Trata-se de uma forma de implementação da plurianualidade orçamentária, modelo capaz de gerar maior equilíbrio entre política fiscal, planejamento estratégico e orçamento.

7 Cria o “Plano Pluriquadrienal” como lei de iniciativa do Poder Executivo para estabelecer “a visão de futuro e os objetivos estratégicos do País”, “visando ao desenvolvimento sustentável, socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado”, com vigência de 20 anos. A PEC recebeu uma emenda em 2017 que alterou o nome do plano para “Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES).

tanto, é necessário que os atores do planejamento reconheçam a articulação política como um elo fundamental da sua agenda de construção da pirâmide do planejamento e envolvam a Segov em um protocolo de trabalho.

Cabe por fim ressaltar que o aprendizado institucional a partir das parcerias recomendadas pode servir de base para uma futura revisão dos normativos do planejamento governamental, incluindo a Lei nº 10.180/2001.

Sobre a integração das instâncias decisórias

As disjuntivas que dizem respeito a problemas de integração entre funções governamentais e entre instâncias decisórias são as D2a1, D2b1, D2b2, D2b3, D2b4, D2b5 e D2b6. Elas detectam a fragmentação das decisões que envolvem planejamento e orçamento, o esvaziamento do SPOF como locus de decisões do planejamento e a falta de interlocução entre planejamento e coordenação política.

O incômodo com a insuficiência dos processos decisórios que envolvem planejamento e orçamento foi um dos achados do levantamento de dados. Partindo desse ponto e de sugestões iniciais dos entrevistados, propomos dois modelos alternativos que poderiam favorecer a integração entre essas duas funções. Um terceiro modelo, complementar e não excludente dos anteriores, é apresentado na sequência.

O primeiro modelo envolve a criação de câmaras temáticas no Conselho de Governo, especializadas em governança pública, política fiscal e avaliação de políticas públicas. Essas câmaras absorveriam, respectivamente, as funções atualmente exercidas pelo CIG, Junta de Execução Orçamentária (JEO) e Conselho de Monitoramento e Avaliação de Públicas (CMAP). A depender da interpretação que se dê ao Art. 13, inciso II da Lei nº 13.844/2019,⁸ será necessário atualizá-la para comportar essas três câmaras, que não necessariamente tratam de políticas públicas setoriais.

Caso não seja necessário atualizar a lei, bastariam um ou mais decretos para a criação das câmaras. Também seria necessária a extinção do CIG, JEO e CMAP. Cada câmara deverá contar com um comitê executivo e grupos técnicos que terão por finalidade, respectivamente, acompanhar e implementar as decisões da câmara. O organograma esquemático dessa proposta é apresentado na figura 3.

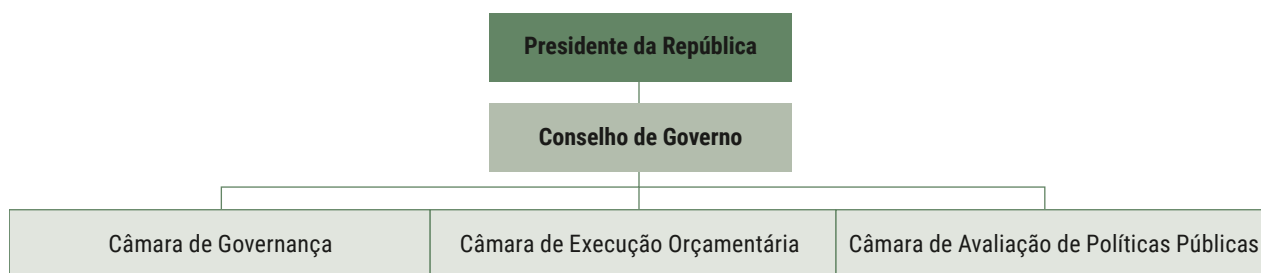
8 Art. 13. Ao Conselho de Governo compete assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental, com os seguintes níveis de atuação:

...

II - Câmaras do Conselho de Governo, criadas em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujos escopos ultrapassem a competência de mais de 1 (um) Ministério.

... (BRASIL, 2019).

Figura 3: Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 1



Fonte: Elaboração própria.

A criação de uma câmara de governança pública, ao invés de uma câmara de planejamento, baseia-se na ideia de preservar o arranjo criado pelo Decreto nº 9.203/2017. Para enfatizar as atribuições relativas ao planejamento estratégico federal, estas poderiam ser explicitadas no rol de competências da câmara, já que o Decreto nº 9.203/2017 é inespecífico quanto a isso.

Como vantagens dessa nova estrutura, espera-se maior legitimidade política das decisões e convergência entre planejamento, orçamento e avaliação das políticas públicas. Em contrapartida, é preciso considerar alguns riscos nesse modelo. Considerando-se que decisões orçamentárias e fiscais serão submetidas ao gabinete como um todo, pressões políticas sobre o orçamento poderão se sobrepôr a uma desejável racionalidade baseada em critérios técnicos de alocação dos recursos. Esse mesmo tipo de pressão poderia ocorrer em relação a revisões orçamentárias de políticas e programas. Em relação à situação atual, esse modelo também poderia tornar o processo decisório mais lento. Por fim, é preciso ter em mente que os integrantes do CIG e da JEO deixariam de se reportar diretamente ao Presidente da República, o que poderia suscitar resistências à mudança.

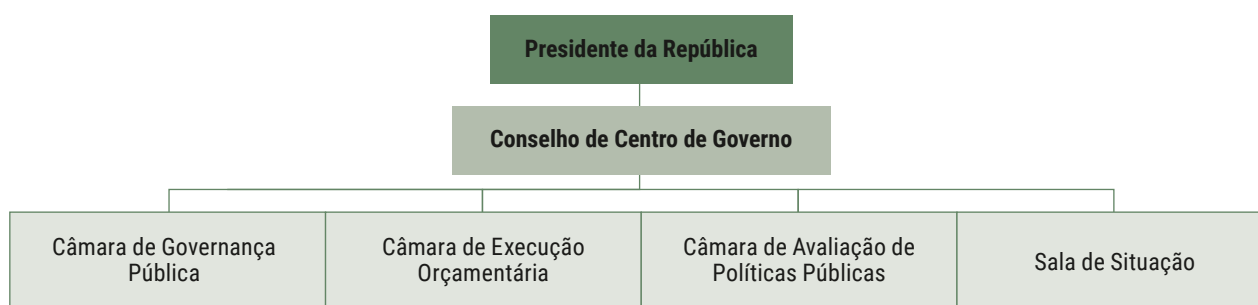
Um segundo modelo, alternativo, poderia minimizar alguns desses riscos: a criação do Conselho de Centro de Governo composto por todos os ministérios da Presidência da República – Casa Civil, Secretaria Geral, Secretaria de Governo, Gabinete de Segurança Institucional –, SAE, Ministério da Economia e CGU. Seria uma versão para o que os entrevistados denominam “CIG ampliado”. Tal como no modelo anterior, o Conselho de Centro de Governo teria as mesmas três câmaras – governança pública, execução orçamentária e avaliação de políticas públicas –, sem prejuízo de poderem ser criadas outras câmaras para temas específicos. Cada câmara também teria um comitê executivo e grupos técnicos para a implementação de suas decisões. Porém, diferentemente do Conselho de Governo, o Conselho de Centro de Governo teria como missão principal a coordenação das ações do governo como um todo, buscando convergir a atuação dos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal e facilitar a comunicação entre os órgãos integrantes do próprio NdG. A secretaria do conselho poderia ficar a cargo da Casa Civil.

Propomos a vinculação de uma quarta estrutura ao Conselho de Centro de Governo: uma Sala de Situação. Seu objetivo seria o de monitorar os projetos e ações prioritários de governo. Para tanto, são necessários alguns requisitos: implementação de um processo de gestão estratégica consistente que estabeleça os papéis do NdG

e dos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas a serem monitoradas; sistemas de informação integrados e fidedignos que permitam a criação de painéis estratégicos para o presidente da República e a alta administração; e alocação de técnicos treinados e de recursos orçamentários. A sua estrutura poderia ser a mesma das demais câmaras, com um comitê executivo e grupos técnicos. O comitê executivo poderia ser composto pelos ministros ou secretários executivos dos órgãos de NdG responsáveis pelo planejamento estratégico federal: Casa Civil, Ministério da Economia e SAE. Estruturas setoriais equivalentes, com secretários executivos e técnicos, se reportariam ao comitê executivo no acompanhamento dos projetos prioritários. A frequência das reuniões da Sala de Situação deverá ser maior que a das demais câmaras, uma vez que sua função é também a de recomendar providências quando houver qualquer tipo de entrave à execução dos projetos. A presidência da Sala de Situação poderia ficar a cargo da Casa Civil ou da SAE.

Em relação ao modelo anterior, o Conselho de Centro de Governo permite decisões mais céleres, uma vez que sua composição restringe-se a órgãos do NdG; não está sujeito a pressões por recursos orçamentários, considerando que é composto por órgãos que controlam e planejam e não pelos que gastam; e fortalece a coordenação do NdG e a integração de suas funções típicas – planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política, monitoramento e avaliação, comunicação e *accountability*. A integração entre as funções de planejamento, orçamento e avaliação poderá, em tese, funcionar melhor que a do modelo anterior, também por conta da composição restrita deste conselho. Em contrapartida, sua criação poderá encontrar resistências por parte dos integrantes do CIG e da JEO, tal como no caso da Alternativa 1. Ponderando-se todos esses fatores, a opção pela Alternativa 2 pode ser mais bem-sucedida do que pela Alternativa 1. O organograma esquemático dessa proposta é apresentado na figura 4.

Figura 4: Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 2



Fonte: Elaboração própria.

A criação do Conselho de Centro de Governo facilitaria a implementação da cadeia de valor de NdG e de uma matriz de responsabilidades, em torno da qual ainda não houve consenso por parte dos ministérios palacianos, conforme levantado na pesquisa. Os trabalhos de detalhamento desses instrumentos para incluir os fluxos de informação e as interfaces entre as funções típicas de NdG poderiam ser coordenados pela secretaria do conselho. O produto final – encadeamento de processos com entradas, saídas, responsáveis e participantes – serviria de base para a construção de um sistema automatizado de suporte à gestão do NdG.

Pode-se pensar em um terceiro modelo, complementar aos anteriores, mas não excludente. Trata-se de aproveitar o Conselho Fiscal da República, proposto pela PEC do Pacto Federativo (PEC 187 de 2019, em tramitação legislativa), para dotá-lo de funções mais amplas que incluam o planejamento estratégico governamental e permitam a pactuação de uma estratégia de longo prazo para o País com os demais poderes da União, os entes federativos e os órgãos de controle. A PEC explicita a preocupação com o longo prazo ao relacionar entre as competências do Conselho a de “*salvaguardar a sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos*”. Além disso, acrescenta o artigo 116 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para tratar de regras de limites de gastos para planos nacionais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Assim, não parece ser excessiva, nem adulterar o propósito geral da PEC, a inclusão de dispositivo para harmonizar a sustentabilidade fiscal de longo prazo com uma estratégia de longo prazo para o País, nos termos do Art. 174, §1º da Constituição Federal.⁹ A inclusão de dispositivo dessa natureza na PEC permitiria que o Conselho Fiscal da República se tornasse uma relevante instância de deliberação sobre a Endes ou qualquer outro instrumento alternativo de visão de longo prazo, o que aumentaria as chances de sua sobrevivência para além dos ciclos eleitorais.

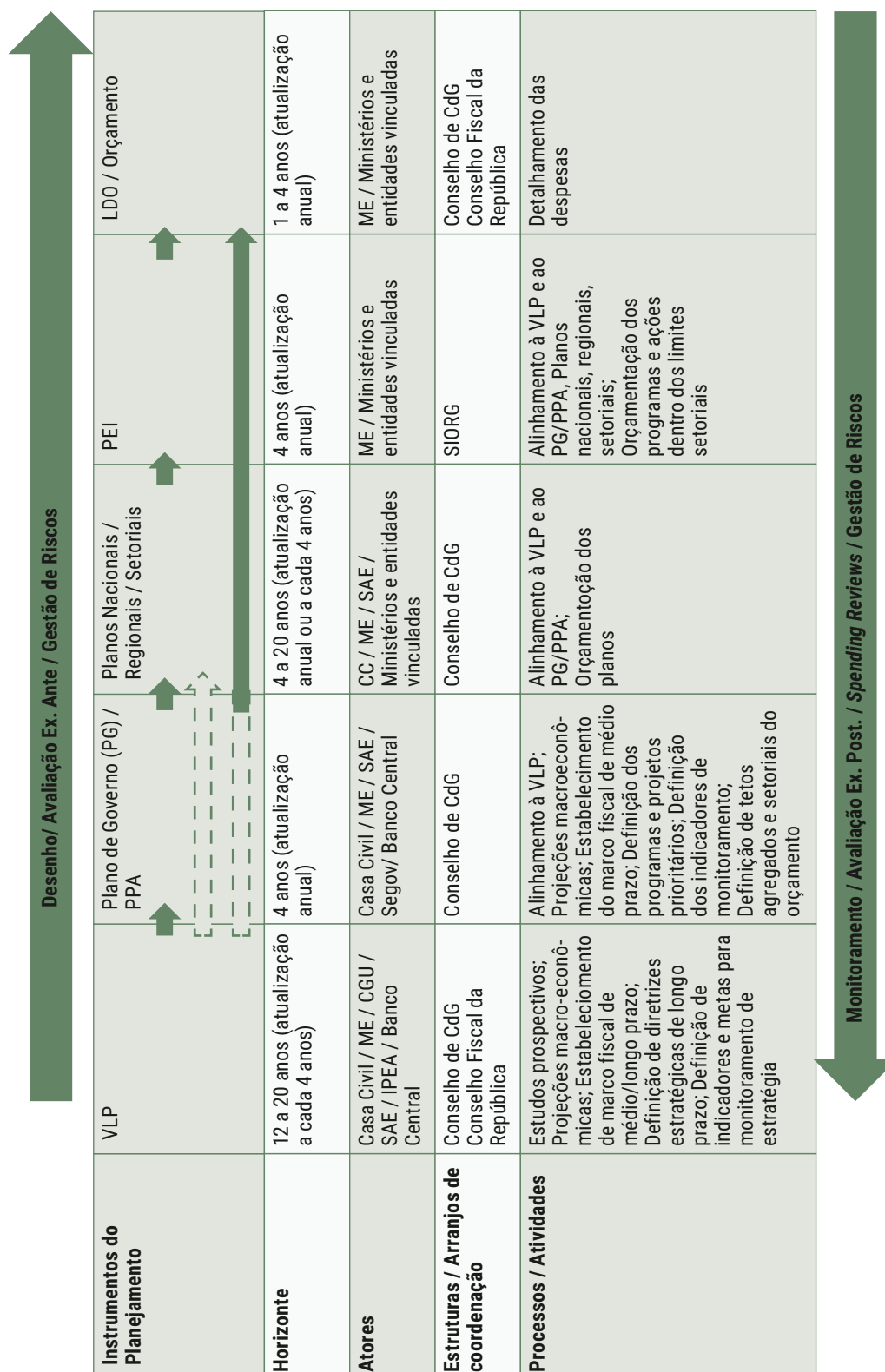
Por fim, um adendo sobre propostas de criação de instâncias de pactuação dos instrumentos de longo e médio prazos com a sociedade. Entendemos que cabe ao governo federal avaliar a melhor forma de instituir a participação social nos processos do planejamento estratégico. Desta feita, porquanto a participação social seja uma dimensão relevante dos processos decisórios contemporâneos, ainda mais em sociedades complexas como a brasileira, esta temática não será aprofundada nesse trabalho.

Sobre o processo de gestão estratégica

A figura 5 apresenta uma proposta de visão geral para o encadeamento da pirâmide do planejamento, incluindo seus instrumentos, atores, estruturas, processos e atividades. Foram considerados os atores que possuem alguma atribuição em relação ao planejamento federal, sob as abordagens *de jure* e *de facto*. As estruturas utilizadas no esquema são as propostas acima: Conselho de Centro de Governo (Alternativa 2) – ao invés de CIG e JEO – e Conselho Fiscal da República. Optou-se pela Alternativa 2 por se entender ser mais robusta, técnica e politicamente, em relação à Alternativa 1. Incluímos o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG) como arranjo de coordenação dos planejamentos estratégicos institucionais (PEI). Por se tratar de uma visão simplificada, vários elementos foram omitidos, como por exemplo, os papéis dos atores e os atores externos ao governo federal.

9 Art. 174. ... § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Figura 5: Gestão estratégica do governo federal



Fonte: Elaboração própria.

Considerando a possibilidade de extinção do PPA, mediante proposta contida na PEC 188 de 2019 em tramitação legislativa, sem que nenhum outro instrumento o substitua, a coluna Plano de Governo/PPA seria suprimida do modelo, razão pela qual foi acrescentada uma seta pontilhada ligando a VLP aos planos nacionais, regionais e setoriais. Essa seta indica que na ausência de um plano de médio prazo, a VLP passaria a orientar diretamente os demais instrumentos. Pela mesma razão, a seta cheia que liga o PG/PPA à LDO/Orçamento foi acrescida de um trecho pontilhado até a VLP: o marco fiscal de médio prazo que estabelece os limites para a elaboração da LDO e do orçamento poderia ser determinado por ocasião da elaboração e revisão da VLP, no caso de não haver mais PPA.

A alternativa PG/PPA foi registrada para o caso de outro instrumento de médio prazo vir a substituir o PPA, se este for extinto. Propositadamente não se mencionou a Lei Orçamentária Anual (LOA), porque a PEC do Pacto Federativo, além da extinção do PPA, prevê o instituto do orçamento plurianual. Assim, a última coluna pode se referir tanto a um orçamento anual, no caso de a PEC não ser aprovada, quanto a um orçamento plurianual. As pequenas setas entre as colunas indicam a direção do alinhamento estratégico dos instrumentos do planejamento, supondo-se que os instrumentos à esquerda são construídos em momento anterior aos da direita. Como essa suposição nem sempre é verdadeira, na prática haverá setas bidirecionais entre a VLP e PG/PPA e entre PG/PPA e os planos nacionais, regionais e setoriais.

As setas acima e abaixo da tabela indicam os processos que perpassam todo o ciclo de gestão estratégica. O desenho das estratégias e planos inclui avaliações ex ante e gestão de riscos. A direção da seta indica a ordem natural de desenvolvimento dos instrumentos. A seta inferior mostra que a implementação deve ser monitorada e avaliada, inclusive com *spending reviews*. Os riscos mapeados na fase de desenho são então acompanhados e atualizados. O sentido contrário da seta indica que o desenho dos programas, planos e estratégia de longo prazo podem ser revistos a partir dos resultados do monitoramento e avaliação, o que confere a ideia de retroalimentação ao processo como um todo.

Por fim, cabe ressaltar que modificações em estruturas decisórias, relacionamento dos atores, processos de gestão e outras precisariam ser integradas, posteriormente, em um novo arranjo do SPOF, por meio da alteração da Lei nº 10.180/2001, com vistas a dar mais organicidade ao planejamento federal e revesti-lo de institucionalidade mais robusta.

Considerações Finais

Este trabalho teve por objetivo propor aperfeiçoamentos ao planejamento estratégico federal na direção da centralidade requerida a um projeto de desenvolvimento para o País.

Se o plano é uma aposta, como dizia Carlos Matus, planejar o aperfeiçoamento do planejamento estratégico é também apostar. Não há respostas certas ou erradas *a priori*, mas aquelas com maior ou menor chance de

sucesso a depender da realidade político-institucional do momento e da capacidade de mobilização dos atores relevantes por parte dos empreendedores institucionais.

Se, por um lado, a visão prescritiva dos organismos multilaterais e dos órgãos de controle é insuficiente para dar conta das idiossincrasias da realidade nacional, sua abordagem funcional para o NdG foi útil na identificação dos atores, estruturas, arranjos, instrumentos e recursos envolvidos nos processos do planejamento estratégico federal. A partir da identificação desses elementos, gargalos importantes no desenho institucional desse macroprocesso foram mapeados e, do mapeamento, foram propostas intervenções com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento federal.

Os gargalos, aqui denominados disjuntivas críticas do planejamento federal, ocorrem em três níveis: micro, meso e macroinstitucional. Este trabalho tratou sobretudo de disjuntivas nos níveis micro e mesoinstitucional. As disjuntivas microinstitucionais são internas à função do planejamento estratégico; as mesoinstitucionais envolvem as relações do planejamento com outras funções do ciclo de planejamento e gestão, como as de orçamento, finanças, monitoramento e avaliação, e com outras funções do NdG. As macroinstitucionais foram apenas tangenciadas neste trabalho, sobretudo para indicarem os seus limites. As questões deste nível maior, entre elas as que dizem respeito às políticas fiscal e monetária, impactam significativa e inevitavelmente o desempenho do planejamento estratégico e requerem um olhar atento por parte daqueles que com ele se preocupam e que podem contribuir para seu aperfeiçoamento.

As disjuntivas críticas mais relevantes encontradas dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, ausência de integração das instâncias decisórias, falhas de comunicação entre funções do NdG e indefinição do processo de gestão estratégica.

As recomendações para tratar essas disjuntivas envolveram, entre outras, propostas de parcerias entre os atores do NdG em processos específicos como, por exemplo, o de coordenação institucional para o estabelecimento de prioridades de governo e o de coordenação política dos temas do planejamento federal; criação de instâncias decisórias para integrar estruturas que hoje deliberam de forma apartada sobre questões de mútuo impacto, a exemplo do CIG e da JEO; e proposta de um modelo simplificado para a gestão estratégica do governo federal. Tais recomendações não abarcam todas as disjuntivas encontradas, mas dão respostas de cunho tecnopolítico para algumas delas que provocam significativas disfuncionalidades nos processos do planejamento estratégico federal.

Esperamos que a implementação das propostas apresentadas possa trazer algum ganho para o planejamento estratégico federal. Entretanto, o seu aprimoramento é um esforço lento e gradual, realizado de forma cooperativa, tendo como diretriz o fortalecimento das instituições. Ainda está por ser construído um novo arranjo institucional para o planejamento estratégico federal com estruturas, processos e instâncias decisórias que viabilizem e integrem toda a cadeia do ciclo de planejamento e gestão: participação direta do presidente da República e do núcleo decisório do governo; processos de seleção, priorização e alinhamento de programas e

projetos que organizem os níveis mais altos da coordenação governamental; monitoramento contínuo das prioridades de governo; avaliação sistemática das políticas públicas que permitam sua revisão quando necessário; e mecanismos de governança orçamentária e fiscal compatíveis com os processos de planejamento e avaliação.

O mundo pós-pandemia exigirá instituições fortes e planos consistentes para a recuperação da economia e a retomada do desenvolvimento nacional. Será necessário um sistema de planejamento estratégico orgânico e robusto, capaz de coordenar ações dentro do governo, com os demais poderes, com os entes federativos e com a sociedade. Entende-se que o mercado, por si só, não será capaz de conduzir o País na direção da superação das desigualdades, que estarão ainda mais aprofundadas após a crise sanitária. É preciso fortalecer as instituições do Estado para criar capacidade de implementar boas políticas públicas. Afinal, instituições importam.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

_____. Lei no 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da república e dos ministérios [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2019.

CARDOSO JR.; SANTOS, E. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Painel 02/005: novos dilemas e perspectivas para o planejamento estratégico no setor público. 2014. Trabalho apresentado ao 7o Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: Ipea, 1993.

_____. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2007. 1 v. p. 115-144.

METCALFE, L. International policy co-ordination and public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 60, p. 271-290, 1994.

MUNDIM, J.F.A. **Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal**. Brasília, 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

PETERS, B. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 2018, p. 1-11.

WORLD BANK. *Beyond the annual budget*: review of global experience with medium-term expenditure frameworks. Washington: World Bank Publications, 2013.

The Carlos Matus Government Triangle and the Critical Disjunctives of Brazilian Federal Planning

Recebido 03-ago-20 **Aceito** 19-ago-20

Resumo Este artigo tem por objetivo propor aperfeiçoamentos ao planejamento estratégico federal na direção da centralidade requerida a um projeto de desenvolvimento para o País. Para tanto, procedeu-se ao cruzamento das abordagens de Matus (Triângulo de Governo) e Cardoso Jr. e Santos (disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro). A primeira foi utilizada na construção das categorias de análise - Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidade de Governo -, e a segunda, no mapeamento dos principais problemas relativos ao planejamento federal. As disjuntivas encontradas foram classificadas em três níveis - micro, meso e macroinstitucionais - para cada uma das categorias de análise. Como método de coleta e análise dos dados foi utilizada a abordagem funcional do núcleo de governo sob os enfoques *de jure* e *de facto*, para se identificarem atores, estruturas, arranjos e instrumentos do planejamento e funções afins, de forma a responder as perguntas da pesquisa. As disjuntivas críticas mais relevantes dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, ausência de integração das instâncias decisórias, falhas de comunicação entre funções do núcleo de governo e indefinição do processo de gestão estratégica. As recomendações para tratar essas disjuntivas envolveram propostas de parcerias entre os atores, criação de instâncias decisórias para integrar estruturas que deliberam de forma apartada sobre o planejamento federal, e um modelo simplificado para a gestão estratégica do governo federal.

Palavras-chave Planejamento estratégico. Triângulo de Governo. Disjuntivas. Núcleo de Governo.

Abstract This paper aims to propose improvements to the federal strategic planning towards the centrality required for a development project for the country. To this end, the approaches of Matus (Government Triangle) and Cardoso Jr. and Santos (critical disjunctives of Brazilian government planning) were crossed. The first was used to construct the analysis categories - Government Project, Governability and Government Capacity - and the second, to map the main problems related to federal planning. The disjunctives were classified into three levels - micro, meso and macro-institutional - for each of the categories of analysis. As a method of data collection and analysis, the center of government functional approach was used under the *de jure* and *de facto* focus to identify actors, structures, arrangements and instruments of planning and related functions, in order to answer

*the research questions. The most relevant critical disjunctives relate to cooperation gaps between the actors, lack of convergence between **de jure** and **de facto** skills that inhibit the capacities optimization of existing structures, lack of integration of decision-making bodies, communication failures between functions of the center of government and uncertainty of the strategic management process. The recommendations for dealing with these disjunctives involved proposals for partnerships between actors, creation of decision-making bodies to integrate structures that deliberate separately on federal planning, and a simplified model for the strategic management of the federal government.*

Keywords: Strategic planning. Government Triangle. Disjunctive. Center of Government.

Os impactos da Emenda Constitucional 95 sobre o SUS em 2021

Bruno Moretti bmoretti1@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento em exercício no Senado Federal. Brasília, Brasil.

Introdução

O presente artigo trata dos impactos do teto de gastos sobre o financiamento federal do SUS em 2021. Para tanto, inicia com a discussão dos gastos extraordinários da pandemia, mostrando que a suspensão das regras fiscais e a não contabilização dos gastos no teto viabilizam o aumento das despesas, financiado por emissão de dívida.

A seguir, discute-se o problema das regras fiscais no Brasil, apontando os principais problemas da meta de resultado primário, regra de ouro e teto de gasto. Argumenta-se que, combinadas, tais regras produzem um regime fiscal rígido, que não permite ao Brasil ajustar a política fiscal às necessidades do ciclo econômico e financiar serviços públicos essenciais. Trata-se, pois, na contramão das regras fiscais modernas, utilizadas por diversos países, de um regime fiscal pró-cíclico, que, dada a queda da arrecadação, impõe cortes de despesas de forte efeito multiplicador e redistributivo, aprofundando a crise. Com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95 – EC 95, de 2016, os traços restritivos se acentuam, induzindo-se a redução das despesas independente da arrecadação e do ciclo econômico.

Após a demonstração do caráter rígido e restritivo das regras de gasto no Brasil, passa-se ao exame dos impactos da EC 95 e do teto de gasto por ela instituído sobre a proposta orçamentária de 2021. Logo após, tais impactos são avaliados em relação ao Sistema Único de Saúde, utilizando-se dados orçamentários oficiais. A retomada do Novo Regime Fiscal como âncora do orçamento de 2021 resulta em uma proposta orçamentária encaminhada no piso congelado da saúde, com redução expressiva de valores em relação a 2020 e parcela dos recursos mínimos já comprometida por emendas impositivas.

Demonstrada a queda das despesas do SUS em razão da EC 95, passa-se a discutir seus efeitos sobre programações específicas, por exemplo, a atenção à média e alta complexidade para financiamento de serviços e habilitação de leitos, os investimentos no complexo econômico-industrial de saúde e as aquisições de insumos.

Conclui-se que o Congresso Nacional deveria flexibilizar o regime fiscal do país, permitindo ampliação de despesas, em meio à demanda crescente por serviços públicos de saúde e aos fatores conjunturais e estruturais que pressionam as despesas do SUS. Para tanto, não há restrições técnicas ou financeiras, mas obstáculos políticos relacionados a um regime fiscal que induz a redução de serviços públicos por até vinte anos.

Os gastos extraordinários para o enfrentamento da pandemia e a sustentabilidade fiscal

Em 2020, com a decretação do estado de calamidade e a aprovação de um regime extraordinário fiscal, houve forte ampliação dos gastos públicos para enfrentamento à pandemia do coronavírus. O orçamento extraordinário está em cerca de R\$ 600 bilhões, sendo que R\$ 321,8 bilhões se referem ao auxílio emergencial.

A tabela a seguir detalha as principais despesas do orçamento extraordinário da pandemia. Os valores autorizados foram alocados, principalmente, no auxílio emergencial, nas transferências aos entes subnacionais a título de auxílio e compensação de perdas de arrecadação, nas linhas de crédito emergenciais e nos valores voltados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, com destaque para o SUS.

Tabela 1: Orçamento extraordinário de combate à pandemia - R\$ bilhões

Ação	LOA
Auxílio emergencial	321,84
Auxílio aos entes	60,19
Benefício emergencial para manutenção de emprego	51,64
Enfrentamento da emergência de saúde pública	47,05
Financiamento para pagamento de folha	34,00
Pronampe	27,90
FGI - pequenas e médias empresas	20,00
Compensação FPE e FPM	16,00
Empréstimos maquininhas	10,00
Outros	13,25
Total	601,87

Fonte: Siop. Consulta em 26-9. Elaboração própria.

A expansão do orçamento em 2020 foi viabilizada pela suspensão das regras fiscais e pela autorização das despesas por meio de créditos extraordinários, fora do teto de gasto. O reconhecimento do estado de calamidade dispensou o cumprimento da meta de resultado primário, enquanto a promulgação da Emenda Constitucional

nº 106 – EC 106, de 2020, suspendeu a regra de ouro e dispositivos da lei de responsabilidade fiscal e lei de diretrizes orçamentárias.

Demonstra-se, assim, que a alegada falta de recursos para realizar investimentos e políticas sociais, derivada da tese do “país quebrado” se mostrou improcedente. Não faltam recursos, mas sobram regras de gasto com autoimposição de limites à atuação do Estado. Os gastos extraordinários da pandemia foram financiados, fundamentalmente, pelo uso de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional e por endividamento. Vale lembrar que a suspensão da regra de ouro foi decisiva para financiar despesas correntes, como o auxílio emergencial e a maior parte dos recursos do SUS, por meio de emissão de dívida.

A combinação de juros internos e externos baixos e câmbio desvalorizado (afetando positivamente os ativos do setor público em razão das reservas) suaviza a trajetória da dívida líquida. Diante de uma dívida denominada fundamentalmente em moeda nacional, sem risco de *default*, abre-se espaço para ampliação de gastos, com baixo custo, capazes de induzir a retomada da economia, transferir renda às pessoas em situação de vulnerabilidade e financiar serviços públicos essenciais.

A ampliação da dívida no momento atual é um fenômeno mundial e o FMI estima que a dívida bruta dos países constantes de seu monitoramento fiscal fechará 2020, em média, em 122% do PIB, crescimento de vinte pontos em relação a 2011 (FMI, 2020). Ademais, no caso brasileiro, a alegação de que a dívida bruta do governo geral se aproximará de 100% do PIB e é elevada em relação a outros países desconsidera que mais de 20% da sua composição é dada por operações compromissadas, títulos do Tesouro alocados na carteira do Banco Central utilizados para regular a liquidez da economia e que não têm natureza eminentemente fiscal.

Parece não proceder a alegada relação, estabelecida pelo *mainstream* da economia, entre aumento do déficit fiscal e das taxas de juro sobre os títulos da dívida pública. Nos países desenvolvidos, houve elevação da dívida após a crise de 2008, verificando-se enorme redução de juros, mediante políticas monetárias convencionais e não convencionais, com destaque para o *quantitative easing* – QE. No Brasil, a queda da atividade econômica iniciada no fim de 2014, com recessão em 2015/2016, produziu déficits fiscais resultantes, sobretudo, da queda da arrecadação.

Diante da elevada capacidade ociosa da economia, levando a uma inflação em 2017 e 2018 abaixo da meta, abriu-se espaço à redução da taxa Selic, que atingiu o nível mais baixo da história, mesmo com a existência de déficits primários. Com a pandemia, a combinação de aumento de gastos e queda da arrecadação ampliou ainda mais o déficit fiscal, com os juros de curto prazo fixados em 2% ao ano.

Por outro lado, o recente movimento de inclinação na curva de juros, ampliando-se os juros longos, pode ser, em parte, explicado por um aumento de incertezas globais associadas à crise, assim como em 2008. Por outro lado, a EC 106 autorizou o Banco Central a comprar títulos no mercado secundário. Desta maneira, a autoridade monetária dispõe de instrumentos para intervir sobre a estrutura a termo da taxa de juros, comprando títulos longos e vendendo títulos curtos (operação *twist*) e reduzindo a taxa dos primeiros em relação aos últimos.

É o que vem sendo feito por diversos bancos centrais, mas, no caso brasileiro, a autoridade monetária não se valeu dos poderes que lhe foram conferidos pelo Congresso Nacional. Logo, a maior inclinação da curva de juros não se deve ao aumento do desequilíbrio fiscal, mas à inação do Banco Central.

Enfim, no momento atual, é preciso reduzir a elevada capacidade ociosa dos fatores de produção, diminuindo o hiato de produto (diferença entre o PIB efetivo e o PIB potencial), que alcançou recorde histórico, superior a 14%, no segundo trimestre deste ano (Andrade, Considera e Trece, 2020). Segundo a Pnad Covid19, do IBGE, há quase 13 milhões de pessoas em situação de desemprego e 27,2 milhões de pessoas que não procuraram trabalho mas gostariam de trabalhar.

Tendo em vista a redução do auxílio emergencial para R\$ 300,00, bem como sua provável extinção em dezembro de 2020, não é difícil prever forte redução da renda oriunda das transferências governamentais, sem recuperação da renda do trabalho, dada a incapacidade de geração de postos de trabalho compatível com o aumento da procura por ocupações. Espera-se, pois, impactos negativos sobre o consumo, com piora da economia e da arrecadação de tributos.

Neste contexto, a política fiscal deveria operar como indutora da demanda agregada, com gastos de forte efeito multiplicador e redistributivo, sobretudo diante da janela de oportunidade aberta pelas baixas taxas de juros. Parcela do gasto “se pagaria”, diante de seus efeitos multiplicadores e do aumento da arrecadação. Todavia, a retomada das regras de gasto, especialmente em 2021, impedirá qualquer estímulo fiscal à economia. A próxima seção detalha o problema das regras de gasto no Brasil, sendo sucedida da análise do PLOA 2021 e do efeito de tais regras sobre o financiamento da saúde.

A questão das regras de gasto

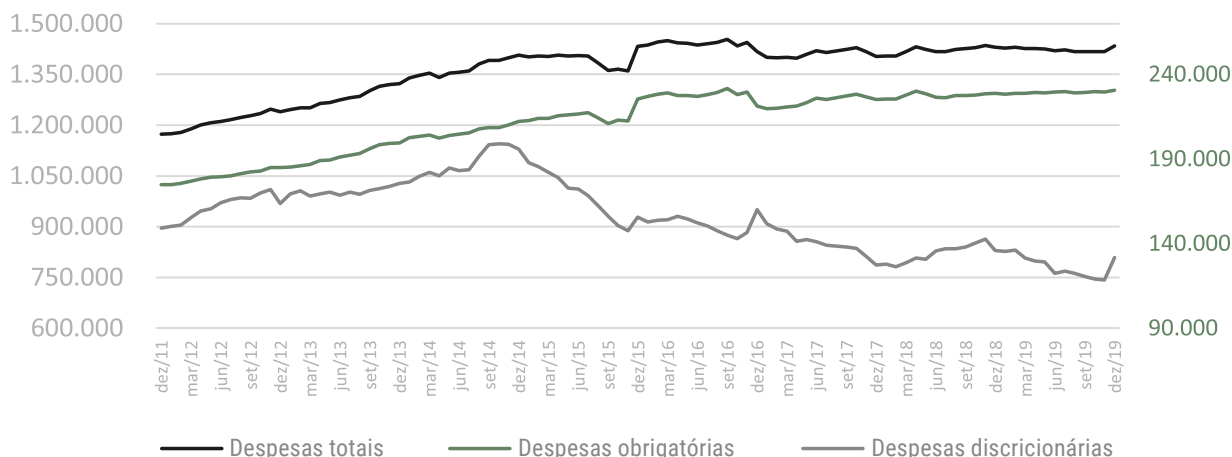
Em âmbito federal, vale destacar três regras de gasto. A principal delas é o teto de gastos, instituído pela EC 95, de 2016, segundo o qual a despesa primária não pode crescer acima da inflação por até vinte anos. Duas questões chamam atenção no teto: 1) diante da vedação de crescimento real da despesa, o limite dado pela EC 95 significa um teto declinante em relação ao PIB, que impõe a redução do tamanho do Estado; 2) como há despesas que crescem em termos reais (como as despesas previdenciárias, mesmo após a reforma da previdência), outros gastos terão que decrescer para garantir o ajuste ao teto.

Isto é, o teto de gasto é uma regra indutiva da redução do Estado e dos serviços públicos. Tal redução se dá independente do que vier a ocorrer com a arrecadação, já que o teto impõe limite às despesas, sem qualquer cláusula de escape relativa ao aumento de arrecadação, como há, por exemplo, na União Europeia, em que o limite à despesa está indexado ao PIB potencial e pode ser ultrapassado se houver receitas que financiem o gasto.

O gráfico a seguir revela o impacto do teto até 2019, especialmente, sobre as despesas discricionárias, que vêm declinando nos últimos anos. Os investimentos públicos são fortemente afetados pela queda das despesas

discricionárias. Percebe-se, pois, que o teto de gasto amplia a volatilidade econômica, na medida em que reduz investimentos públicos, que, sobretudo em momentos recessivos, possuem elevado efeito multiplicador.

Gráfico 1: Despesas primárias* do Governo Central - (acumulado de 12 meses, a preços de dez 2019 - IPCA)



Fonte: STN. Despesas totais e obrigatórias (eixo à esquerda). Não considera repasses para Petrobras relativos à cessão onerosa. * Elaboração própria.

Ademais, convém lembrar que o próprio Fundo Monetário Internacional recomenda que as regras fiscais tenham a propriedade da estabilização (FMI, 2018), permitindo a ação de estabilizadores automáticos¹ e de políticas anticíclicas. No entanto, o teto de gasto, conforme já apresentado, impacta negativamente despesas capazes de produzir efeitos conjunturais e estruturais sobre a economia e a sociedade. Tais regras pioram, inclusive, a relação dívida/PIB, pois afetam o comportamento do denominador.

A situação se agrava diante da sobreposição de regras fiscais. Dada a meta de resultado primário, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma frustração de receita implica o contingenciamento de despesas. O bloqueio de despesas significa um montante de gastos autorizados abaixo do limite da EC 95, impactando despesas discricionárias e, em particular, investimentos. Por exemplo, no primeiro bimestre de 2019, houve contingenciamento de quase R\$ 30 bilhões, mantendo a despesa abaixo do teto. Neste sentido, a queda de despesas atinge a capacidade de recuperação da economia, mantendo um círculo vicioso de baixo crescimento e piora das contas públicas.

Diversos países adotam resultados primários estruturais, que expurgam flutuações cíclicas da economia, bem como despesas e receitas não recorrentes. É o caso do Chile, que utiliza indicadores fiscais estruturais desde os anos 2000 (Gobetti, 2014). Na própria União Europeia, o relevante é a situação fiscal de longo prazo, de modo que a instauração de procedimentos de correção de déficits excessivos se dá apenas para corrigir

¹ Estabilizadores automáticos podem ser definidos como variações de despesas ou receitas que reagem automaticamente ao ciclo econômico, reduzindo suas flutuações.

desequilíbrios estruturais. Ademais, os ajustes tendem a ter maior equilíbrio entre aumento de receita e redução das despesas (Pires, 2020), diferente do Brasil.

Outro dispositivo restritivo do gasto é a regra de ouro, pela qual o endividamento público deve se limitar ao montante das despesas de capital². A racionalidade da regra é a defesa das gerações futuras, evitando ampliação da dívida para financiar despesas correntes. No caso brasileiro, a regra não foi capaz de preservar investimentos públicos. Além disso, é preciso problematizar as classificações orçamentárias, particularmente o par despesa corrente *versus* despesas de capital³.

Diversas despesas correntes são cruciais ao desenvolvimento econômico e social do país, com efeitos estruturais que impactam as futuras gerações. No caso da saúde, por exemplo, haveria proibição de financiar gastos correntes do complexo econômico-industrial – CEIS, capazes, simultaneamente, de aumentar a disponibilidade de produtos estratégicos de saúde (vacinas, medicamentos, equipamentos, entre outros) e estruturar a base produtiva e tecnológica do setor.

Isto é, além de seus efeitos conjunturais como uma saída da crise, diversos gastos correntes têm efeitos econômicos e sociais de longo prazo, alterando o padrão tecnológico e produtivo do país. Ilustra-se, assim, a inadequação das classificações orçamentárias no tocante à regra de ouro, que veda gastos correntes financiados por dívida, mesmo que elas tenham impactos relevantes para a superação da crise e para as futuras gerações.

Importa também assinalar que países como a Inglaterra e Alemanha revogaram a regra de ouro após a crise de 2008 (Pires, 2019), sinalizando que o equilíbrio do orçamento corrente em momentos de baixa do ciclo econômico é uma meta pouco factível, que, ademais, exigiria forte ajuste fiscal.

Cada uma das regras apresentadas apresenta problemas, seja em termos de pró-ciclicidade (necessidade de cortes de despesas em momentos em que elas são mais relevantes), indução da redução do Estado com prejuízo aos serviços públicos, e inadequação das classificações orçamentárias, afetando gastos com efeitos conjunturais e estruturais positivos.

Todavia, o cenário é mais desafiador, tendo em vista a sobreposição de tais regras, constituindo, no Brasil, um arcabouço fiscal rígido que se aplica às despesas primárias, independente de seus efeitos econômicos, sociais e ambientais. A rigidez das regras impede sua adaptação ao ciclo econômico e a condições extraordinárias, razão pela qual demandou alterações constitucionais para o enfrentamento à pandemia.

Tais alterações, em princípio, se limitarão ao exercício de 2020 (nos termos do decreto de reconhecimento do estado de calamidade). Desta maneira, em 2021, as regras de gasto voltarão a constituir restrições às despesas

2 Nos últimos anos, tem-se utilizado cláusula de escape prevista na Constituição Federal, pela qual o Congresso pode autorizar, mediante projeto de lei de crédito, despesas correntes financiadas por endividamento acima do montante das despesas de capital.

3 No caso brasileiro, o conceito de despesa de capital é amplo e abrange outros gastos além de investimentos.

primárias, impedindo a retomada da economia e o financiamento às transferências governamentais e aos serviços públicos demandados pelo momento atual. A próxima seção trata da proposta orçamentária de 2021.

Alguns impactos da austeridade em 2021

Para 2021, o projeto de lei orçamentária traz como âncora fiscal o teto de gasto. Em razão da forte incerteza sobre a recuperação da economia, na prática, não haverá meta de resultado primário, que será dada pela diferença entre a despesa, limitada pelo teto, e a arrecadação observada. Ou seja, trata-se de uma meta sem piso, de modo que não deverá haver contingenciamentos.

Por outro lado, a insuficiência para cumprimento da regra de ouro é de R\$ 453,7 bilhões, cabendo ao Congresso autorizar ampliação da dívida neste montante para financiar despesas correntes em áreas estratégicas como educação, ciência e tecnologia e previdência social.

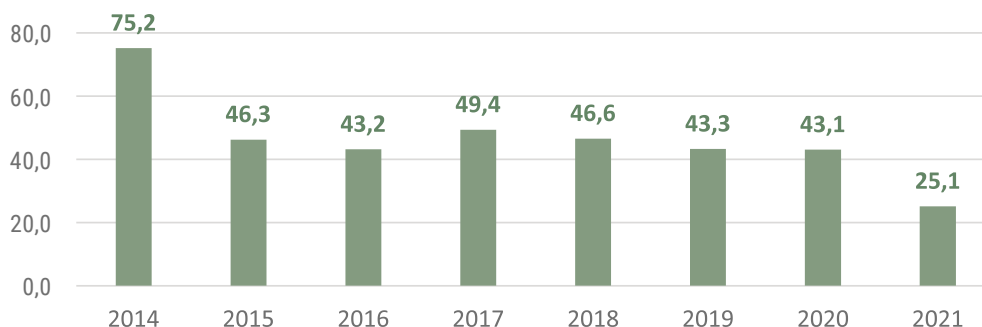
A principal restrição em 2021 será o teto de gastos, dado pelo limite de 2020, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, de 2,13%. A proposta orçamentária já foi encaminhada no teto, de modo que o Congresso não poderá ampliar dotações orçamentárias. As despesas primárias deverão passar de 27,6% do PIB para 19,8% do PIB. A retirada precoce de estímulos fiscais da ordem de oito pontos de PIB constituirá um obstáculo à retomada da economia, sob forte insuficiência de demanda agregada.

Convém observar como esta queda se manifesta em alguns setores ou políticas, para ilustrar os efeitos do teto sobre a despesa.

Primeiro, as transferências governamentais lastreadas no salário mínimo não terão aumento real pelo segundo ano consecutivo. Apenas considerando os beneficiários do INSS, são 23,1 milhões de pessoas que recebem benefício no valor de um salário mínimo, cerca de 2/3 do total. Tampouco há previsão na proposta orçamentária de continuidade do auxílio emergencial, transição para outro programa de renda básica ou ampliação substantiva do Bolsa Família. Com um mercado de trabalho incapaz de gerar ocupações de maneira a reduzir substancialmente o desemprego, a queda das transferências governamentais terá implicações sobre a pobreza.

Como a despesa está programada no teto, a criação de programa de renda básica fica condicionada à redução de despesas em outras áreas. Vale lembrar que, diante do teto, o aumento de tributos não abre espaço fiscal para o financiamento das políticas públicas.

Descontada a inflação, os investimentos corresponderão a 1/3 dos valores de 2014. Eles passarão de 1,4% do PIB em 2014 para 0,3% do PIB em 2021. Dada a forte capacidade ociosa da economia, os investimentos privados não serão a fonte da recuperação, que demandaria investimentos públicos, capazes de gerar demanda agregada e ampliar a capacidade produtiva. A taxa de investimento da economia está em torno de 15% do PIB, quatro pontos abaixo do registrado em 2013.

Gráfico 2: Investimentos (R\$ bilhões, a preços de 2020)

Fonte: Siop. Consulta em 9-9. Entre 2015 e 2019, empenho. Para 2020, LOA atual. Para 2021, PLOA. Considera IPCA médio (IBGE).

As despesas discricionárias de educação também voltarão a sofrer redução em 2021, passando, a preços de 2020, de R\$ 43 bilhões em 2014 (valores empenhados) para R\$ 18 bilhões. A redução abrange, em particular, universidades, institutos federais e a Capes. A área de ciência e tecnologia terá redução de despesas discricionárias de R\$ 1 bilhão entre 2020 e 2021, com impactos sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o CNPq.

Do mesmo modo, despesas discricionárias da função assistência social passarão, a preços de 2020, de R\$ 8,7 bilhões em 2014 para R\$ 1,8 bilhão em 2021. A queda desfinancia principalmente serviços do Sistema Único de Assistência Social e o Programa de Aquisição de Alimentos, mesmo sob forte ampliação dos preços dos alimentos.

As áreas e programas citados ilustram a redução de despesas para ajuste ao teto de gasto em 2021, inviabilizando qualquer impulso fiscal à retomada e ao financiamento de transferências governamentais e serviços públicos essenciais. Vale lembrar que as despesas de pessoal e previdenciárias estão estáveis como proporção do PIB entre 2020 e 2021, em torno, respectivamente, de 4,4% do PIB e 9,2% do PIB. O ajuste está, principalmente, nas demais despesas obrigatórias, que passarão de 7,3% do PIB em 2020 para 0,6% do PIB em 2021.

Parcela desta redução se dá no Sistema Único de Saúde, que passaremos a abordar na próxima seção.

PLOA 2021 e o desfinanciamento do SUS

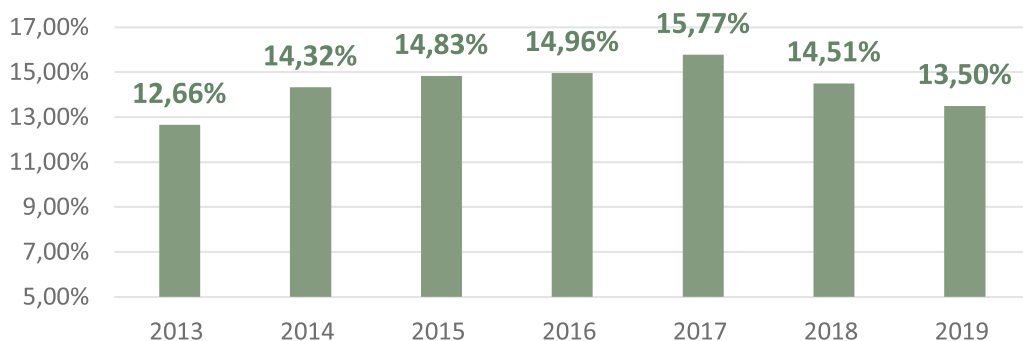
Quando da aprovação da EC nº 95, em 2016, seus defensores advogavam que o teto era global, de modo que não afetaria as despesas de saúde. Conforme exposto, diante da dinâmica de crescimento real de alguns gastos, o teto implica ajuste das despesas com impacto sobre o financiamento de serviços públicos.

A EC 95 também congelou os valores mínimos obrigatórios de aplicação no SUS nos patamares de 2017. Desde 2018, o piso para as ações e serviços públicos de saúde é de 15% da Receita Corrente Líquida – RCL de 2017, atualizado pelo IPCA de doze meses. Os recursos subtraídos do SUS em razão do congelamento do piso podem ser estimados comparando-se os valores aplicados com o valor mínimo na regra anterior, que indexava o orçamento de saúde à RCL de cada exercício.

Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2020) estimam que o SUS perdeu R\$ 22,5 bilhões entre 2018 e 2020 (fora os recursos extraordinários da pandemia, que seriam autorizados sob qualquer regra). Isto é, o congelamento do piso, em sentido oposto ao que argumentavam os defensores no Novo Regime Fiscal, serviu como instrumento de ajuste ao teto no curto prazo.

Ante o exposto, os valores aplicados em saúde caíram como proporção da RCL, conforme o gráfico a seguir. Pode-se perceber que os valores sobem a partir de 2013, o que também se explica pelos impactos da crise sobre a arrecadação. A partir de 2017, os valores passam de 15,77% da RCL para 13,58% da RCL em 2019, manifestando os impactos do congelamento do piso de saúde, em razão do qual os valores investidos no setor ficaram abaixo de 15% da RCL em 2018 e 2019.

Gráfico 3: Despesas de ações e serviços públicos de saúde (% da RCL)



Fonte: Siop. Consulta em 27-9. Elaboração própria. Não considera royalties e reposição de RAP.

Em 2020, os valores inicialmente aprovados na LOA mantinham o orçamento de saúde abaixo de 15% da RCL. Com a pandemia e a decretação do estado de calamidade, a suspensão das regras fiscais e a autorização das despesas por meio de créditos extraordinários, não computados no teto, levaram à expansão do orçamento da saúde. Mais uma vez, demonstra-se que os limites ao financiamento do SUS resultam das regras de gasto (especialmente da EC 95), e não da falta de recursos.

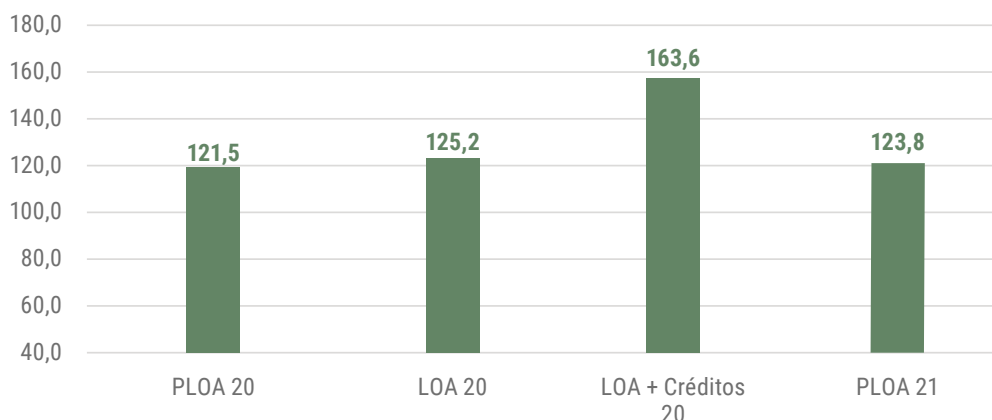
O PLOA 2020 foi encaminhado ao Congresso com despesas em torno do piso congelado pela EC 95. O Congresso Nacional acrescenta recursos ao SUS, mas não em montante suficiente para alcançar o mínimo obrigatório que vigeria não fosse o congelamento. Este limite é dado pelo teto de gasto, já que ampliações de recursos na saúde demandariam reduções em setores já afetados pelo Novo Regime Fiscal.

A suspensão das regras fiscais permite ampliar em R\$ 38,4 bilhões o orçamento do SUS (diferença entre dotação inicial da LOA e valores acrescidos pelos créditos extraordinários). Com a retomada do teto de gasto em 2021, a proposta orçamentária da saúde foi elaborada no piso congelado pela EC 95, com dotação de R\$ 123,8 bilhões, quase R\$ 40 bilhões abaixo dos valores autorizados em 2020.

Nos R\$ 123,8 bilhões, já há a previsão de R\$ 7,3 bilhões de emendas impositivas, tanto individuais quanto de bancada. Neste último caso, não há valores mínimos obrigatórios a aplicar em saúde, mas ainda assim o Poder Executivo previu R\$ 2,5 bilhões dentro do orçamento da saúde, de modo a atender ao piso da EC 95. Isto é, além da redução dos valores de saúde, parcela do piso congelado é alocada pelos parlamentares, sob a forma de emendas impositivas. A questão remete a um tema da economia política do processo, uma vez que o Poder Legislativo ratificou a emenda constitucional do teto de gasto, ao mesmo tempo em que garantiu o controle sobre parcela do orçamento declinante da saúde para destinação a suas áreas de influência.

O gráfico a seguir ilustra os impactos das regras de gasto sobre o SUS, expressando uma espécie de “efeito sanfona”, com ampliações e reduções de recursos conforme a vigência das regras de gasto.

Gráfico 4: Orçamento de ações e serviços públicos de saúde
(R\$ bilhões)



Fonte: Siop. Consulta em 03-10. Elaboração própria. Não considera royalties e reposição de RAP.

Uma vez demonstrada a queda de orçamento da saúde entre 2020 e 2021, resta indagar: por que o SUS deveria manter os recursos extraordinários de 2020?

Por que manter os recursos para o SUS em 2021?

Não há como fazer, nos limites do presente artigo, uma avaliação exaustiva das necessidades de financiamento da saúde. Todavia, uma breve análise das principais rubricas do orçamento do setor mostra impactos específicos da retomada do teto de gasto e do congelamento do piso sobre o SUS.

A ação de Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, principal rubrica da saúde, financia, por exemplo, custeio de leitos hospitalares, funcionamento de Unidades de Pronto Atendimento e do SAMU. O PLOA traz a dotação de R\$ 51,6 bilhões para 2021, crescimento nominal de 2,8% em relação a 2020.

A mera reposição dos valores de 2017 para a ação (pré-congelamento do piso), considerando o IPCA de saúde acumulado até 2020, de 37%, mais o crescimento da população (de 0,8% ao ano), exigiria uma dotação de R\$ 66 bilhões, quase R\$ 15 bilhões a mais do que o proposto pelo Executivo. Estes valores poderiam financiar, especialmente, serviços estaduais e municipais em funcionamento e não habilitados pelo Ministério da Saúde e que, portanto, não contam com cofinanciamento federal.

Outra questão crítica são os leitos de UTI. Durante a pandemia, ficou evidenciada a baixa oferta de leitos no SUS e a desigualdade de acesso à saúde. Enquanto $\frac{3}{4}$ da população dependem exclusivamente do SUS, os leitos de UTI da rede pública representam menos da metade dos leitos disponíveis. O SUS tem pouco mais de um leito de UTI por dez mil habitantes, enquanto a relação na rede privada é de cerca de cinco leitos.

Não há previsão de recursos federais para manter os vinte mil leitos utilizados durante a pandemia por estados e municípios, dos quais doze mil contaram com recursos federais. Para manter estes leitos já habilitados, seriam necessários R\$ 3,5 bilhões.

Na atenção básica, não há recursos de transição ao novo modelo, de modo a evitar perdas para os entes (há R\$ 2,5 bilhões no orçamento de 2020). Ademais, o Programa Mais Médicos (somado ao Programa Médicos pelo Brasil) dispõe de R\$ 400 milhões a menos em 2021 (R\$ 2,76 bilhões) na comparação com 2020 (R\$ 3,16 bilhões).

O Programa Nacional de Imunizações – PNI dispõe de R\$ 5,4 bilhões em 2021, registrando crescimento nominal de R\$ 264 milhões em relação a 2020, mas que sequer repõe os valores empenhados em 2019 (R\$ 5,7 bilhões). Da mesma forma, o orçamento do componente especializado da assistência farmacêutica em 2021 (R\$ 6,98 bilhões) cresce em relação a 2020, mas ainda é menor do que o empenho de 2018 (R\$ 7,2 bilhões). Além disso, não há ampliação nominal do Farmácia Popular (sistema de gratuidade), mantido o orçamento de 2020, de R\$ 2,04 bilhões.

Tanto o PNI como a assistência farmacêutica sofrem os impactos da desvalorização cambial, ampliando seus custos. Enquanto o PLOA 2020 foi elaborado com o parâmetro do câmbio a R\$ 3,79/US\$, para 2021 o câmbio médio é de 5,11. Ademais, a ampliação de recursos nas duas áreas viabilizaria processos de incorporação tecnológica relativos a insumos de saúde.

Não há recursos adicionais no orçamento do Ministério da Saúde para investimentos no CEIS, com linhas de estruturação dos laboratórios públicos do SUS. A pandemia demonstrou a relevância da base produtiva e tecnológica do SUS para assegurar o direito à saúde. Diante da forte dependência externa de produtos de saúde, houve restrições para oferta de medicamentos de UTI e respiradores, por exemplo. Neste sentido,

investimentos no CEIS combinam as dimensões econômica e social, uma vez que podem ampliar a produção (com efeitos estruturais e conjunturais), reduzir o déficit da balança comercial no setor de saúde e viabilizar o acesso a produtos de saúde (Gadelha e Temporão, 2018).

Por fim, a conjuntura atual traz implicações para os gastos de saúde, além da necessidade de desenvolvimento e acesso à vacina para prevenção da Covid-19. Desde a recessão de 2015/2016, quatro milhões de pessoas perderam o acesso a planos de saúde, o que deve se agravar diante do elevado desemprego, impactando ainda mais o SUS. Há também demanda represada por procedimentos em razão da pandemia, o que afetará os serviços de saúde em 2021.

A breve análise sobre o orçamento de 2021 mostra sua inadequação para o financiamento de serviços de saúde, tendo em vista que as dotações do SUS estão constrangidas pelo teto de gasto e pelo congelamento do piso de aplicação do setor. Portanto, é fundamental que o Congresso Nacional rediscuta o Novo Regime Fiscal, abrindo espaço fiscal para que, em 2021, o SUS possa receber mais recursos, em conformidade com os fatores que pressionam os custos do sistema, no contexto de maior demanda por serviços.

Conclusão

O artigo demonstrou o impacto do teto de gasto sobre as despesas públicas, com redução de oito pontos de PIB no gasto primário entre 2020 e 2021. A retirada de estímulos fiscais terá consequências econômicas e sociais nocivas, prejudicando a retomada da atividade econômica e o financiamento de serviços públicos essenciais.

Verificou-se o efeito do Novo Regime Fiscal sobre a saúde, com diminuição de recursos aplicados no setor. Convém lembrar que esta redução piora um quadro estrutural de subfinanciamento do SUS, na medida em que os gastos públicos com saúde representam 4% do PIB, metade do que investe a Inglaterra, por exemplo. No caso brasileiro, o gasto público de todos os entes gira em torno de R\$ 3,60 por habitante/dia, para um sistema universal que garante da vacina ao transplante. Ademais, segundo os dados do Siops, a União tem reduzido proporcionalmente sua parcela dos gastos públicos de saúde, que passou de 58% em 2000 para 43% em 2018. Na prática, estados e, principalmente, municípios têm arcado com parte crescente dos gastos de saúde, o que tende a se agravar com a EC 95.

Há pressões estruturais por mais recursos de saúde, associadas à transição epidemiológica e demográfica, à incorporação tecnológica e aos vazios assistenciais. A elas se somam os fatores conjunturais citados anteriormente.

Ademais, os gastos do SUS são um instrumento para a realização do direito à saúde e redução de desigualdades, mas também promovem o desenvolvimento econômico. O eventual fechamento de vinte mil leitos abertos na pandemia piorará a situação do mercado de trabalho. Por sua vez, os investimentos no CEIS são capazes de gerar renda e alterar a estrutura produtiva e tecnológica de um setor que representa quase 10% do PIB.

Um ensinamento da pandemia foi que não faltam recursos para gastos sociais no Brasil, mas sobram regras de gasto que impõem limites artificiais à ação do Estado, induzindo sua redução e a “quebra dos pisos”. Neste sentido, é urgente que o Congresso Nacional reveja o Novo Regime Fiscal e seus impactos sobre a saúde, realinhando orçamento público e as demandas da população. Não há impedimentos técnicos ou financeiros para tanto, mas restrições políticas associadas a uma regra fiscal que materializa nas práticas institucionais o objetivo da redução estrutural dos serviços públicos.

Referências

ANDRADE, E; CONSIDERA, C; TRECE, J. Hiato do produto, PTF e produtividade do trabalho e do capital, do PIB, da indústria e dos serviços – 1982/2020, 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/hiato-do-produto-ptf-e-produtividade-do-trabalho-e-do-capital-do-pib-da-industria-e-dos>>. Acesso em: 25 set. 2020.

GADELHA, C. A. G; TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. **Ciênc. Saúde coletiva**. 2018, vol.23, n.6, pp.1891-1902. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-1891.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

GOBETTI, S.W. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. Texto para discussão do Ipea n. 2.018. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal monitor: policies to support people during the COVID-19 pandemic, 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>>. Acesso em: 25 set. 2020.

IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. How to select fiscal rules: a primer, 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>>. Acesso em: 25 set. 2020.

MORETTI, B; FUNCIA, F; OCKÉ-REIS, C. O. O teto de gasto e o “desfinanciamento” do SUS, 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-teto-dos-gastos-e-o-desfinanciamento-do-sus/>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

PIRES, M. Experiência internacional com ajustes fiscais: mecanismos institucionais, retórica e realidade, 2018. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/experiencia-internacional-com-ajustes-fiscais-mecanismos-institucionais-retorica-e-realidade>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

PIRES, M. Uma análise da regra de ouro no Brasil. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-50, jan-mar/2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-31572019000100039&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2020.

The impacts of Constitutional Amendment 95 on SUS in 2021

Recebido 29-set-20 **Aceito** 05-out-20

Resumo O artigo analisa, com base em dados oficiais, os impactos da Emenda Constitucional 95 sobre o financiamento federal do Sistema Único de Saúde - SUS. Entre 2018 e 2020, o Novo Regime Fiscal reduziu recursos da saúde. Com a suspensão das regras fiscais em 2020, o gasto do governo federal cresceu, permitindo o financiamento das ações de enfrentamento à pandemia. O artigo mostra que, com a retomada do Novo Regime Fiscal em 2021, haverá impactos negativos sobre o orçamento do SUS, em meio à crise em curso e aos fatores conjunturais e estruturais que implicam maior demanda por serviços de saúde.

Palavras-chave Novo Regime Fiscal, Sistema Único de Saúde, orçamento público.

Abstract The article analyzes, based on official data, the impacts of Constitutional Amendment 95 on federal funding for the Unified Health System - SUS. Between 2018 and 2020, the New Fiscal Regime reduced health resources. With the suspension of fiscal rules in 2020, federal government spending has grown, allowing for financing actions to combat the pandemic. The article shows that, with the resumption of the New Fiscal Regime in 2021, there will be negative impacts on the SUS budget, amid the ongoing crisis and the conjunctural and structural factors that imply greater demand for health services.

Key words New Fiscal Regime, Unified Health System, government budget.



Limitação orçamentária para a efetivação do direito social a saúde, ponderações à luz da teoria crítica do valor

André Portella aaportella@nefportal.com.br

Professor Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, da Universidade Católica do Salvador e da Universidade Salvador. Pesquisador CNPq/FAPESB. Salvador, Brasil.

Leonardo Puridade Leonardo.puridade@gmail.com

Mestre e doutorando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador. Bolsista FAPESB. Salvador, Brasil.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 6º, apresenta uma diversidade de direitos sociais¹ que devem ser implementados pelo Estado, dentre eles a Saúde, a Previdência Social, a Assistência Social e a Educação, sempre com vistas à promoção da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III). Tais direitos trazem consigo a exigência de obrigações de fazer por parte Estado, característica fundamental que lhes é inerente já que apenas através de prestações da Administração Pública é possível a materialização destes direitos sociais.

Essas ações positivas por parte do Estado, por sua vez, exigem a disponibilização de recursos financeiros, por natureza finitos, em contraposição ao caráter ilimitado das necessidades humanas, que no quadro da estrutura do Estado devem ser atendidas por meio das políticas públicas.

Neste cenário de descompasso entre recursos financeiros finitos e necessidades humanas ilimitadas, surge uma série de justificativas para a ausência da prestação estatal, dentre as quais se destaca, no âmbito jurídico, a chamada Teoria da Reserva do Possível, com suas variadas concepções.

¹ CF/88, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sob tal argumento é que se encontram manifestações dos agentes públicos, nos distintos Poderes, a considerar a impossibilidade do acolhimento de demandas da população em função da escassez de recursos, da necessidade de um atendimento segundo parâmetros de seletividade das demandas, da ordem de prioridade das distintas despesas, ou da inexistência ou minoração de receitas.

O desequilíbrio entre escassez de recursos e grande universo de demandas enseja a necessidade de estabelecer critérios de escolha dos atendimentos a serem realizados. Dentre tais critérios estão aqueles que priorizam a relevância econômica dos indivíduos e das suas respectivas posições sociais, culturais, ou biológicas. Em lugar de uma escolha segundo parâmetros humanistas ou sociais, tendentes a igualar os indivíduos enquanto ser-humano, ou mesmo considerá-los na sua desigualdade social e econômica objetivando privilegiar os menos assistidos, é comum a realização de escolhas segundo uma perspectiva utilitarista no sentido de ordenar a atenção das demandas de acordo com o que pode o beneficiário oferecer em termos materiais à sociedade.

É neste contexto que se insere a chamada *Crítica do Valor*, segundo a qual o indivíduo aparece tão somente como fornecedor de um dos fatores de produção, o trabalho, na estrutura da produção e acumulação da riqueza. Segundo a lógica da formação do *Valor*, grupos sociais são reprimidos, marginalizados, ou esquecidos, e toda a política social é estruturada de forma a prestigiar aquilo que é lucrativo. Não deixa de ser contraditório, portanto, que políticas sociais, voltadas, nos termos da CF/88, à promoção da dignidade da pessoa humana sejam colocadas a serviço de uma mecânica de desenvolvimento estritamente material.

Com o intuito de apresentar em maior detalhe a causa e efeito da problemática indicada, foi realizada uma pesquisa de tipo explicativa, desenvolvida através da análise dos dados quantitativos secundários e documentais do financiamento da saúde, atualizados até o exercício fiscal de 2019, com base nas informações prestadas pelas entidades governamentais.

Neste sentido, será exposta, num primeiro momento, uma análise conceitual da *Crítica do Valor*, com as principais características dessa corrente desenvolvida ao longo dos últimos 35 anos, sob uma forte influência de teóricos alemães.

Em seguida, será indicado o impacto da *Crítica do Valor* na economia e na sociedade brasileiras, com vistas a enfatizar como a lógica do *Valor* implica empobrecimento, inclusive material, de nações periféricas, o que não deixa de constituir também uma forte contradição. Com efeito, poderia se imaginar que um critério que privilegia aspectos materialistas na definição da ordem de atenção das políticas sociais, tenderia ao enriquecimento, ao menos do ponto de vistas estritamente material, das nações que adotam tal critério. Não obstante, o que se percebe é que, a partir de um movimento paralelo de financeirização da economia, privatização de ativos públicos, e de uma “globalização” a serviço da “exportação” de crises econômicas, déficits públicos e endividamentos, os ganhos econômicos decorrentes da seletividade das demandas sociais, segundo a lógica da formação do *Valor* terminam por migrar para os grandes grupos financeiros internacionais.

Por fim, será analisada também a chamada *Teoria da Reserva do Possível*, construção teórica que ganhou lugar de destaque no mundo jurídico brasileiro e que constitui o substrato conceitual fundamental a justificar a impossibilidade da atenção do Estado às demandas que lhe são apresentadas, sempre à vista das premissas anteriormente estabelecidas. Esta abordagem é importante, seja para refletir sobre a própria amplitude conceitual e fática da Teoria, seja para colocá-la em análise a partir das ponderações acerca da *Crítica do Valor*.

Crítica do valor: definição, características fundamentais e a sua utilização enquanto critério de eleição das demandas sociais a serem contempladas pelas políticas sociais

A Crítica do Valor, tema que ocupa lugar de destaque na obra de Marx, busca explicar a lógica da formação do valor da mercadoria a partir de crítica de construção das bases da própria economia política.² Parte da ideia central segundo a qual o valor da mercadoria é resultado da quantidade de trabalho despendido por unidade de tempo no nível de um determinado padrão pré-estabelecido de produtividade (TRENKLE, 1998: 03-04).

A teoria crítica, é preciso dizer, não constitui uma unidade e muito menos significa a mesma linha de pensamento para todos os seus seguidores (DUBIEL, 1978; HELD, 1980). Apesar das referências bastantes genéricas nas doutrinas usuais, a teoria divide-se em duas concepções fundamentais: a primeira organizou-se em torno do Instituto de Pesquisa Social em Frankfurt em 1923, daí a referência direta da nomenclatura desta teoria como *Escola de Frankfurt*, tendo como principais teóricos Horkheimer e Adorno; e a segunda originou-se a partir dos escritos de Habermas que reformula a noção de teoria crítica.

Embora existam significativas diferenças entre os diversos modos pelos quais formularam os debates nas correntes de pensamento, algumas discussões eram comuns na medida em que acreditavam na análise das questões sociais e políticas contemporâneas relacionadas ao trabalho, como esclarecedoras de possibilidades futuras que, se realizadas, fortaleceriam a racionalidade da sociedade.

O trabalho existiria em dois planos: o abstrato ou subjetivo, no qual é considerado em si mesmo, sem conexão com os objetos que são por ele produzidos, impassível, pois, de valoração econômica, posto que abstraído do mundo material; e o real, objetivo, ou concreto, em que se encontra em conexão com a mercadoria produzida. A aferição do valor do trabalho real, materializado na mercadoria que lhe é resultante, possibilita definir o valor da própria mercadoria. Num primeiro momento, a mercadoria vale o quanto de trabalho há dispendido nela.

² Os primeiros teóricos do valor foram os grandes expoentes da economia burguesa, Adam Smith e David Ricardo. Eles partiam do ponto de vista de que o trabalho necessário para realizar um produto constituía seu valor. O trabalho despendido reencontra-se de certa maneira na mercadoria e dá-lhe assim a qualidade de possuidora do valor. Smith e Ricardo não queriam ou não podiam responder à pergunta sobre por que, em resumo, nas sociedades produtoras de mercadorias os produtos recebem um determinado valor. A resposta a essa pergunta foi dada por Karl Marx, um crítico do sistema de produção mercantil. Nele a explicação do valor também parte da análise da mercadoria. O que há então de tão fundamental a ser descoberto na mercadoria? (HÖNER, 2004).

Todas as sociedades humanas têm de produzir suas próprias condições materiais de existência, e a mercadoria é a forma que os produtos tomam quando essas condições são organizadas por meio das trocas (BOTTOMORE, 2012).

A definição do valor da mercadoria, entretanto, não se limita à aferição da quantidade de trabalho nela depositada em escala temporal, com toda a problemática que esta aferição já supõe. Uma vez produzida, a mercadoria passa a ter, além de um valor intrínseco, um valor de uso e um valor de troca. O primeiro seria definido a partir dos custos envolvidos na produção, em horas de trabalho, e, portanto, corresponde ao valor da mercadoria para o seu produtor. O valor de uso envolveria, ademais, o interesse de um terceiro na propriedade da mercadoria, à vista da sua utilidade. O valor de troca, por sua vez, é aquele que a mercadoria teria em comparação com outras mercadorias (HÖNER, 2004).

Em outras palavras, o valor da mercadoria se diferenciaria do valor de troca, sendo aquele somente utilizado na esfera de sua produção, e não da circulação, na medida em que outros fatores são utilizados para calcular o valor de troca tal como o desejo criado pelo sistema de reprodução do capital em se ter determinado produto ou serviço.

A teoria do valor-trabalho revela que a fonte da mais-valia na produção do sistema capitalista é o trabalho não remunerado dos trabalhadores, no sentido em que o salário que o trabalhador recebe é o equivalente a apenas uma fração de dinheiro que produz para o capitalista (BOTTOMORE, 2012).

O conceito de valor de uso e valor de troca condiciona-se a uma série de outras variáveis, muito mais subjetivas e abstratas, e implicam igualmente consequências amplas e profundas. É aqui que se encontra, por exemplo, a ideia de *fetichismo da mercadoria*. A mercadoria vale pelo que representa ao seu adquirente efetivo ou potencial não apenas em termos de utilidade, mas também de desejo e de fantasia (JAPPE, 2006: 196). É neste sentido que David Harvey refere-se aos estilos de vida criados pelo capital: não se consome apenas a mercadoria, mas todo o estilo de vida representado por uma dada mercadoria, ou conjunto delas (HARVEY, 2006: 138-139), e esta é a premissa básica para que o Capital termine por moldar o pensamento e o mundo em torno dele.

É também aqui que pode ser contextualizada a ideia de consumo de propaganda, materializada pela mercadoria. O preço de “estar na moda” é também incluído no valor da mercadoria, e não aparece no seu valor intrínseco. Sua análise apresenta a dicotomia existente entre aparência e realidade ocultada, o que tem aplicação na teoria da reificação e da alienação (BOTTOMORE, 2012).

Também neste contexto encontra-se a ideia de moeda, enquanto instrumento de intermediação do valor de troca, e toda a sua problemática, especialmente aquela que decorre da evolução da sua função, de modo a transformá-la, ela própria, em objeto de desejo, em mercadoria.

O valor de uso e o valor de troca tendem a provocar um completo desatrelamento entre o valor do trabalho em unidades de tempo, e o valor efetivamente praticado na aquisição da mercadoria (TRENKLE, 1998: 06). Este

desatrelamento estaria na base não apenas do Capitalismo, com a mais-valia daí decorrente, e a tendência inerente à acumulação do capital, como também constituiria a razão das crises cíclicas a que se encontra submetido o Capitalismo – crises estas que seriam, mais do que um problema recorrente no Capitalismo, uma característica essencial inerente à sua existência (JAPPE, 2006: 121-122, 149; Cf. HARVEY, 2011). Nestas perspectivas as “bolhas econômicas”, os “ataques especulativos” seriam o resultado econômico do desatrelamento completo entre o valor intrínseco, e os valores de uso e de troca da mercadoria.

Embora se refira diretamente à lógica interna da formação do valor das mercadorias numa perspectiva Capitalista, e em que pese as suas fragilidades, apontadas por críticos pós-marxistas como Robert Kurz (KURZ, 2003: 9) e Anselm Jappe (JAPPE, 2006: 17-18; Cf. NASCIMENTO & BEZERRA, s/d: 01), a Crítica do Valor, com seus conceitos e ponderações, termina por evidenciar um modo de funcionamento do mundo, com todas as relações que lhe são constituintes (NASCIMENTO & BEZERRA, s/d: 05; Cf. KRISIS, 2003). Trata-se de um mundo dividido entre uma classe que domina os fatores de produção, dentre eles o trabalho, remunerando-o por meio de um salário, e promovendo a acumulação material a partir da apropriação da mais-valia; e uma classe dominada, cujos membros se encontram em efetivo regime de servidão voluntária, ou ao menos na condição de reserva de mão-de-obra, variável da maior importância na definição do custo do trabalho.

Esta é uma concepção nuclear e fundamental na construção do pensamento marxiano. A partir dela é elaborada a essência de toda uma teoria, com seus conceitos fundamentais, como são os casos da própria definição de capitalismo e capitalista, salário, mais-valia, servidão voluntária, classe trabalhadora, dominação de classes, ou crise. Capitalista é aquele que domina os fatores de produção, dentre os quais se encontra o trabalho, apropria-se do excedente econômico produzido por este trabalho (a mais-valia), que lhe é disponibilizado por uma servidão-voluntária do trabalhador, remunerado por meio de um salário. É a fricção entre estes muitos elementos que gera crises na economia capitalista

Na sistemática da formação do Valor não há espaço para aqueles que não se mostrem em condição de fazer parte desta estrutura bipartite, e para o capitalista, melhor que o sejam enquanto mão-de-obra, seja ela empregada ou em estoque, trabalhadores que produzam mais-valia, frise-se, posto que os que não a produzem não se enquadram no binômio (MARX, 1988: 50).

As diferenças sociais só assumem a forma de “classe” no seio da sociedade capitalista, porque nesta, o fato de se pertencer a uma dada classe social é determinado exclusivamente pela propriedade (ou controle) dos meios de produção ou pela sua exclusão desta propriedade ou controle.

Aqueles que não estejam em uma ou outra das categorias mencionadas, terão a sua utilidade marginal enquanto formadores de um mercado consumidor, ou mão-de-obra voltada a atividades de apoio à produção (atividades-meio). Porém, o perfil político e ideológico dos seus membros, e a sua importância econômica, não poderão constituir ameaça ao equilíbrio da lógica do valor. Aqueles que fujam do binômio capitalista-trabalhador, devem se limitar a um contingente de consumidores, sempre submetidos ao risco da completa exclusão econômica e social, por constituírem ameaça à estabilidade da estrutura de formação do capital (JAPPE, 2006: 129-131).

O aposentado, o pensionista, a dona de casa, o enfermo, aquele que se encontre em situação de marginalidade cultural ou educacional, seja por opção ou contingência, interessarão apenas enquanto consumidores. Caso se mostrem incapazes de assumir esta condição, passam a prejudicar o equilíbrio da estrutura, posto que exigirão a utilização de recursos que poderiam ser direcionados às margens de mais-valia, e à acumulação material. É em muitos casos este raciocínio que se encontra na base das críticas a institutos como a pensão por morte, a aposentadoria especial do pequeno produtor rural e do pescador artesanal, o auxílio-reclusão aos dependentes do trabalhador de baixa-renda submetido a decisão judicial privativa da liberdade, o programa bolsa-família, a reforma agrária, ou o benefício de prestação continuada (BPC) em favor dos idosos e dos portadores de deficiência que não tenham condição de subsistência por meios próprios ou do seu núcleo familiar.

Interessante notar que a exclusão de um indivíduo da estrutura que dá vazão à formação do valor ocorre, em muitos casos, por força da própria incessante busca pela mais-valia. Aquele que é hoje trabalhador, efetivo ou em reserva, poderá ser excluído pelos movimentos da produção capitalista, que podem ser tanto de ordem geográfica, em busca de fatores de produção e mercados mais atrativos, como de caráter histórico, biológico, técnico, social, ou cultural. As mudanças nas técnicas e tecnologias de produção, transformam fatores de produção até então úteis, em fatores de produção obsoletos, aí incluído o fator trabalho. O utilitarismo no âmbito da formação do valor expulsará este trabalhador da estrutura econômica e social do mundo capitalista. Esta circunstância, associada à cobertura social em favor apenas do trabalhador produtivo, terminaria por condenar trabalhadores que perderam a sua capacidade de produzir mais-valia, por motivações absolutamente alheias à sua vontade e mesmo à sua força de trabalho, com prejuízos importantes para aquelas classes menos favorecidas do ponto de vista econômico, biológico, cultural, ou social.

As políticas públicas, especialmente as políticas sociais, surgem neste contexto como um contraponto. A depender de como se decida adotá-las, as políticas sociais constituirão um fator fundamental a desafiar a lógica da acumulação do Capital. A inclusão econômica e social dos indivíduos que se encontram alheios à lógica da formação do valor, por meio de ações de Saúde, Previdência, Assistência e Educação, abre alternativa à divisão do mundo entre capitalistas e trabalhadores.

Marx apresenta o aparecimento da consciência de classe na burguesia e no proletariado como consequência da crescente luta política do Terceiro Estado com as classes dirigentes do Antigo Regime, destacando a dificuldade de reconhecimento desta própria consciência na medida em que usavam seu direito de votar para se subjugarem ao governo de Napoleão III, em lugar de se firmarem de maneira revolucionária como classe dominante (MÉSZÁROS, 1971).

Cabe ao Estado, portanto, com o respaldo e a legitimação da sociedade, adotar postura clara no sentido de reestruturar a visão do mundo para um cenário que vá além desta bipartição. A canalização de recursos financeiros com este objetivo depende, em última instância, tão somente de uma decisão política, que pode passar a ser uma decisão de Estado, perene, não submetida a maiorias eleitorais circunstanciais. Foi claramente esta a opção da sociedade brasileira, formalizada por meio da Constituição Federal de 88.

Não obstante, a pressão contra uma postura estatal que fomente um mundo plural e humano é certamente muito forte, mostra-se presente a todo momento e em muitos casos parte daqueles a quem a pluralidade aproveitaria. No Brasil, a falta de autorreconhecimento enquanto membro da classe trabalhadora tem sido um dos fatores que mais têm contribuído à resistência contra um Estado que encampe a pluralidade e o humanismo; e um dos fatores que mais claramente demonstram a força de dominação do Capital na luta pela sua manutenção.

Um número expressivo de membros da classe trabalhadora é levado a considerar-se capitalista, ou na pior hipótese, aspirante a capitalista na iminência da sua conversão. Isto ocorre porque a dualidade capitalista-trabalhador (empregado ou em reserva) é relativizada por variáveis como nível de renda, grau de escolaridade, formação profissional, dimensão do patrimônio, grupo social, nível cultural, ou hábitos de consumo. Neste contexto de desconstrução de autoreconhecimento de classe, o indivíduo que tem casa própria, grau universitário, emprego na empresa, e até mesmo apartamento em Miami – adquirido individualmente ou em regime de coparticipação com outros três ou quatro colegas, e dentro de uma campanha de exportação da crise das hipotecas estadunidenses –, não admite se autoreconhecer membro da classe trabalhadora. É inconcebível, a seu juízo, que se lhe considere pertencente à mesma classe social do seu encanador, ou mesmo do seu gerente de banco.

Marx tem perfeito entendimento de que os interesses comuns de toda uma classe podem, muitas vezes, entrar em conflito com os interesses particulares de certos trabalhadores, por isso ele atribui grande importância à solidariedade como forma de contrapor ao enfraquecimento da consciência de classe principalmente nas sociedades altamente industrializadas em que a estrutura salariada e as tentações de afluência crescente, provocam, muitas vezes, um enfraquecimento da solidariedade (BOTTOMORE, 2012).

Alinhada a esta perspectiva, Lukács desenvolveu uma espécie de metafísica da consciência de classe, estabelecendo em outras palavras que a classe existente empiricamente só pode agir com êxito se adquirir consciência de si mesma.

(...) A consciência de classe consiste de fato das reações adequadas e racionais “atribuídas” a uma posição particular típica no processo de produção. Essa consciência não é, portanto, a soma nem a média do que é pensado ou sentido pelos indivíduos isolados que constituem a classe. E, não obstante, as ações historicamente significativas da classe como um todo são determinadas em última análise por essa consciência, e não pelo pensamento dos indivíduos – e tais ações só podem ser compreendidas por referência a essa consciência (LUKÁCS, 1971: 50)

Em que pese este tipo de resistência, que de forma contraditória parte daqueles cuja resistência prejudica, é necessário preservar a importância da alocação de recursos do Estado no amparo de todos, de forma a afastar a lógica da desatenção social, ou da atenção alinhada aos interesses da formação do valor.

Na lógica do capital, o amparo social por parte do Estado encontra respaldo apenas em favor daquele que se enquadra na condição de trabalhador, e ainda assim de forma limitada. De fato, há que se repor ao trabalhador

o dispêndio de tempo, de energia e de vida que lhe é retirado quando da formação do valor (TRENKLE, 1998: 03). É também necessário que o trabalhador esteja hígido e capacitado à realização do trabalho, e para isto o Estado deve prover-lhe a estrutura, sob pena de perder um valioso fator de produção.

O amparo estatal, entretanto, não pode se limitar à condição de apêndice da estrutura do modo de produção capitalista. Segundo esta concepção somente se autorizaria a privação de recursos públicos naqueles casos em que a prestação estatal objetivasse a reinserção do indivíduo na classe trabalhadora, ou na condição de membro do mercado consumidor, delineando de acordo com este raciocínio a forma de lidar com a escassez de recursos financeiros do Estado, ou com a Reserva do Possível, para utilizar uma terminologia jurídica.

É necessário que a elaboração do Orçamento Público seja guiada por uma perspectiva inclusiva e humanitária, que sem desconsiderar a importância do progresso material num plano coletivo, encontre-se alinhada com a promoção da dignidade da pessoa humana, considerada esta na sua plenitude, e não apenas na concepção utilitarista da acumulação do capital.

Todo o Orçamento Público está submetido à lógica da formação do valor, suas concepções e pressões decorrentes, sendo necessário pensar a escassez de recursos e a Reserva do Possível com vistas a variáveis outras que não apenas o caráter utilitário capitalista. Seja para ampliar os montantes financeiros concebidos como Reserva do Possível, seja para estabelecer critérios de eleição de demandas que superem o condicionamento do amparo social voltado apenas ao trabalho produtivo.

A crítica do valor no modelo político-econômico do estado brasileiro: estrutura de financiamento do sus

A democratização do Brasil em 1988 trouxe consigo o Sistema Único de Saúde (SUS), disponível para toda a população, sem distinções. A nova Constituição Federal (CF) transformou a saúde em direito de cidadania e deu origem ao processo de criação de um sistema público, universal e descentralizado. “Velhos problemas, como a tradicional duplicidade que envolvia a separação do sistema entre saúde pública e previdenciária, passaram a ser estruturalmente enfrentados” (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). Assim, o texto constitucional demonstra que:

[...] a concepção do SUS estava baseada na formulação de um modelo de saúde voltado para as necessidades da população, procurando resgatar o compromisso do estado para com o bem-estar social, especialmente no que se refere à saúde coletiva, consolidando-o como um dos direitos da CIDADANIA. Esta visão refletia o momento político porque passava a sociedade brasileira, recém saída de uma ditadura militar onde a cidadania nunca foi um princípio de governo. Embalada pelo movimento de diretas já, a sociedade procurava garantir na nova constituição os direitos e valores da democracia e da cidadania (POLIGNANO, 2005, p.22).

Acerca do financiamento do SUS, conforme o artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, pelo menos 30% (trinta por cento) do Orçamento da Seguridade Social (OSS), excluído o seguro-desemprego, seria destinado ao setor de saúde. Sendo assim, entre a promulgação da CF/88 e a aprovação da lei dispendo sobre o assunto, a saúde receberia 30% do OSS, o que nunca aconteceu.

Apesar da clareza das determinações Constitucionais para o financiamento da saúde, “somente com o advento da Lei Complementar (LC) nº 141/2012 é que se estabeleceu um parâmetro claro para a cota orçamentária de cada ente federativo, para fazer frente ao financiamento do SUS” (ALCÂNTARA, 2017).

Tendo-se como prioridade as medidas de ajuste fiscal, e visando à resolução do problema da rigidez orçamentária, foi criado em 1994 o Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de alocar livremente 20% das receitas de impostos e contribuições. Como consequência, houve redução do OSS e das transferências federais para os entes subnacionais, impactando significativamente as fontes de financiamento do SUS conforme destacou ALCÂNTARA (2017).

O FSE foi criado como uma forma de estabilizar a economia, tendo sido prorrogado, desde então, por meio de Emendas Constitucionais (EC) ao ADCT. Teve seu nome alterado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); e, atualmente, é denominado de Desvinculação das Receitas da União (DRU). A aprovação da EC 93/2016 modificou o art. 76 do ADCT, elevando o percentual da desvinculação para 30% e estendendo a existência da DRU até 31 de dezembro de 2023.

A LC nº 141 ratificou o artigo 35 da Lei nº 8.080/90 ao estabelecer a necessidade de criar uma metodologia de distribuição de recursos da União para Estados e Municípios. Definiu, para fins de cumprimento do mínimo constitucional, quais são os gastos com saúde e as despesas que, ao contrário do que ocorria antes da lei, não podem ser declaradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Estipulou para os entes federativos a obrigatoriedade de declarar e homologar a cada dois meses, através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) todos os recursos aplicados em saúde (CONASEMS, 2016).

O percentual mínimo de investimento de 15% da RCL da União foi determinado em 2015, pela EC 86. Porém, a Emenda estabeleceu uma regra transitória de escalonamento, de 13,2% a 15%, ao longo de cinco anos, fazendo com que o valor investido em 2016 fosse menor do que o de 2015. Não bastando, inseriu os valores apurados dos royalties do petróleo (que deveriam ser uma receita adicional) como uma das fontes para o cumprimento do mínimo constitucional a ser aplicado na saúde (CONASEMS, 2016).

Além de tudo, em 2016, o Congresso Nacional, por meio da EC 95, limitou pelos 20 anos seguintes os gastos públicos federais, determinando que sua correção seria embasada na inflação do exercício anterior e, no caso da saúde, não mais teria como parâmetro a RCL. Nesse contexto, visando ampliar a autonomia dos gestores de saúde no gerenciamento das quantias transferidas pela União, foi publicada em 2017 a Portaria nº 3.992

do MS, alterando as normas acerca do financiamento e da transferência de recursos federais destinados às ações e serviços públicos do SUS (CONASEMS, 2016).

A principal mudança trazida pela Portaria foi que, a partir do ano subsequente, 2018, o repasse das verbas federais vinculadas ao financiamento das ações e dos serviços de saúde, transferidas na modalidade fundo a fundo seriam, então, transferidas na forma de blocos de financiamento; Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde e Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde. Contudo, tal mudança causou nos gestores dificuldades no entendimento correto da utilização dos recursos, o que reflete, mais uma vez, na prestação dos serviços de saúde (CONASEMS, 2016).

Analisando-se o gasto da União com saúde em relação às demais despesas por função do orçamento fiscal e do OSS – com exclusão das despesas referentes ao refinanciamento da dívida pública, é possível verificar que entre os exercícios de 2010 e 2018, sua participação variou de 5,6% a 5,3% do somatório de despesas desses orçamentos.

De acordo com o relatório de gestão orçamentária do MS, a monta ultrapassou R\$ 131 bilhões em 2018. Deste valor, foram alocados R\$ 118,3 bilhões para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e R\$ 13,2 bilhões foram destinados a outras despesas não ASPS. Contudo, “o gasto da União com Ações e Serviços Públicos de Saúde correspondeu a cerca de 43% dos gastos em saúde das três esferas de governo (MS, 2018).

Ainda de acordo com o MS, em 2018 foram realizados pelo SUS quase 4 bilhões de procedimentos ambulatoriais; 11,6 milhões de internações; 1,4 bilhão de consultas e atendimentos e 900 milhões de exames. Além disso, no mesmo ano, foram feitos 26.492 transplantes; 20 milhões de procedimentos radioterápicos; disponibilizadas 300 milhões de doses de vacinas em 36 mil salas de vacinação. Houve 82,7% de cobertura populacional de serviço de atendimento móvel de emergência – SAMU. Afirma o MS que mais 70% da população brasileira utiliza a saúde pública (MS, 2019).

De acordo com o IBGE (2019), em 2018 existiam no Brasil 208,5 milhões de habitantes. Conforme a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS, 2019) havia no mesmo período 47,38 milhões de beneficiários de planos médico-hospitalares. Significa, portanto, que 70% da população naquele ano dependiam unicamente do SUS; 22,72% eram beneficiários de planos privados de saúde; e que 7,28% estavam sem assistência médica por não terem acesso as Unidades de Saúde em sua região. Ou seja, 47,38 milhões de habitantes precisaram pagar para ter atendimento médico e 15,18 milhões de pessoas não tiveram acesso à saúde.

Destaca-se que mesmo os beneficiários de planos médico-hospitalares também se beneficiam do SUS, se tratando portanto de um direito difuso que atinge a um número indeterminado de pessoas, na medida em que o sistema abrange transversalmente as ações e serviços de vigilância epidemiológica, sanitária, ambiental e assistência farmacêutica.

Apesar de haver disposição legal acerca de valores mínimos a serem aplicados pelos entes federativos, e de bilhões de reais serem destinados à saúde, as alterações das normas relativas ao custeio das ações e serviços do SUS acirram, ainda mais, o subfinanciamento do Sistema e, por conseguinte, o acesso dos brasileiros à saúde.

As opções de Política Econômica que se encontram à disposição do Estado, e que transitam entre um Estado Liberal, com uma economia submetida essencialmente às regras de mercado (MANDEL, 1990: 34-36), e um Estado intervencionista, que controla todos os aspectos da estrutura econômica e social, têm reflexo claro e direto no Orçamento Público.

Em realidade, o Orçamento Público será invariavelmente a formalização jurídica da opção política-econômica realizada pelo grupo político dominante num determinado período. Por conseguinte, a análise do Orçamento Público, seja na sua perspectiva econômica, ou na sua manifestação legislativa, trata-se de fonte de análise primordial para compreender a posição do Estado no tocante à opção de Política Econômica, e por conseguinte a opção ideológica do grupo político dominante.

De maneira mais precisa, e de forma alinhada ao interesse deste estudo, a análise do Orçamento oferece substrato para a identificação da posição assumida pelo Estado no contexto das discussões sobre a Crítica do Valor, e de como o Estado lida com um contexto de crise econômica na estrutura do capitalismo, considerando-se ademais as respectivas implicações sobre as políticas sociais da saúde.

No tocante ao Estado brasileiro, a análise da feição do Orçamento Público provoca perplexidade, desde um primeiro momento, no tocante ao montante da dívida pública, mas principalmente no que se refere aos valores destinados ao pagamento dos juros e amortização desta mesma dívida.

O montante correspondente à dívida pública brasileira, segundo dados do Banco Central do Brasil, equivale atualmente a um total de R\$ 4,2 trilhões de reais, correspondentes à soma da dívida interna³ (dívida mobiliária federal) e externa.

Por outro lado, o refinanciamento da dívida pública federal foi previsto pela Lei Orçamentária Anual de 2019 (LOA/2019, Lei 13.808/19)⁴ em montante equivalente a R\$ 1,038 trilhão para juros e amortização da dívida⁵, o que representou para aquele período 38,27% de toda a receita pública federal.

Note-se que os valores chamam a atenção, tanto no seu aspecto absoluto, em termos de total da dívida; como também do ponto de vista relativo, seja em termos comparativos com outras despesas, em termos de dívida e juros *per capita*, em termos de PIB, e principalmente em termos comparativos com as despesas referentes ao

3 Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201601pfp.zip>.

4 Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015/lei-orcamentaria-anual-para-2015/loa2015>.

5 Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2014/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>.

núcleo essencial das políticas sociais, aí incluídas as despesas com Saúde (4,21%), Assistência Social (3,42%), Previdência Social (25,25%) e Educação (3,48%).

O nível em que se encontra a dívida pública brasileira não se trata de uma realidade isolada no mundo, ainda que em muitos casos o descompasso entre o que se destina ao seu pagamento, e aquilo que se destina ao pagamento de políticas sociais seja expressivo. Nos Estados Unidos, que está longe de ser um modelo no tocante ao financiamento das políticas sociais, segundo dados da *Trading Economics*⁶, em que pese o elevado PIB, estimado em US\$20,54 trilhões, a dívida pública deste país alcançou o equivalente a US\$ 22 trilhões no fim do exercício de 2019, superando, portanto, a soma de todos os bens e serviços finais produzidos na maior economia do mundo. De outubro de 2019 a março de 2020, US\$269 bilhões foram utilizados para o pagamento dos juros e amortização da dívida, segundo dados do Tesouro Norte Americano⁷.

Não obstante, os investimentos na área de Saúde, por exemplo, com referência a 2017, a fim de traçar um paralelo com a realidade brasileira, corresponderam a 16,6% do Orçamento daquele país, segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS)⁸, contra tão somente 4,14% do Orçamento Público brasileiro, no mesmo período⁹.

A análise dos dados leva à constatação de um modelo de Estado pautado em escolhas que priorizam o pagamento de juros e encargos da dívida pública, em detrimento do financiamento de políticas sociais. Passando ao largo da discussão sobre a legalidade desta dívida e alternativas para o seu pagamento, questões que não devem ser negligenciadas e que neste estudo não terão espaço por uma mera questão de opção metodológica (FATTORELLI, 2007; FATTORELLI, 2011; FATTORELLI, 2012; FATTORELLI, 2013), está claro que o pagamento da dívida pública tem consumido parte substancial dos recursos arrecadados pelo Estado brasileiro a partir dos seus cidadãos, em detrimento do financiamento da efetividade dos direitos fundamentais.

No contexto de uma estrutura econômica voltada à formação do valor, para produção de mais-valia objetivando a acumulação do capital, há uma série de outras conclusões interessantes. Em primeiro lugar, a opção por priorizar o pagamento da dívida termina por diminuir a remuneração do trabalho. De fato, compreendida a ideia de que Saúde, Seguridade, Assistência Social e Educação, quando prestados pelo Estado, com a participação do capitalista na condição de fonte de financiamento, sobretudo na forma de tributo, são formas indiretas de remuneração do trabalho, na medida em que suprem necessidades fundamentais do trabalhador e da sua família, a utilização de recursos públicos para pagamento da dívida, em detrimento do financiamento das políticas sociais, representa diminuição do custo do trabalho.

6 Disponível em <http://pt.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>.

7 Disponível em https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/ir/ir_expense.htm.

8 Disponível em <http://www.who.int/countries/usa/es/>.

9 Em meados de 2016, a dívida pública norte-americana equivale a 104% do PIB dos EUA, alcançando o patamar aproximado de US\$19 trilhões, tendo quase dobrado nos últimos oito anos, quando correspondia a US\$10,6 trilhões, consequências da luta contra a crise econômica que eclodiu ainda durante o governo republicano de George W. Bush (vid. <http://www.usdebtclock.org/>; e <http://www.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>).

Em segundo lugar, é interessante notar o movimento de financeirização e internacionalização da mais-valia decorrente da minoração do custo do trabalho. A rigor, o recurso extraído da sociedade, sobretudo na forma de tributo, a ser alocado no pagamento da dívida, termina por representar, na perspectiva da Crítica do Valor, uma parcela representativa da mais-valia, que seria tradicionalmente voltada àquele que organiza os meios de produção – o capitalista –, e passa a ser entregue ao credor da dívida, na maioria dos casos, um grupo financeiro internacional.

Esta é a orientação atual do Orçamento Público brasileiro. Um Orçamento cuja estrutura beneficia primordialmente o capital financeiro internacional, por meio da remuneração de uma dívida que consome a maior parte dos recursos arrecadados a partir da sociedade. O titular da força de trabalho é o componente mais prejudicado, na medida em que aquilo que poderia ser remuneração indireta na forma de atenção às suas necessidades sociais fundamentais, termina por ser relegada a uma condição marginal na ordem de prioridade dos dispêndios públicos.

O capitalista brasileiro, aquele que organiza os fatores de produção, encontra-se em numa situação curiosa: a de mero satélite do movimento de financeirização e internacionalização da economia, que não consegue se autorreconhecer dentro desta estrutura, nem muito menos identificar as soluções possíveis para sair da condição em que se encontra. Organiza os fatores de produção, porém entrega parcela significativa da mais-valia à banca, não apenas de forma direta e claramente reconhecível, enquanto pagamento dos seus próprios financiamentos, como também por meio da entrega de tributo que não será devolvido na forma de remuneração de um dos seus fatores de produção, qual seja o trabalho.

A curiosidade da situação está no fato de que, neste ponto, os interesses do trabalho e do capital se alinham. A remuneração indireta do trabalho, realizada por meio das despesas públicas com políticas sociais é fator fundamental à construção do valor. Contribui para o aumento de produtividade, seja em função da formação do trabalhador, aperfeiçoamento da sua qualidade técnica, pacificação social, aumento das horas efetivas de trabalho, ou modernização dos conhecimentos.

Também são curiosas as contradições do comportamento do capitalista brasileiro perante as opções orçamentárias existentes. Ao invés de colocar como prioridade a necessidade de reformulação das escolhas de gastos públicos, de acordo inclusive com os seus interesses, prefere se limitar às discussões em torno da carga tributária, e ainda assim num viés extremamente limitado, restrito tão somente à manutenção ou diminuição da carga tributária global.

Sem sequer refletir sobre a legitimidade, legalidade e justiça das opções orçamentárias orientadas pela primazia do pagamento da dívida, prefere incorporar a opção pelo seu pagamento, ainda que ao custo, por exemplo, da liquidação do patrimônio do Estado. Patrimônio este que poderia ser explorado a bem do próprio custeio das políticas sociais, e que, num movimento de privatização, tende a ser transferido aos credores financeiros internacionais.

Uma última opção é lançar mão de um maior endividamento (PIKETTY, 2014), dando continuidade a um círculo vicioso, que teve seu início na década de 70 do século passado, ampliação na década de 80, consolidação a partir da década de 90, e cujo resultado tem se mostrado nos números atuais.

As discussões em torno da SELIC mostram-se estreitas diante da necessidade de se rediscutir as opções orçamentárias como um todo. Deveriam ser redimensionadas enquanto elemento a mais num universo maior sobre a relevância que deve assumir a dívida pública no Orçamento do Estado.

Repensar a ideia de escassez de recursos a partir da realidade do Orçamento Público, e com ela o estabelecimento da ordem de prioridade na utilização destes recursos, é um debate que não pode ser sonegado à sociedade brasileira, devendo ser submetido com clareza e honestidade, sempre com vistas ao interesse público. As concepções em torno da Reserva do Possível devem ser consideradas, tanto no sentido da delimitação sobre a real amplitude desta reserva, como no que se refere a quem se deve destinar com prioridade tal reserva, num cenário de demandas ilimitadas. Em outras palavras, é necessário dar coloração ao conceito de Reserva do Possível, tanto para saber a dimensão dos valores envolvidos, considerada a forma como todos os recursos orçamentários encontram-se atualmente alocados; como para definir onde se encontram as prioridades da maioria da população brasileira.

A escassez de recursos públicos no Brasil e a questão da reserva do possível

Diante de um cenário de desequilíbrio entre o caráter limitado de recursos financeiros à disposição do Estado, e o caráter ilimitado das demandas sociais cuja efetividade encontra-se a cargo do poder público por imperativo constitucional, é natural que surjam discussões sobre a fronteira da atuação estatal. A escassez dos recursos financeiros demonstra que os direitos fundamentais possuem, todos, uma dimensão econômica comum, atrelada aos custos exigidos para que sejam concretizados (BOBBIO, 1992: 44; Cf. FIGUEIREDO, 2007: 134).

No âmbito jurídico, as discussões teóricas acerca desta fronteira têm sido desenvolvidas em torno da ideia da chamada *Reserva do Possível*. Como explica Gomes Canotilho, os direitos sociais necessitam de uma verba estatal razoável, o que levou à criação da referida construção da dogmática da reserva do possível, objetivando ressaltar que os direitos sociais só existirão quando e enquanto existirem recursos públicos (CANOTILHO, 2002: 451).

Nesta mesma linha Ana Paula de Barcellos explica que

(...) a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. [...] a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o

que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta – é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. (BARCELLOS, 2007: 261)

A ideia essencial, portanto, é a de que garantias estabelecidas pelo legislador constitucional encontram óbice em elementos alheios ao plano estritamente jurídico normativo. Para além de eventuais restrições jurídicas ao exercício de direitos por parte dos cidadãos, ou à sua prestação pelo Estado, a realidade fática poderá obstar a sua efetivação, dada a impossibilidade do respectivo financiamento.

A origem da teoria da Reserva do Possível é identificada a partir de julgados do Tribunal Constitucional Alemão, ainda na década de 1970. A discussão submetida à Corte alemã foi a do direito de ingresso no curso de medicina das Universidades de Hamburgo e Munique, tendo em vista a garantia constitucional de acesso a todos os alemães às universidades públicas. Como explica Jorge Neto, o posicionamento da Corte foi no sentido de que:

(...) mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. (JORGE NETO, 2008: 148)

A fricção fundamental do debate encontra-se indicada na parte final do extrato do pronunciamento: a escassez dos recursos financeiros não há de ser considerada apenas em termos absolutos, no sentido puro e simples da inexistência de recursos suficientes para atender a uma determinada demanda (JORGE NETO, 2008: 63). A escassez financeira há de ser considerada, sobretudo, no plano do universo geral das demandas que são apresentadas ao Estado, na medida em que a atenção a uma, ou a algumas delas, leva à impossibilidade de atenção às demais. Neste sentido, assegurar o ingresso de todos os cidadãos alemães ao curso de medicina implicaria numa impossibilidade material de assegurar ingresso em outras formações universitárias, bem como na impossibilidade de conferir prestações fundamentais de outras naturezas a cargo do Estado.

A discussão avança, portanto, para um juízo de ponderação que não se restringe apenas à análise da garantia do direito frente à escassez de recursos, mas a um juízo de ponderação sobre a natureza de cada direito pleiteado, o que implicaria o estabelecimento de uma espécie de escala de valores com base na qual os direitos fundamentais passariam a ser avaliados, para fins de efetivação seletiva (SARLET, 2001: 103). Garantir vagas em faculdades de medicina seria mais importante do que garantir vagas de engenharia a quem as demandasse?

Travam-se então as discussões jurídicas sobre a fundamentação utilizada pelos representantes do sistema público de saúde, por exemplo, em prestar cobertura a um tratamento médico altamente dispendioso, ao argumento, seja da inexistência de recursos, seja da utilização destes recursos em detrimento de demandas muito mais amplas do ponto de vista do universo de indivíduos a serem contemplados. A consideração básica aqui vai no sentido de que autorizar um procedimento cirúrgico em valores milionários, por exemplo, levará à impossibilidade de realização de um programa de vacinação para erradicação de doença para número elevado de indivíduos.

A questão não se esgota apenas em termos de volume de demandas a serem atendidas, mas também se refere à natureza destas demandas, bem como dos seus beneficiários, em termos de classe social ou poder econômico, e sempre com vistas ao que as prestações estatais possam representar ao bem-estar da coletividade. Trata-se de saber se diante da realidade de escassez de recursos, a sua ordem de alocação deve observar o grupo social a que se destina: entre garantir vagas universitárias, ou realizar programas sociais para eliminação da fome haveria ordem de prioridade?

A CF/88 não estabelece sequer indicativo sobre a ordem de valoração entre direitos fundamentais, em nenhum dos sentidos indicados anteriormente, nem tampouco sobre os meios para encaminhar as escolhas, embora esteja claro o destaque que no texto constitucional se confere à atenção à Saúde, à Assistência, à Previdência e à Educação.

Seja por esta ausência de previsão constitucional, seja em função da natureza da atuação que se espera dos Poderes que constituem a República, não cabe ao corpo burocrático, seja ele judicial ou administrativo, o estabelecimento *a priori* da ordem segundo a qual se devem dar as prestações sociais. Esta ordem de eleição cabe à coletividade, que deve ser instada a participar da estruturação de critérios que venham a direcionar a aplicação dos recursos públicos. A ordem de prioridades vai muito além da elaboração do orçamento público anual. Diz respeito a opções que interferem na concepção de Estado, nas opções de longo prazo para a construção da sociedade (BOBBIO, 1992: 44). Cabe à coletividade, e apenas a ela, a decisão sobre o direcionamento prioritário dos recursos entregues. Apenas o cidadão tem o poder de determinar se os recursos devem ser direcionados, por exemplo, à inclusão social e à promoção da igualdade, dentro de uma perspectiva humana e solidária; ou à satisfação do interesse material e particular, que no mundo atual encontra a sua representação mais expressiva no pagamento de juros da dívida pública.

Dentro do modelo legislativo brasileiro, a instrumentalização das decisões da coletividade neste tipo de tema estaria a cargo de uma lei complementar (CF/88, art. 163, I), norma geral sobre finanças públicas, que indique as linhas gerais necessárias à definição da ordem de prioridade de pagamento das despesas públicas. Esta norma sem dúvida consistiria em aperfeiçoamento da legislação financeira vigente, especialmente na lei de responsabilidade fiscal (LC 101/2000), atualmente o único instrumento a dispor sobre a ordem de prioridade dos gastos públicos, e sempre numa perspectiva de priorização do interesse do credor; sem prejuízo de alterações pontuais, porém necessárias, no tratamento da matéria financeira no plano constitucional.

Não obstante, diante do quadro atual de silêncio normativo, e considerando que o Poder Judiciário é a opção derradeira daquele que se coloca diante de um risco social, a solução não há de ser senão uma ponderação a partir da verdadeira realidade financeira do Estado que se nega à prestação social. Esta análise não se pode restringir apenas à verificação da existência de recursos financeiros necessários à cobertura social. É indispensável que o juízo ingresse na ponderação sobre a natureza das despesas públicas realizadas pelo Estado, sempre com vistas à promoção do primado constitucional da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2007: 245). Conhecer a natureza da composição dos gastos públicos é fundamental à qualidade deste juízo. Ainda que a Administração Pública se oponha à prestação social ao argumento de dispositivo estabelecido na Lei

de Responsabilidade Fiscal, é necessário enfrentar o argumento com vistas à parte essencial da Constituição, qual seja o capítulo dos direitos e garantias fundamentais.

O simples dado sobre a disparidade entre os recursos públicos que são destinados ao pagamento da dívida pública – em torno de 45% –, e os montantes destinados à Saúde, Assistência Social, ou Educação – sempre inferiores a 5% – redimensionam o juízo em torno dos reais limites materiais sobre os quais repousa a Teoria da Reserva do Possível.

Há ainda outros conceitos e regras do Direito Financeiro, bem como dinâmicas do Orçamento Público, que devem ser considerados neste juízo de ponderação. É o caso do tratamento legal declinado ao superávit fiscal. Atualmente, o superávit fiscal é integralmente utilizado para o pagamento da dívida pública. Este superávit decorre do excesso de arrecadação, do cancelamento de previsão de despesa, ou da não realização de gastos devido a questões circunstanciais. É necessário avançar no juízo de ponderação sobre os motivos que levam a superávits circunstanciais, que em muitos casos ocorrem no tocante a despesas nas áreas sociais, como também é necessário repensar a própria regra da destinação do superávit primário em grande parte ao pagamento da dívida.

É também o caso da Reserva de Contingência. Trata-se de rubrica prevista anualmente na LDO, que não se encontra vinculada ao financiamento de nenhuma despesa específica, e que como a denominação indica, deve ser reservada para uma necessidade eventual de caráter extraordinário, imprevisível no momento de elaboração da LOA. Na LDO de 2015 (13.080/2015), por exemplo, determinou-se a fixação da Reserva de Contingência em valor equivalente a, no mínimo, 1% da Receita Corrente Líquida do Orçamento Fiscal, excluídas deste cálculo as receitas legalmente vinculadas ao financiamento de despesas pré-definidas (LDO/2015, art. 13).

O problema é que tem sido comum nos últimos anos que o montante destinado à Reserva de Contingência, valor expressivo, não seja utilizado, e termine destinado à formação de superávit primário, e por conseguinte ao pagamento da dívida.

O juízo fático que é inerente à ponderação judicial à luz da Reserva do Possível, precisa ser realizado não apenas com vistas às planilhas de gastos apresentadas pela representação judicial das Administrações Públicas¹⁰,

10 É comum até mesmo uma arguição genérica de impossibilidade orçamentária (vid. GONÇALVES, 2007: 64). Contra este tipo de tipo de generalidade da argumentação em torno da Reserva do Possível, o STF tem posição clara no sentido de rechaça-la: "...a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais [...] depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (STF. ADPF nº45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004, DJU 04/05/2004)

o que leva ao risco de transformar a aplicação excepcional da Reserva do Possível em regra geral, conforme alerta Cláudia Maria Gonçalves:

[...] o que deveria ser uma exceção termina por se consolidar como regra, ou seja: o princípio constitucional da reserva do possível, que só deveria justificar a contenção de gastos públicos para além do básico, termina por servir de justificativa para políticas de assistência social pouco comprometidas com a redistribuição de riquezas, alicerçadas em programas minimalistas, residuais e afastados das diversidades culturais e pessoais de cada família. (GONÇALVES, 2007: 65)

Em contraponto a este cenário, a teoria do mínimo existencial estabelece que há um limite às condições mínimas de existência que não pode ser objeto de obstacularização estatal, ainda que exija dele prestações positivas para o seu implemento (TORRES, 2009: 22).

A teoria do mínimo existencial possui conceituação e conteúdo de complexa e diversificada delimitação, em especial no tocante ao conceito do que seria o *mínimo* para a subsistência digna do indivíduo e se há possibilidade de quantificação monetária desse arcabouço de padrões de garantias.

Por outro lado, não é seguro definir somente de forma abstrata este princípio, pois possibilitaria a apresentação de variações a depender do caso concreto em relação aos aspectos econômicos, sociais ou culturais dos indivíduos envolvidos. Por conseguinte, este cenário traria mudanças de paradigmas do que seria o *mínimo* em razão do perfil de vida da pessoa analisada (PINHEIRO, 2008:86).

Alguns doutrinadores¹¹ defendem que o mínimo existencial pressupõe uma demanda imediata, na medida em que se pode exigir a satisfação prestacional por parte do Estado, o qual não pode intervir nesse espaço protegido.

Na visão de John Rawls, somente o liberalismo possibilitaria alcançar o mínimo existencial, de modo a garantir o conjunto de condições necessárias e baseada nos ditames da equidade e da justiça distributiva globalmente considerada (RAWLS, 1995:47).

Em outras palavras, este direito ao mínimo existencial confunde-se com a ideia de liberdade, pois não possui previsão constitucional própria. Neste sentido, por não haver conteúdo específico, pode abranger qualquer direito ligado a existência digna do cidadão, tais como direito à moradia e alimentação, consubstanciados na pauta da chamada questão social.

A questão social aparece no seio da sociedade civil organizada como o substrato de suas reivindicações, que é a garantia dos direitos (ou também condições), necessários para a sua sobrevivência com dignidade.

11 Nesse sentido: TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995; e QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra, 2006.

Ademais, a questão social emergiu no século XIX e dentro de um contexto pós revolução francesa na Europa, que necessitou de uma “revolução social” como forma de contraposição aos conflitos existentes da exploração do trabalho urbano.

Ressalte-se que a luta por melhores condições de vida a partir da pauta da questão social europeia no século XIX na Europa, emergiu, para Anete Ivo (2008: 86), em decorrência do aumento da pobreza da classe trabalhadora, alinhada às inovações do sistema de reprodução do capital decorrente da expansão do modo de produção capitalista.

Neste sentido, a teoria da reserva do possível limita-se a aquelas hipóteses em que o Ente público demonstre inequivocamente a impossibilidade da realização de políticas públicas por insuficiência orçamentária, o que não é visto na medida em que as opções de alocação de receitas estão alinhadas ao pagamento de juros e amortização da dívida pública.

É necessário ter em mente o universo total das despesas pública, com especial atenção à natureza das opções realizadas pelo Ente Público. Também é necessário verificar a existência de regras e conceitos de Direito Financeiro, a exemplo daqueles referentes ao superávit primário, excessos de arrecadação, cancelamento de despesa e reserva de contingência. O conhecimento em torno destes conceitos, bem como dos mecanismos e da dinâmica de planejamento e execução do Orçamento Público, e do que representam estas regras em termos econômicos e políticos, e a que interesses se encontram submetidas, são fatores indispensáveis à tomada de decisão judicial no âmbito da efetivação dos direitos sociais.

Conclusão

É necessário redimensionar a concepção de Reserva do Possível, de forma a ampliar a sua delimitação, para além da análise da inexistência de recursos financeiros à disposição do Estado, segundo estabelecido em planilhas financeiras, ou no registro nas rubricas da Lei Orçamentária Anual.

Uma ponderação alinhada sobre o caráter ilimitado das demandas cobertas pelas garantias sociais fundamentais prevista na CF/88, não pode se limitar apenas a verificar os montantes estabelecidos para as áreas de Saúde, Previdência Social, Assistência Social, e Educação. Uma primeira premissa a partir da qual deve se dar o juízo é o modelo de Estado que se pretende construir, segundo a ordem constitucional vigente. Uma decisão sobre o direcionamento de um recurso público encontra as suas raízes não na escolha entre realizar ou não um gasto de saúde, por exemplo. As suas bases encontram-se mais profundamente no modelo de Estado e mesmo na visão de mundo que se pretende implementar, cuja compreensão pode ser formulada a partir da perspectiva da Crítica do Valor, com ponderações entre a proteção do interesse do ser-humano, ou a acumulação material.

A partir desta premissa, é necessário verificar o Orçamento Público como um todo, especialmente no tocante à composição do gasto público, e os eventuais desequilíbrios na destinação das riquezas nacionais, sem jamais

perder de vista os princípios constitucionais que informam o Estado que a nação brasileira escolheu construir a partir de 1988. Não é admissível, nesta perspectiva, que parte expressiva da riqueza nacional, cerca de 45%, seja destinada ao pagamento da dívida pública, sobre a qual, aliás, pesam dúvidas quanto à transparência, legalidade e legitimidade. A perplexidade é especialmente pronunciada quando se verifica que as despesas com Saúde, Educação e Assistência não chegam sequer à 1/10 (um décimo) do que é destinado ao pagamento da dívida.

Também é necessário que se avance na compreensão de conceitos e regras orçamentárias, bem como na própria dinâmica de execução do Orçamento. A destinação do superávit fiscal ao pagamento da dívida pública, e antes disso, toda a dinâmica que leva à formação de um superávit fiscal, deixam claro, por um lado, que há espaço para ampliação de gastos com finalidades sociais; e por outro lado, que é perversa a lógica de carreamento da riqueza nacional em prol da acumulação da riqueza privada, com especial destaque às instituições financeiras internacionais.

Apesar da legislação não exigir que a União faça superávit primário, hodiernamente esse balanço é muito analisado pelos pesquisadores e sociedade civil em geral para avaliar o desempenho econômico de dado governo. Contudo, não se deve perder de vista a ausência dos gastos com pagamentos dos juros da dívida nestes dados divulgados, o que reforça a imprecisão de uma análise financeira governamental a revés da disponibilidade orçamentária voltada a dívida pública.

O principal problema não é o tamanho da dívida pública em si, pois em contraste com outros países reconhecidos como economias de primeiro mundo, nota-se a problemática brasileira assentada nas altas taxas de juros em que são praticados no mercado interno.

Alinhada à perspectiva de austeridade, o Brasil vivencia um engessamento orçamentário em razão das três regras fiscais em aplicação (regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos primários), que apesar de terem sido flexibilizadas em tempo de pandemia, desafiam o planejamento futuro do orçamento público, em vistas da necessidade de propiciar a recuperação econômica.

O curso da crise e a natureza das soluções a serem tomadas dependem das práticas dos agentes sociais e de como estes compreendem o cenário do qual fazem parte. Neste sentido, a teoria crítica dirige-se para a análise da influência mútua entre a estrutura e as práticas sociais, a mediação entre o objetivo e o subjetivo que se faz e através de fenômenos sociais determinados.

Referências

ALCÂNTARA, Suelena Aparecida de. Financiamento do SUS: limites institucionais e práticos. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, 2017. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/17/17157/tde-26042018-115624/publico/SUELENAAPARECIDADEALCANTARACorrig.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2020.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. atualiz. DERZI, Misabel de Abreu Machado. Direito Tributário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. "Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático." In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (coords.). A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 4ª Reimpressão. (Tradução de Carlos Nelson Coutinho). Ed. Campus: Rio de Janeiro, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento Marxista, 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTRO, Carlos Roberto de Silveira. O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil. São Paulo: Forense, 1989.

CONSELHO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Mudanças no financiamento da saúde. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Mudan%C3%A7as-no-Financiamento-da-Sa%C3%BAde.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE – CNS. Financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2005. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/financiamentodasacoes.htm>. Acesso em: 24 nov. 2019.

FATTORELLI, Maria Lúcia (org.). Alternativas de enfrentamento à crise. Brasília: Inove, 2011

_____. A dívida pública em debate. Brasília: Inove, 2012

_____. Auditoria cidadã da dívida dos Estados. Brasília: Inove, 2013

_____. Direito Fundamental à Saúde: parâmetros para a sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Direito Fundamental à Saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade. 1ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. “Política pública de assistência social na Constituição Federal de 1988: do não direito ao direito negado”. Juris Itinera – Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís: PGJ, n. 14, 2007.

HARVEY, David. Os Enigmas do Capital e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HÖNER, Christian. “O que é valor”. Streifzüge, n. 30. Áustria, 2004, Tradução do alemão: Paul Braun; Tradução do francês: Fernando Orsi Vieira e Marcos Barreira. Disponível em <http://www.exit-online.org/>; e em <http://www.obeco-online.org/choner.htm>. Acessado em 30.07.2016.

JAPPE, Anselm. As Aventuras da Mercadoria. Para uma Nova Crítica do Valor. Tradução: José Miranda Justo. Lisboa: Antígona, 2006.

JORGE NETO, Nagib de Melo. O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Juspodvm, 2008.

KRELL, Andreas Joaquim. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

KRISIS. Manifesto Contra o trabalho. Tradução do alemão de José Paulo Vaz, revista por José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2003. Disponível em <http://www.krisis.org/1999/manifesto-contr-o-trabalho/>. Acessado em 30.07.2016.

KURZ, Robert. “Para lá da luta de classes.” Exit!. Tradução de Nikola Grabski. Disponível em <http://obeco.planetaclix.pt/rkurz139.htm>, 2003. Texto Original “Jenseits des Klassenkampfes”, publicado em Neues Deutschland, em 30.05.2003, disponível em www.exit-online.org. Acessado em 30.07.2016.

LUKÁCS, Georg. História e consciência de classe, 1974.

MANDEL, E. A Crise do capital: os fatos e a sua interpretação marxista. São Paulo, Ensaio; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARX, Karl. O Capital. Liv. I, 1, São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MÉSZAROS, István, Aspects of history and class consciousness, 1971.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da Participação Política. RJ: Renovar, 1992.

NASCIMENTO, Joelton. Introdução à nova Crítica do Valor. São Paulo: Perse, 2014.

_____. Introdução a uma nova Crítica do Valor. São Paulo: Perse, 2002.

NASCIMENTO, Joelton; BEZERRA, Silvia Ramos. "O que é a Nova Crítica do Valor?" VIII Colóquio Internacional Marx e Engels. GT 2: Os Marxismos. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiQyKfizfPNAhURPJAKHXi2C14QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifch.unicamp.br%2Fformulario_cemarx%2Fselecao%2F2015%2Fmesas%2FJoelton%2520Nascimento.pdf&usg=AFQjCNGjCkTNU-ldXgiFSZCFdM6wJxpWwQ&bvm=bv.126993452,bs.1,d.Y2l>. Acessado em 30.07.2016.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antônio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. História, Ciência, Saúde. V..21, n. 1, jan.-mar. 2014, p. 15-35. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v21n1/0104-5970-hcsm-21-1-00015.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2020.

PINHEIRO, Marcelo Rebello. A eficácia e a efetividade dos direitos sociais de caráter prestacional. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. História das Políticas de Saúde no Brasil: uma pequena revisão. 2005. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2165/livros>>. Acesso em 20 nov. 2019.

PORCHMANN, Marcio. "Pobreza e Capitalismo", in: IVO, Anete B. L. (Coord.), Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. São Paulo: Annablume, 2013.

PORTELLA, André Alves; MACIEL, Leonardo F. P. Reserva do possível e inclusão social. Escassez dos recursos orçamentários e critérios de escolha dos direitos sociais a efetivar à luz da crítica do valor. Revista Juris Poiesis, Rio de Janeiro, v. 23: 297-322, 2020.

QUEIROZ, Cristina M. M. Direitos fundamentais sociais. Coimbra: Coimbra, 2006.

RAWLS, John. Liberalismo político. México: Fundo de cultura econômica, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas Considerações em Torno do Conteúdo, Eficácia e Efetividade do Direito à Saúde na Constituição de 1988. Revista Interesse Público, Porto Alegre, v. 12: 91-107, 2001.

SCHOLZ, Roswitha. "O valor é o homem. Teses sobre a socialização pelo valor e a relação entre os sexos." Tradução do alemão: José Marcos Macedo. Novos Estudos, n. 15, CEBRAP. Disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjGhYm1oPjNAhXFj5AKHfRVBFkQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fnovosestudos.uol.com.br%2Fv1%2Ffiles%2Fuploads%2Fcontents%2F79%2F20080626_o_valor_e_o_homem.pdf&usg=AFQjCNFi0VZiNjzEFWkLb7fd_PIRqZ457Q&bvm=bv.127178174,d.Y2l&cad=rja. Acessado em 30.07.2016.

SILVA NETO, Alfredo Lopes da. Dívida pública interna federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro. Brasília: UnB, 1980

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. São Paulo: Renovar, 2009.

----- O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRENKLE, Norbert. O que é o valor? A que se deve a crise? Texto revisto a partir de um texto de seminário realizado em 24 de junho de 1998 na Universidade de Viena. (Tradução de Cláudio Roberto Duarte com o auxílio de Heinz Dieter Heidemann). s/d, s/l, disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjov_qtu_PNAhVHQZAKHbaSChUQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fnomiguelmachado.files.wordpress.com%2F2012%2F01%2Fn-trenkle1.pdf&usg=AFQjCNEahlqISWW9qliXJB-G40bFIUs7Kw&cad=rja. Acessado em 30.07.2016.

ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do Estado Social e Democrático de Direito. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2.

Budgetary limitation for the effectiveness of social right to health, weighting in the light of critical value theory

Recebido 20-jul-20 **Aceito** 30-set-20

Resumo O presente estudo tem o objetivo de realizar ponderações em torno do desarranjo existente entre os custos para a efetivação do direito social a saúde e o caráter limitado dos recursos financeiros disponíveis por parte da Administração Pública. Com este intuito, será realizada uma análise do Orçamento Público Federal da União no que concerne o financiamento deste direito social e suas ponderações frente ao princípio da Reserva do Possível e o princípio do Mínimo Existencial, como pressuposto de verificação da materialização dos direitos sociais, tendo como referencial a Teoria Crítica do Valor, e a realidade financeira do Estado brasileiro.

Palavras-chave Direito Fundamentais; Políticas Sociais; Financiamento da saúde; Escassez de recursos; Reserva do possível; Teoria Crítica do Valor.

Abstract *The present study has the objective of weighing up the existing breakdown between the costs for the realization of the social right to health and the limited character of the financial resources available from the Public Administration. To this end, an analysis of the Federal Public Budget of the Union will be carried out with regard to the financing of this social right and its considerations against the principle of the Reserve of the Possible and the principle of the Existential Minimum, as an assumption of verification of the materialization of social rights, taking into account as a reference, the Critical Price of Value, and the financial reality of the Brazilian State.*

Keywords *Fundamental Law; Social politics; Health financing; Shortage of resources; Reservation of the possible; Critical Theory of Value.*

A complementação da União ao piso nacional do magistério público: as oportunidades perdidas¹



Henrique Chaves Faria Carvalho henriquecfc@hotmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento em exercício no Ministério da Economia, Brasília, Brasil.

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) é um tema que está prestes a retornar à agenda do Congresso Nacional, com vistas a sua reformulação. Considerando suas características e o seu impacto sobre as finanças públicas dos entes subnacionais, a necessidade de planejamento adequado dessa política pública não pode prescindir de pesquisas e análises sobre seus efeitos práticos.

O Piso foi criado por lei em 2008 e é “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (art. 2º da Lei nº 11.738/2008). Em 2008 o valor foi fixado em R\$ 950,00, tendo alcançado R\$ 2.886,15 em 2020. Esses valores se aplicam como mínimo tanto para cargos de nível médio como para os de nível superior.

O reajuste do PSPN ocorre anualmente e equivale ao percentual de aumento anual do valor mínimo por aluno disponível no Fundeb. Como a arrecadação dos tributos que compõem o Fundeb tem crescido no mesmo ritmo que o PIB nominal e, adicionalmente, o número de matrículas vem diminuindo ao longo dos anos, tal indicador do Fundeb tende a crescer a uma taxa bem superior à da inflação. Em janeiro de 2020 o reajuste do Piso foi de 12,84%, ante um índice de 4,31% do IPCA em 2019. Os sucessivos reajustes em taxas superiores às da inflação, combinados com a forma de financiamento do Piso, têm pressionado as finanças públicas de muitos municípios e estados. Muitos não conseguem cumprir a lei.

Dado que o Fundeb foi renovado pela EC nº 108/2020, o desenho que sua regulamentação adotar terá repercussões nas regras do Piso do Magistério. O valor mínimo por aluno continuará a aumentar substancialmente, o que tende a pressionar ainda mais as contas públicas dos entes subnacionais se mantida a mesma lógica de

¹ O autor agradece os comentários e críticas de Elton Bandeira de Melo.

reajuste vigente até o momento. Por isso, é necessário avaliar as implicações do Piso para subsidiar a reforma da legislação, que é iminente.

Este trabalho não busca discutir a legitimidade ou necessidade de um piso para o magistério. Tampouco é seu objeto o critério de reajuste, qualidade que mais tem sido objeto de questionamento por parte dos entes subnacionais. O foco deste artigo é investigar uma das possíveis causas para o descumprimento do piso por parte dos estados e municípios: a ineficácia da complementação da União aos entes que comprovem não ter condições financeiras para cumprir o Piso.

As perguntas que orientam a pesquisa são as seguintes: por que a União não cumpriu a forma de complementação do PSPN prevista em lei? Quais são os efeitos práticos desse descumprimento? Qual outra forma de distribuição desses recursos seria mais eficaz para seu objetivo de reduzir as desigualdades de financiamento da educação, dado o arcabouço legal já vigente?

Contextualização

A constitucionalização do Piso como estratégia para sua criação

As reivindicações pela criação de um piso salarial nacional para professores da educação básica são antigas, mas ganharam força na década de 1980. Em 1981, a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) – entidade nacional que reunia dezenas de associações e sindicatos de professores – lançou campanha para instituição de um piso nacional que equivalesse a três vezes o salário mínimo vigente (MONLEVADE, 2000). A mobilização que se seguiu permitiu, durante a constituinte, a inscrição do piso no art. 206 como um dos princípios que devem orientar o ensino.

No entanto, a concretização do que fora previsto na Constituição levou vinte anos (Lei nº 11.738/2008). Apesar da justificativa dos governos federais que se sucederam ser a divergência interpretativa do art. 206 da CF/88 – a redação não deixava claro que o piso deveria ser nacional, e a responsabilidade era então sempre empurrada para cada ente federado – a grande causa desse “atraso” era o problema do financiamento (MONLEVADE, 2000). Após sucessivos projetos de lei fracassarem no Congresso Nacional, o Piso só passou a ser viável com a EC nº 53/2006, que criou o Fundeb e definiu que o piso salarial: i) era nacional; ii) abrangeria somente a educação pública; e iii) teria prazo para ser fixado em lei.

O resultado positivo que decorreu dessa estratégia de constitucionalização mais detalhada inspirou a previsão na CF, quatro anos depois, da criação de um piso salarial profissional nacional em outra área de política social, na saúde. Era o piso para agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (EC nº 63/2010).² Mas esta emenda constitucional trouxe um diferencial em relação ao PSPN: a constitucionalização do dever da União de “prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios,

2 O piso salarial profissional nacional dessas carreiras foi estabelecido pela Lei nº 12.994, de 2014.

para o cumprimento do referido piso salarial” (art. 198, § 5º, CF/88). Essa previsão revelou a criticidade do financiamento de pisos nacionais para carreiras públicas, sendo bem provável que a inclusão desse dispositivo na CF tenha relação com a dificuldade da União em complementar o Piso do Magistério, como será visto.

O critério de reajuste e a pressão fiscal sobre os entes subnacionais

Desde a criação do PSPN, seu reajuste anual tem sido o principal fator de pressão sobre o gasto com pessoal na maior parte dos municípios e estados. Outra regra criada pela mesma Lei nº 11.738/2008 que contribuiu para essa pressão foi a obrigação de que a jornada de trabalho deveria ser composta de pelo menos 1/3 (um terço) para o desempenho das atividades extraclasse – o que levou alguns entes a contratarem mais professores. No entanto, nenhuma norma impacta tanto quanto a do reajuste, que sempre incorpora ganhos reais significativos aos vencimentos da ativa e às aposentadorias e pensões desses profissionais.

A atualização anual (em janeiro) do PSPN é calculada utilizando-se o percentual de crescimento (ano anterior) do valor anual por aluno mínimo (VAA mín) referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, no âmbito do Fundeb. Para o cálculo deste indicador, cabe ao Tesouro Nacional realizar a estimativa das receitas federais e estaduais que compõem o Fundeb e o montante da complementação federal a este fundo, e ao MEC cabe apurar o quantitativo de matrículas que serão a base para a distribuição dos recursos (apuração feita pelo Censo Escolar da Educação Básica). Portaria conjunta dos dois ministérios publicada em dezembro dá então publicidade a esses parâmetros e ao VAA mín, a partir do qual o índice de reajuste é calculado e divulgado em janeiro.

A fórmula abaixo resume o cálculo do VAA mín.

$$VAA\ mín_t = \frac{Fit + Cit}{MPit}$$

$VAA\ mín_t$ = valor por aluno anual mínimo nacional no ano t ;

Fit = valor do Fundeb do Estado i no ano t , sem Complementação da União, que é 20% da cesta de impostos e transferências estabelecidas no art. 60 do ADCT;

Cit = complementação da União ao Fundeb do Estado i no ano t ;

$MPit$ = número de matrículas ponderadas do Estado i no ano t , incluindo redes municipais e estaduais de ensino.³

No cálculo do VAA mín, o numerador da fórmula (receitas do Fundeb) tem tido variação quase sempre positiva, pois a arrecadação incorpora inflação e alguma variação próxima ao crescimento real do PIB.⁴ A complementação da União⁵ é de 10% da receita dos 27 fundos, ou seja, varia de forma proporcional à arrecadação deles e tem sido,

3 As ponderações por matrícula são estabelecidas conforme etapa, modalidade e tipos de estabelecimentos de ensino (art. 10 da Lei nº 11.494/2007), por meio de normas infralegais.

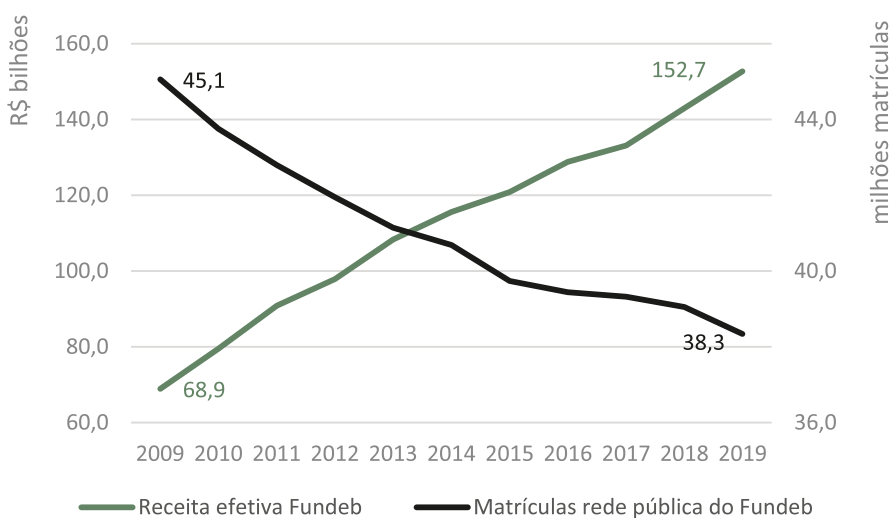
4 Não se pode atribuir o aumento do valor mínimo por aluno no Fundeb a aumentos da carga tributária total do país, pois desde a criação do Fundeb (2006) ela se manteve relativamente estável, oscilando entre 31,8% e 33,6% do PIB no período entre 2006 e 2018, com média de 32,8% do PIB (RFB, 2020).

5 Para compreensão da forma de distribuição da complementação da União ao Fundeb e como o VAA mín é definido endogenamente, confira Tanno (2017).

portanto, crescente em termos nominais e reais. Já do lado do denominador, a variação das matrículas na rede pública vem sendo negativa, pois a cobertura da educação básica já se aproximou da universalização⁶ e observa-se diminuição do número de matrículas e pessoas em idade escolar, em virtude da queda da taxa de natalidade.

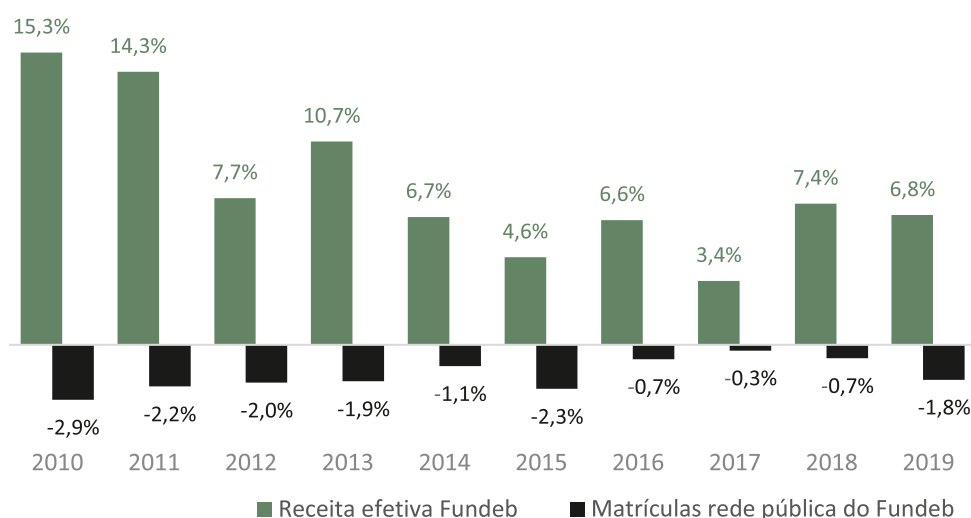
O comportamento das variáveis que determinam o VAA mín levou o valor do piso de R\$ 950,00, em 2009, para R\$ 2.886,15, em 2020. Os gráficos 1 e 2 abaixo ilustram como a evolução das receitas do Fundeb (numerador do VAA) e das matrículas (denominador do VAA) no período se deu em sentidos opostos.

Gráfico 1: Evolução das matrículas e da receita do Fundeb (2009-2019)



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep) e STN.

Gráfico 2: Taxa de variação anual das matrículas e da receita do Fundeb (2009-2019)



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep) e STN.

6 Apesar do crescimento anual da taxa de cobertura em todas as etapas de ensino, esse movimento não tem sido suficiente para gerar aumento do número absoluto de matrículas na educação básica. A única etapa com aumento de matrículas tem sido a Educação Infantil, especialmente na faixa de 0 a 3 anos (creches), que ainda tem baixa cobertura: 35,7%, em 2018 (Inep, 2020b).

Originalmente a escolha desse critério de reajuste pelo legislador – cuja ideia esteve presente desde o início da tramitação do projeto de lei que deu origem ao PSPN (PLS nº 59/2004) – tinha uma pretensão de racionalidade e sustentabilidade fiscal. O entendimento subjacente ao modelo era de que os aumentos salariais se dessem na mesma velocidade que a evolução positiva da destinação por aluno de recursos orçamentários à educação.

Se, e à medida que, o valor por aluno no Fundeb crescesse, o mesmo percentual da elevação *per capita* deveria então ser destinado aos vencimentos dos professores, já que estes constituem o principal insumo e custo da educação básica. A fórmula seria racional e sustentável porque valorizaria o magistério respeitando o crescimento das receitas dos entes federados, ou seja, a capacidade de financiamento do próprio Piso.

Todavia, a pretensão é apenas parcialmente válida, por quatro razões. Primeiro, porque ela pressupõe que toda ampliação no valor por aluno implica concomitante e idêntico aumento do valor disponível por professor (receitas do Fundeb do ente federado divididas pelo número de professores em sua rede de ensino). Se assim fosse, seria possível o repasse da mesma taxa de crescimento do valor por aluno para os vencimentos do magistério e demais despesas da educação básica. Porém o pressuposto não é válido, pois o aumento dos dois indicadores não é equivalente no curto-prazo.

Como visto acima, a receita do Fundeb cresce a um ritmo inferior ao do VAA mín por causa do efeito da diminuição no denominador deste (número de matrículas). No entanto, o valor disponível por professor não cresce à mesma taxa, pois a diminuição do número de alunos em uma rede não gera redução simultânea e proporcional do número de docentes. As regras de contratação do serviço público e algumas características intrínsecas da oferta de educação não possibilitam o ajuste ser simultâneo. Em suma, o número de professores é rígido no curto prazo, gerando um efeito histerese à medida que os aumentos não podem ser revertidos quando há queda das receitas.

Para ilustrar esse fato, suponha-se uma escola que possui 500 alunos e, dois anos depois, passa a ter apenas 490. Tem-se assim uma redução de 2% do quantitativo de matrículas. Na média, porém, a escola não consegue reduzir o número de professores em 2% nesse período. Há limites práticos relacionados a tamanho e número de turmas e a regras de estabilidade no serviço público. É até possível que uma grande rede de ensino municipal (de uma capital, por exemplo) aproveite aposentadorias e remaneje alunos e docentes entre escolas e turmas para se “adequar”. Mas na grande maioria dos municípios isso não é possível no curto prazo, pois há um número relativamente fixo de turmas e escolas e, portanto, de horas-aula de professor. Em 2019, por exemplo, 40% dos municípios brasileiros tinham 10 ou menos estabelecimentos de educação básica (INEP, 2020a).

Deste modo, sendo fixo o número de professores no curto prazo, o reajuste do Piso gera um aumento da despesa com pessoal docente maior que o aumento das receitas do Fundeb, principal fonte de custeio da educação. A tabela 1 mostra que, durante o período de vigência do PSPN (2009-2020), este cresceu 203,8%, enquanto as receitas tiveram incremento de 127,1% e a inflação acumulada foi de 87,8%.

Tabela 1: Crescimento anual e acumulado do PSPN, Receitas do Fundeb, IPCA, Salário Mínimo e PIB (2009-2020)

	PSPN (R\$)	Receita efetiva do Fundeb (R\$ bilhões)	Crescimento da receita do Fundeb (%)	Crescimento PSPN (%)	IPCA (%)	Crescimento Salário Mínimo (%)	Crescimento PIB (%)	Relação PSPN/Sal. Mínimo
2009	950,00	68,9	-	-	4,31%	-	-0,13%	2,04
2010	1.024,67	79,5	15,3%	7,9%	5,91%	9,7%	7,53%	2,01
2011	1.187,97	90,8	14,3%	15,9%	6,50%	6,9%	3,97%	2,18
2012	1.450,54	97,8	7,7%	22,1%	8,84%	14,1%	1,92%	2,33
2013	1.567,00	108,3	10,7%	8,0%	5,91%	9,0%	3,00%	2,31
2014	1.697,39	115,5	6,7%	8,3%	6,41%	6,8%	0,50%	2,34
2015	1.917,78	120,8	4,6%	13,0%	10,67%	8,8%	-3,55%	2,43
2016	2.135,64	128,8	6,6%	11,4%	6,29%	11,7%	-3,28%	2,43
2017	2.298,80	133,1	3,4%	7,6%	2,95%	6,5%	1,32%	2,45
2018	2.455,35	143,0	7,4%	6,8%	3,75%	1,8%	1,32%	2,57
2019	2.557,74	152,7	6,8%	4,2%	4,31%	4,6%	1,14%	2,56
2020	2.886,15	-	-	12,8%	1,63%*	4,7%	-5,30%*	2,76
Acum.	-	-	127,1%	203,8%	87,83%	124,7%	8,07%	-

Fontes: IBGE, FNDE e Pesquisa Focus (BCB).

* Estimativas baseadas na Pesquisa Focus de 03/07/2020.

O que se observou, na verdade, foi o contrário: o quantitativo de professores da rede pública de educação básica tem aumentado nos últimos anos. Os dados mostram que o quantitativo de docentes aumentou 5,4% de 2009 a 2019 (tabela 2). Como tem havido um gradual movimento de municipalização das matrículas, observado desde a criação do Fundeb em 1996, o quantitativo de professores aumentou na rede municipal (13,0%) e diminuiu nas redes estaduais (-9,9%). Mas o dado relevante, no entanto, é o agregado da rede pública não federal (redes estaduais + municipais), já que o Fundeb distribui recursos para estas duas dependências administrativas.⁷

Tabela 2: Quantitativo e variação de docentes na rede pública não federal de educação básica no Brasil em 2009 e 2019

	Pública não federal	Rede Estadual	Rede Municipal
2009	1.607.183	728.019	1.008.750
2019	1.693.221	656.006	1.139.452
Var. % (2009-2019)	5,4%	-9,9%	13,0%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep).

⁷ Ressalta-se que essa evolução quantitativa ainda é desejável, já que os indicadores de número de professores por aluno, tamanho das turmas e percentual de matrículas em educação integral ainda são desfavoráveis ao Brasil em termos internacionais (OCDE, 2019). Em algum momento essa evolução deve se inverter, dada a diminuição do número de matrículas.

A segunda razão pela qual o critério de reajuste pressiona a sustentabilidade fiscal dos entes federados é a determinação legal de que as disposições relativas ao piso salarial sejam aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica (art. 2º, § 5º da Lei nº 11.738/2008) concedidas antes da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003. Estas, ainda que com vencimentos proporcionais, devem manter a paridade com a ativa e, portanto, serem reajustadas com os mesmos percentuais. O mesmo se aplica às aposentadorias por invalidez permanente, independente da data da aposentadoria, por força da EC nº 45/2007 e EC nº 70/2012. O impacto destas regras é potencializado pelo fato de que os professores se aposentam mais cedo que os demais trabalhadores (art. 40, CF).⁸

A terceira razão, relacionada com a segunda, é que o pagamento de inativos e pensionistas não pode ser contabilizado para fins de cumprimento do mínimo constitucional em educação (art. 212, CF), não podendo ter o Fundeb como fonte. Trata-se de interpretação dada pela grande maioria dos Tribunais de Contas aos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei nº 9.394/1996 (FNDE, 2009; SOUZA, 2019) e agora positivada na Constituição pela EC nº 108/2020 (art. 212, § 7º). Ao contrário dos professores da ativa – que contam com fonte garantida de recursos (o Fundeb) – as aposentadorias e pensões terão que ser custeadas com outras fontes de recursos que não o Fundeb ou a parte dos impostos vinculados à educação.⁹

Por fim, há ainda um quarto problema decorrente das desigualdades regionais de arrecadação. O PSPN é reajustado nacionalmente e, portanto, seu crescimento anual se aplica de forma igual para todos os entes subnacionais. No entanto, as receitas não crescem de forma igual, no mesmo ritmo; pelo contrário. Dessa forma, os Estados onde o crescimento econômico está abaixo da média nacional realizam esforços maiores para cumprir a regra e aumentam mais o percentual da Receita Corrente Líquida comprometido com pessoal. Cumprir a lei do PSPN, portanto, pode dificultar ou inviabilizar o cumprimento da LRF.

Duas regras de valorização do magistério via remuneração: solução ou problema?

Para encerrar este tópico de contextualização do PSPN, é importante ressaltar que esta não é a única regra vigente relacionada às garantias remuneratórias da carreira docente. Criada no Fundef, em 1996, a regra da subvinculação de 60% dos recursos para pagamento de remuneração dos profissionais de Magistério da ativa foi reproduzida pelo Fundeb. Trata-se de uma regra que cumpriu um importante papel de valorização do professor, especialmente quando foi criada, na década de 1990, quando não era raro encontrar professores ganhando menos que o salário mínimo (MONLEVADE, 2000).

8 Em 2013, a participação dos docentes no total dos segurados ativos dos regimes próprios de previdências estaduais é, em média, 27,7%, o que faz essa classe a de maior peso nas previdências estaduais. Em alguns estados, como no RS, chega a quase 45% (SANTOS *et al*, 2017).

9 Em 2020, cinco estados contabilizam inativos como MDE (RS, ES, AL, SC, GO). Com a aprovação da EC nº 108/2020, terão de aumentar outros gastos com educação para cumprir o mínimo constitucional (25% da receita de impostos e transferências). Houve recomendação expressa do TCU ao Congresso Nacional para a constitucionalização do entendimento (acórdão nº 734/2020) e o STF se manifestou no mesmo sentido poucos dias antes da votação do novo Fundeb (ADI 6049), em agosto de 2020.

A regra da subvinculação de 60% do Fundeb para pagamento de profissionais do magistério implica que, em média, 13,3% de toda a receita líquida de impostos e transferências (RLIT) dos Estados é destinada automaticamente para pagamento dos salários da ativa do magistério. Isso porque, como se sabe, o Fundeb é abastecido por 20% da arrecadação de impostos e transferências de estados e municípios. Assim, a subvinculação significa 60% de 20% da RLIT, ou seja, 12% desta. Acrescente-se 1,08% da complementação da União ao Fundeb, à qual também se aplica a subvinculação (60% de 9% de 20% da RLIT) e 0,2% da complementação da União ao Piso, que deve ir integralmente para salários (100% de 1% de 20%). A média desse indicador para municípios é ligeiramente menor, já que impostos municipais ficam de fora do Fundeb.

Um diferencial em relação à regra do Piso é que não é cumprida necessariamente via reajustes remuneratórios, pois pode ser observada com mais contratação de professores ou com os famigerados “abonos Fundeb” – parcela não incorporada aos vencimentos básicos que é comumente paga aos professores no fim do ano para cumprir os 60% da subvinculação e não gerar problemas aos entes perante os tribunais de contas.¹⁰

A principal vantagem de se ter utilizado a subvinculação como forma de valorização é que o aumento dos gastos com professores acompanha o aumento das receitas dos municípios e estados: se elas crescem, os professores ganham mais ou há mais contratações. A desvantagem é que a regra é pró-cíclica, isto é, quando há queda nas receitas, também haverá queda do valor disponível – o que não se dá em relação ao Piso, que tende a subir ainda que haja queda de receitas. Resta saber qual das duas regras é mais eficaz e eficiente para o alcance da finalidade de valorização do magistério, e se é conveniente manter as duas vigendo concomitantemente. Trata-se de agenda para futuras pesquisas.

A complementação da União aos entes federados subnacionais para integralização do PSPN

Por conta das desigualdades socioeconômicas regionais e das características do federalismo fiscal brasileiro, os efeitos fiscais da observância do piso por estados e municípios são distintos no território nacional. Nem todos possuem receitas para se adequarem anualmente aos reajustes sem grandes pressões sobre outras despesas. Para aumentar as chances de cumprimento e eficácia da nova norma, a Lei do Piso conferiu o papel equalizador à União, a quem a Constituição explicitamente já atribuía função redistributiva e supletiva em matéria educacional (art. 211, CF/88). Caberia ao ente federado solicitar a complementação de forma fundamentada, justificando sua incapacidade de assegurar o pagamento do Piso, nos termos de regulamento a ser editado.

A fim de viabilizar a complementação da União, o legislador (Lei nº 11.738/2008) determinou a fonte de financiamento: a parcela de 10% da complementação federal ao Fundeb, que a Constituição (art. 60, VI, do ADCT)

¹⁰ Os abonos no Fundeb são mais comuns em anos em que as receitas efetivas do Fundeb são maiores que a estimada, o que os tornam necessários para cumprir a subvinculação. Mas outra regra que também é um incentivo aos abonos é a obrigação de que 95% da receita do Fundeb seja executada no ano de referência (art. 21, § 2º, Lei nº 11.494/2007).

e a Lei 11.494/2007 (art. 7º) haviam autorizado ser distribuída através de programas específicos do governo federal para melhoria da qualidade da educação. A escolha legislativa por essa fonte particular acarreta três repercussões que merecem destaque.

Primeiro, ela não configurou “dinheiro novo” para a educação. A lei deu destinação vinculada para a parte (10%) da complementação federal ao Fundeb que já deveria ser distribuída aos entes subnacionais por força constitucional, independente de existir ou não o Piso. Segundo, a complementação da União para integralizar o piso ficou limitada legalmente à referida parcela,¹¹ isto é, não poderia exceder o seu montante financeiro, nem sequer ocorrer por meio de outras fontes orçamentárias.¹² E terceiro, nem todos os municípios e estados podem se candidatar à complementação federal ao Piso, já que esta – ao ter como fonte uma parte integrante da complementação da União ao Fundeb – somente poderá ser destinada a entes federados já beneficiados pela referida complementação da União ao Fundeb (por força do art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 11.494/2007).¹³

Outros dois dispositivos legais (mas não diretamente relacionados à fonte) são importantes para compreender o alcance da ajuda federal. Como condição de elegibilidade, a Lei nº 11.738/2008 definiu que a complementação ao Piso é destinada ao ente federativo que, “a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado” (art. 4º, *caput*). Como requisito operacional, o ente deve “justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação” (art. 4º, § 1º). Essas duas regras implicam que, em tese, o auxílio ao Piso não é devido automaticamente a todos municípios e estados que recebem complementação federal do Fundeb; há que se comprovar a necessidade.

Apesar de a lei ser razoavelmente inteligível, o Poder Executivo federal não observou integralmente o que foi prescrito na Lei nº 11.738/2008 ao regulamentá-la e executá-la. As regras infra legais foram dúbias e inconstantes, e a difícil operacionalização burocrática levou a ruptura com a lei após certo tempo, como se verá a seguir.

A regulamentação da lei ficou a cargo da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Esse colegiado foi instituído pela Lei nº 11.494/2007 (“Lei do Fundeb”) para fixar diversos parâmetros da execução do Fundeb e, portanto, também ficou responsável por “fixar anualmente a parcela da

11 Quando o PL que deu origem à Lei do Piso estava em tramitação, o texto aprovado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara previa a complementação federal a todos os entes subnacionais que não tivessem disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado do piso, sem apontar fonte de recursos e impor limites orçamentários à União. Estes dois elementos foram incluídos posteriormente durante a tramitação pela Comissão de Finanças e Tributação daquela casa, como solução para conferir “compatibilidade e adequação financeira e orçamentária” ao texto.

12 Embora teoricamente a União possa também, em adição à fonte apontada, destinar recursos de fontes livres (RP = 2) para complementação do Piso, o efeito orçamentário do art. 4º, *caput*, da forma como foi redigido, é limitar o tamanho da contribuição federal: “A União deverá complementar, **na forma e no limite** do disposto no inciso VI do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]” (g.n.)

13 Os Estados e Municípios beneficiados pela complementação da União ao Fundeb em 2020 são das seguintes unidades federativas: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI. Geralmente têm sido sete estados da região Nordeste e dois da região Norte.

complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição” (art. 13, III).

As primeiras portarias sobre o tema não foram observadas pelos entes federados e pelo próprio FNDE (este ficou responsável por processar os pedidos), por conta de três fatores objetivos: i) foram criados demasiados requisitos a serem atendidos cumulativamente pelos entes solicitantes, alguns deles de difícil cumprimento; ii) complexidade de sua operacionalização pelo FNDE e MEC; iii) as regras não vieram acompanhadas de orientações e assistência técnica adequadas pelo governo federal.

Percebe-se que foram exigidas ações e requisitos sem conexão com o objetivo, que nada contribuíam para que o ente comprovasse sua necessidade e incapacidade financeira (como ter matrículas majoritariamente rurais), como previsto na lei. É compreensível que a União procure condicionar transferências de recursos – já que é uma das formas mais eficazes de induzir boas práticas ou contrapartidas –, mas isso não deveria ser feito de forma a dificultar o auxílio aos entes mais vulneráveis.¹⁴

O quadro abaixo resume as exigências para se fazer jus à complementação ao Piso constantes das duas primeiras portarias.

Quadro 1: Requisitos a serem atendidos cumulativamente pelos entes federados solicitantes da complementação da União ao Piso

	Portaria MEC nº 484/2009	Portaria MEC nº 213/2011
Matrículas	Ter matrículas majoritariamente na zona rural;	–
MDE	Aplicar pelo menos 30% das receitas de impostos em MDE;	Aplicar pelo menos 25% das receitas de impostos em MDE;
SIOPE	Preencher completamente;	Preencher completamente;
LDB	Respeitar prazos de repasses dos recursos vinculados à educação (art. 69, LDB);	Respeitar prazos de repasses dos recursos vinculados à educação (art. 69, LDB);
Planilha de custos	Apresentar;	Apresentar;
PCR	–	Ter planos de carreira em lei;
Finanças	–	Dar demonstração cabal do impacto da Lei nº 11.738/2008 nas finanças.

Fonte: Elaboração própria.

O Poder Executivo não organizou a burocracia necessária para implementar as regras criadas para verificação da necessidade financeira da complementação. As comissões técnicas previstas em ambas as portarias para deliberar sequer foram instituídas (CAMPANHA, 2012). Os protocolos e procedimentos para viabilizar a execução dessas normas não foram construídos.

¹⁴ Não foi possível encontrar publicamente eventuais documentos que fundamentassem tecnicamente a escolha dos requisitos adotados pelas portarias. Além da tradicional falta de transparência desses trabalhos, muitas vezes sequer existem.

As evidências da não observância da complementação ao piso podem ser colhidas mediante a análise da execução orçamentária em cotejo com as portarias interministeriais (MEC/MF) que estabelecem anualmente as estimativas e os cronogramas de repasse da complementação federal ao Fundeb. Em respeito à lei, as referidas portarias interministeriais¹⁵ passaram a incluir, nas tabelas anexas, uma nova linha de dados para reservar a parcela legal de complementação ao piso. Tal reserva não apresentava a unidade federada *ex ante* que seria destinatária desses recursos, como era de se esperar, já que a lei e as normas infralegais condicionavam o repasse à comprovação da necessidade.

No entanto, a análise orçamentária e financeira deixa claro que essa reserva não foi observada da forma como prevista em lei. Há várias evidências disso. Em primeiro lugar, sequer foi criada ação orçamentária específica ou simples marcador-código orçamentário ou financeiro para distinguir as transferências destinadas ao piso das transferências daquelas da complementação geral ao Fundeb. Entre 2009 e 2020, não se encontram, nos sistemas de gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo federal, qualquer plano orçamentário (PO) ou plano interno (PI) na ação 0E36 – responsável pela complementação da União ao Fundeb. Sem uma separação orçamentária ou financeira nos principais instrumentos de execução e transparência fiscal não é tecnicamente possível executar o mandamento da Lei do Piso.

Segundo, porque os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária da União mostram que o percentual de execução orçamentária da complementação ao piso foi sempre zero, em todo os bimestres do período de 2009 a 2020.¹⁶

A mesma conclusão se retira da análise dos Demonstrativos de Ajuste Anual da distribuição do Fundeb, publicados geralmente em abril do ano seguinte ao de referência. Estes demonstrativos revelam que havia compensação pela não execução da complementação ao piso sempre no ano seguinte¹⁷, que era distribuída aos mesmos entes federados beneficiados com a complementação federal ao Fundeb, seguindo os mesmos coeficientes de distribuição deste fundo.

Diante da ineficácia das normas estabelecidas, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, em abril de 2012, com a presença do Ministro da Educação, formalizou a distribuição dos recursos de complementação ao Piso seguindo as mesmas regras e coeficientes de distribuição dos recursos da complementação da União ao Fundeb. Ou seja, todos os estados e municípios beneficiados com a complementação federal ao Fundeb receberiam tais recursos, e nenhuma diferença ou distinção prática existiria entre a complementação ao Fundeb e ao Piso (Resolução MEC nº 7, de 26 de abril de 2012).

15 A primeira vez que isso ocorreu se deu com a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.227, de 28 dezembro de 2009. A partir de então, todas as portarias seguintes de divulgação dos parâmetros operacionais do Fundeb passaram a destacar explicitamente essa parcela.

16 A informação se verifica mais especificamente nos anexos de Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

17 Cf. Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013; Portaria MEC nº 437, de 20 de abril de 2012; e Portaria MEC nº 380, de 06 de abril de 2011. A portaria de 2010, referente a 2009, não realizou ajustes no montante da complementação da União ao Fundeb, por conta do art. 60, VII, do ADCT.

A justificativa apontada para a decisão na ata da reunião foi fatalista. Publicamente se confessou, por meio de ata, a “impossibilidade de se construir novos critérios, capazes de julgar qual município ou estado estaria em condições mais precárias que os demais, já que a realidade educacional do país é marcada pela dispersão de modelos de gestão dos sistemas de ensino e por realidades extremamente díspares”. E acrescentava: “qualquer conjunto de novos critérios teria os mesmos problemas observados na Portaria nº 213, de 2011.”

Ainda segundo a ata, a distribuição do auxílio ao Piso da mesma forma que a Complementação da União ao Fundeb faria sentido porque “os Estados e Municípios que recebem a complementação do Fundeb são aqueles que comprovadamente têm dificuldades financeiras, já que o valor-aluno de seus fundos estaduais está abaixo do valor mínimo”.

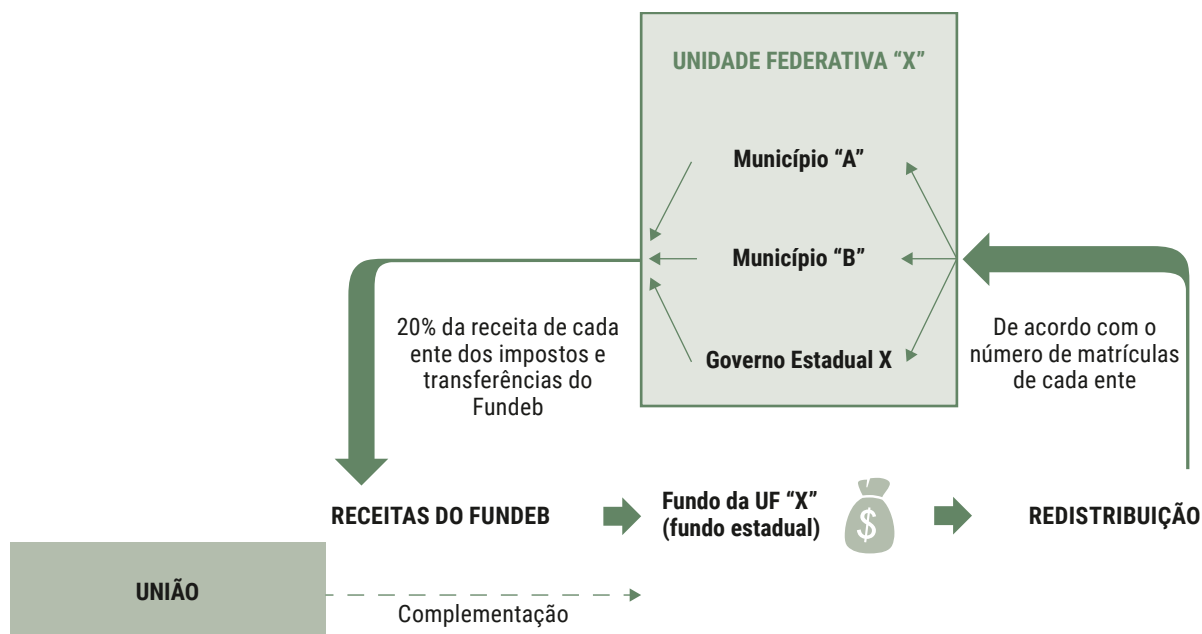
Há dois aspectos relevantes da justificativa pública para a decisão tomada a serem analisados. O primeiro é a acomodação e o simbolismo subjacentes à afirmação de ser impossível criar critérios capazes de comprovar a necessidade do ente pela complementação ao Piso. O segundo é de que o rateio dos recursos pelo mesmo canal da complementação ao Fundeb serviria para alcançar os que tinham dificuldades financeiras.

De fato, é impraticável e demasiado custoso verificar, caso a caso, se o ente federado fez tudo o que podia para tentar cumprir o Piso. Para além das receitas do ente, são muitas variáveis que podem impactar na dificuldade de conceder os reajustes anuais, tais como a demanda e necessidade de gastos em outras áreas (saúde, saneamento básico, etc.), grau de eficiência no uso dos recursos da educação e das outras áreas, características da rede de ensino, opção pelo ensino em tempo integral, gastos com formação continuada, etc.. Enfim, cada Município e Estado tem uma realidade *sui generis*, enfrentando dificuldades e desafios diversos. A escolha de quaisquer critérios que envolvessem análise de custos inevitavelmente resultaria em arbítrio e no risco de premiar os ineficientes.

Todavia, o desacerto foi ignorar outras alternativas e escolher um critério que, como se verá adiante, já se sabia de antemão que continha ineficiência na redução de desigualdades. Era possível ter feito mais ao longo desses dez anos. As dificuldades financeiras poderiam ter sido avaliadas de forma objetiva, com instrumentos já existentes, que certamente teriam trazido mais *enforcement* ao Piso e mais combate à desigualdade.

Efeitos da complementação da União ao PSPN sobre a desigualdade

Ora, já se sabia à época que a distribuição da complementação da União ao Fundeb não reduz a desigualdade entre municípios de um mesmo estado (MARTINS, 2012). As evidências levantadas mais recentemente comprovaram que o Fundeb ainda não endereçava adequadamente a alocação intrarregional dos recursos (TANNO, 2017; CAVALCANTE, 2019; CRUZ, 2019). O Fundeb foi um avanço, mas ainda reproduz desigualdades, especialmente quando distribui mais recursos para entes federados que já contam com maior volume de receitas que outros. As distorções distributivas ocorrem tanto na complementação da União quanto nos fundos estaduais (Figura 1).

Figura 1: Esquema de funcionamento atual do Fundeb

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Cruz *et al.* (2019).

Nota: Somente há complementação da União para as unidades federativas cujo VAA_Fundeb sejam inferiores ao mínimo nacional.

Na complementação da União, a causa está na transferência feita com base nos menores valores por aluno ano do Fundeb (VAA), dos estados, ao invés do menor valor por aluno total dos municípios (que considera todas as receitas vinculadas à educação, como será explicado adiante).¹⁸ Ou seja, apesar de haver heterogeneidade entre as redes municipais, considerar apenas o VAA_Fundeb tem o efeito de tratar desiguais de forma igual – já que o VAA_Fundeb é sempre o mesmo para todos os municípios de um mesmo estado.

Sem critérios baseados na capacidade financeira dos entes e sem diferenciar municípios de um mesmo estado, redes de ensino que contam com mais receitas são beneficiadas em detrimento de redes mais vulneráveis. Desse modo, municípios mais “ricos” de estados “pobres” recebem complementação da União, enquanto municípios “pobres” de estados com mais recursos não recebem.

Exemplo típico da distorção pode ser observado quando se comparam dois municípios selecionados da região Norte. Enquanto o município de Canaã dos Carajás, no Pará, que investiu R\$ 7,7 mil por aluno no ano de 2015 e tem PIB per capita de R\$ 79,3 mil, recebeu complementação da União, o município de Marechal Thaumaturgo, no Acre, com PIB per capita de R\$ 6,5 mil, tendo aplicado R\$ 3,2 mil por aluno, não teve complementação federal.

¹⁸ Como a distribuição atual dos fundos estaduais do Fundeb é feita somente pelo critério de número ponderado de matrículas, todas as redes de ensino de um mesmo estado recebem idêntico valor por matrícula ponderada.

Tanno (2017) estima que 31% do total da participação federal é destinada a entes federados que não precisam de equalização (TANNO, 2017), o que representou R\$ 4,7 bilhões em 2019. São geralmente as capitais e cidades mais ricas dos estados do Norte e Nordeste beneficiários desses recursos.

Em relação à distribuição dos fundos estaduais, a distorção é similar, mas ocorre em virtude de outra regra: a repartição baseada somente no número de matrículas (ponderado apenas por etapa e modalidade de ensino). Da mesma forma que na complementação federal, entes mais “ricos” recebem o mesmo valor por aluno (VAA_Fundeb) que entes mais “pobres” do mesmo estado.

Com efeito, a repartição da Complementação ao Piso conforme as mesmas regras e canais da complementação federal ao Fundeb incide nas mesmas deficiências que esta transferência apresenta. Todavia, ao contrário da forma de distribuição da complementação da União ao Fundeb, que demanda uma nova PEC para seu aperfeiçoamento, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade estipula seus critérios mediante normas infralegais (portarias), exercendo o poder regulamentar. Não há nada que obrigue a mimetização das mesmas regras do Fundeb.

A Comissão deve apenas observar os preceitos básicos da Lei nº11.738/2008, que confere razoável discricionariedade aos responsáveis pela regulamentação. Apesar da previsão legal de uma solicitação formal pelo ente e apresentação de sua planilha de custos, o princípio mais relevante trazido por essa lei é o de que se deve considerar “os recursos constitucionalmente vinculados à educação” do ente. Assim, a própria lei deu a senha para a forma de se conferir a necessidade da complementação.

Uma vez que as receitas do Fundeb incluem apenas parte dos “recursos constitucionalmente vinculados à educação” – já que há ainda o salário educação (art. 212, § 5º), as receitas que não estão no Fundeb, mas integram os 25% de impostos e transferências obrigatórios (art. 212, caput), royalties de petróleo e receitas de programas federais de natureza universal (merenda, transporte, etc.) – fica evidente que a solução adotada pela Comissão foi incompleta.

A pergunta que fica é: havia, em 2009 e nos anos seguintes, condições práticas de se considerar esses outros “recursos constitucionalmente vinculados à educação”? Defendo que sim. O salário educação é um tributo arrecadado pela Receita Federal e distribuído pelo FNDE aos entes, tendo sua contabilidade toda concentrada nesta autarquia. O mesmo se aplica aos royalties de petróleo, cujas informações se concentram na Agência Nacional de Petróleo – ANP – órgão federal. Em relação aos demais impostos e transferências vinculados à educação, a STN já possuía os dados sobre arrecadação, já que estimava e acompanhava anualmente as receitas do Fundeb para fins de cálculo do rateio da complementação da União ao Fundeb. Ora, apenas os tributos municipais até hoje são de difícil acompanhamento. A seção seguinte detalhará os prováveis resultados do uso de outra metodologia.

Alternativa

A alternativa apontada seria a criação do indicador “Valor Aluno Ano Total” (VAA_Total), conforme já foi adotado no novo Fundeb através da recente EC nº 108/2020. Este indicador seria o resultado da divisão das principais receitas vinculadas à educação pelo número de matrículas na educação básica do ente federado (com as eventuais ponderações). O VAA_Total é, portanto, sensível às demais receitas de cada município e estado, ao contrário do atual “VAA_Fundeb”, que reflete apenas as receitas provenientes do Fundeb.

Com base nesse novo indicador, a complementação ao Piso pode ser direcionada para os entes federados individualmente (“ente a ente”), e não mais para os fundos estaduais do Fundeb. Assim, os recursos federais iriam para os entes subnacionais relativamente mais “pobres” – ou seja, de menor VAA_Total.

A equidade seria ampliada na medida em que os entes federados mais “pobres” dos estados mais “ricos” comesçassem a receber complementação e, por outro lado, os municípios mais “ricos” de estados mais “pobres” não mais se beneficiarão “indevidamente”.

A tabela 3 abaixo mostra a magnitude potencial da complementação da União ao Piso. Desde o início do período de vigência da lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), foram mais de R\$ 17 bilhões que poderiam ter sido alocados de forma mais equitativa, mas acabaram seguindo a regra da distribuição da complementação federal ao Fundeb. Considerando a estimativa de Tanno (2017) de que 31% desta é destinada a entes federados que não precisam de equalização, cerca de R\$ 5,3 bilhões (a preços de 2020) foram direcionados para complementação do Piso de entes federados que, dadas as suas receitas vinculadas à educação, não deveriam ter recebido segundo a legislação.

Tabela 3: Evolução da complementação da União ao Fundeb e do potencial da complementação ao Piso – R\$ milhões de julho de 2020

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Acum. 2009- 2020
Complementação da União ao Fundeb (a)	9.111	9.197	14.996	15.849	13.332	14.661	16.375	15.498	14.422	14.589	15.963	16.462	170.454
10% (complementação ao Piso)	911	920	1.500	1.585	1.333	1.466	1.637	1.550	1.442	1.459	1.596	1.646	17.045

Fonte: RTN, Siop/ME e IBGE. Nota (*): Dotação atualizada.

Conclusão

Foi possível demonstrar que a escolha feita para a forma de distribuição da complementação da União ao Piso Salarial do Magistério desperdiçou oportunidade de aumentar a equidade no financiamento à educação e valorizar o Magistério. Aproveitando a estimativa de Tanno (2017) feita para o Fundeb, mostrou-se que R\$ 5,3 bilhões (R\$ de 2020) foram destinados a entes que não faziam jus, nos termos da Lei nº 11.738/2008, ao auxílio federal para o Piso. Esse montante teve, portanto, destinação que contrariava o disposto em lei.

No que concerne à equidade, mostrou-se que outro mecanismo de repartição dos recursos, com o aprimoramento da focalização, poderia ter sido adotado, de forma a privilegiar as redes de ensino com menos receitas vinculadas à educação. Trata-se da distribuição ente a ente da Complementação ao Piso, ou seja, os recursos serão destinados aos entes federados individualmente, e não mais aos fundos estaduais.

Com o advento do novo Fundeb (EC nº 108/2020), restará ao legislador ordinário tomar as seguintes decisões: i) decidir se continuará a existir a complementação da União ao Piso; ii) em havendo a permanência da complementação da União ao Piso, qual será a fonte de recursos, já que a EC nº 108/2020 extinguiu a parcela de 10% da complementação federal ao Fundeb que hoje é passível de ser destinada para o Piso; e iii) qual seria a forma de distribuição aos entes subnacionais.

A regulamentação infralegal do novo Fundeb terá repercussões diretas sobre o futuro do Piso do Magistério, já que não somente a complementação federal ao Fundo determina hoje o montante auxílio ao Piso, mas porque

seu critério de reajuste depende de seus parâmetros financeiros. É por isso que este texto busca auxiliar o debate sobre o tema durante esse importante período da história do financiamento da educação básica brasileira.

Referências

ABICALIL, C.A.. **Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental**. Revista Retratos da Escola. v. 2, n. 2/3. 2008

BORGES, J.M. Audiência Pública. *In*: REQ 4/2019 e 6/2019. Câmara dos Deputados, 30 maio 2019.

CAVALCANTE, Camila F.P. *et al.* **Aprimorando a Equidade no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**. Textos para Discussão nº 33/2019. Tesouro Nacional. 2019.

CRUZ, Tássia *et al.* **Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate**. Relatório de Política Educacional. D3E. 2019.

DUTRA, J. R.; HIPÓLITO, J. M. **Remuneração e Recompensas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

EKELUND, R.B. e TOLLISON, R.D. (1981). ***Mercantilism as a Rent Seeking Society***. College Station, Texas A&M.

FNDE. **Fundeb: manual de orientação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2009.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019** – Brasília: INEP, 2020a.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020b.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Brasília: 2012

MATIJASCIC, M.. **Professores da Educação Básica no Brasil: condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração**. TD 2304. Ipea. Junho de 2017.

MENEZES, NÁERCIO. **O piso salarial para professores**. Jornal Valor Econômico. 16/03/2012.

MONLEVADE, J. A. C. DE. **Valorização Salarial dos Professores - O papel do Piso Salarial Profissional Nacional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública**. Tese de doutorado da Faculdade de Educação da UNICAMP. 2000.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Relatório *Education at a glance (EaG)*. 2019. OCDE. 2019

PRADO, M.A. **Planos de carreira de professores dos estados e do Distrito Federal em perspectiva comparada**. Texto para Discussão 46. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil: 2018, análise por Tributos e Bases de Incidência**. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Março de 2020.

SANTOS, C.H.M. dos; CARVALHO, S.S.; MARTINS, F.S.. **A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais: 2006-2015**. Nota Técnica I. Carta de Conjuntura, número 36. IPEA. 3º Trimestre de 2017.

SOUZA, Fábio Araújo de. **Inativos da educação: despesa da educação?** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, RBPAE. Porto Alegre: 2019. v. 35, n. 3, p. 1018 - 1051, set./dez. 2019.

TANNO, Claudio Ryiudi. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Câmara dos Deputados. Estudo Técnico nº 24/2017. 2017.

VIEIRA, J.D.. Valorização dos profissionais: **A Carreira e salários**. Revista Retratos da Escola. v.8. n. 15. 2014.

Complementation of the brazilian federal government to the national public teaching minimum wage at states and municipalities: the missed opportunities

Recebido 20-set-20 **Aceito** 28-set-20

Resumo Este artigo explica as causas e os efeitos do não cumprimento dos dispositivos da Lei nº 11.738/2008 concernentes à complementação da União ao Piso do Magistério Público, apresentando uma alternativa viável de distribuição desses recursos. A metodologia utilizada é a análise documental das normas infra legais sobre o tema, relatórios de execução orçamentária e financeira e revisão bibliográfica. Conclui-se que a situação permanente de ilegalidade incorrida pela União trouxe prejuízos à equidade educacional, não contava justificativa técnica razoável e implicou a perda de oportunidade de aperfeiçoar o papel redistributivo da União.

Palavras-chave Piso do Magistério; Complementação da União; Fundeb; desigualdade.

Abstract *This article explains the causes and effects of not obey the Law nº 11.738/2008, concerning the complementation of the Brazilian Federal Government to the National Public Teaching Minimum Wage at states and municipalities, presenting a viable alternative for the distribution of these resources. The methodology used is the documentary analysis of the infra legal rules on the subject, reports on budgetary and financial execution and bibliographic review. It is concluded that the permanent situation of illegality incurred by the Union has caused damage to educational equity, did not count on a reasonable technical justification and implied the loss of opportunity to improve the Federal Government's redistributive role.*

Key words *Teaching Minimum Wage; Union's Complementation; Fundeb; Inequality.*



Desafios frente a orçamentos restritivos: incorporando uma visão de médio e longo prazo ao planejamento orçamentário

Jorge Nascimento de Oliveira Junior jorge.nascimento@marinha.mil.br

Oficial Intendente em exercício na Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. Rio de Janeiro, Brasil.

Fábio Silva Souza fabio.souza@marinha.mil.br

Oficial Intendente em exercício na Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. Rio de Janeiro, Brasil.

Introdução

A solução do problema da escassez, ou seja, a maximização de resultados frente à crescente limitação de recursos está entre os maiores desafios enfrentados pelas organizações públicas e privadas. Torna-se, portanto, essencial aos gestores justificar perante a sociedade o valor gerado a partir do uso de recursos públicos.

Nesse contexto, no âmbito do escopo estabelecido no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) publicado em 2012, “a Defesa Nacional é de interesse da coletividade e está relacionada aos objetivos maiores do desenvolvimento nacional”. (BRASIL, 2012, p. 221)

A menção explícita evidencia a importância do tema não somente a partir da ótica militar, mas também como uma ferramenta de promoção de desenvolvimento do país e de geração de externalidades positivas. Contudo, apesar da reconhecida importância desse Setor para o país, os gastos com Defesa em relação ao PIB vêm caindo sistematicamente. Considerando o período de 1995 a 2011, o LBDN demonstra que o percentual caiu de 1,79% para 1,48% do PIB. (SOUZA, 2014)

O fato exposto aponta para necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas (FFAA), em cumprimento ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa (END), como parte fundamental para o cumprimento de sua missão constitucional. Dentre os projetos da MB inseridos na END, cabe destaque ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), o Programa Nuclear (PNM) e Programa de Desenvolvimento de Navios de Superfície (PROSUPER).

A magnitude e complexidade desses projetos exigem prazos maiores de maturação, uma dinâmica específica de desenvolvimento e implementação, além de uma sinergia com a indústria local e com mercados internacionais. Para a concretização de cada um destes projetos, o orçamento deve prover um financiamento estável, regular e previsível (BRASIL, 2012).

Em sentido oposto, o processo orçamentário federal possui características estruturais que dificultam a formulação de uma visão de longo prazo. A elevada vinculação de receitas e o montante expressivo de gastos obrigatórios restringem a discricionariedade dos gestores públicos na aplicação de recursos. Não obstante, as frustrações nas previsões de receitas e o acúmulo de despesas empenhadas e não pagas no exercício, denominadas Restos a Pagar, geram problemas de caixa, podendo implicar em contingenciamentos.

Como consequência, em muitos casos há prevalência na execução do orçamento anual sobre o planejamento plurianual, quando deveria haver correlação entre ambos, evidenciando a predominância das decisões de curto prazo sobre o planejamento de médio e longo prazo. Há, portanto, dificuldade para prover um fluxo contínuo dos recursos, gerando atrasos na prontificação dos meios, na aquisição de novos equipamentos, afetando inclusive atividades de funcionamento e manutenção das diversas organizações militares.

Visando a harmonização entre o planejamento e o orçamento, na década de 60, como fruto da experiência do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), foi desenvolvido um novo modelo de gestão, denominado *Planning, Programming, Budgeting System* - PPBS (Novick, 1962). O desenvolvimento do PPBS moldou um claro avanço comparado aos sistemas tradicionais, focados no aspecto contábil, uma vez que “integra, em uma linha contínua, o planejamento, a programação e sua expressão financeira, o orçamento”. (MACHADO JR, 1973, p.73).

O pioneirismo da Marinha do Brasil em sua administração orçamentária permitiu que os novos conceitos fossem rapidamente incorporados, tendo sido criado o Plano Diretor da Marinha (PD), por meio do Aviso nr. 1.923, de 25 de setembro de 1963. (BRASIL, 2014). Nesse contexto, a Marinha do Brasil desenhou uma estrutura própria para a coordenação das ações de planejamento, execução e controle de seu orçamento.

Desde sua concepção há mais de meio século, o SPD manteve o rumo constante do planejamento orçamentário da MB, tendo perpassado três mudanças de Constituição (1967/1969/1988) e sete distintos planos econômicos (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018). Entretanto, diante da imperiosa necessidade de reaparelhamento da Força e de manutenção de suas atividades, em um cenário de restrições fiscais e controle social crescente, urge a necessidade de reavaliação dos processos do SPD, de forma a mantê-lo sob constante aprimoramento.

Diante do exposto, emerge o tema central em estudo neste artigo, que pode ser formulado como o seguinte problema de pesquisa: quais aprimoramentos podem ser feitos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil de forma a dotá-lo de maior foco em resultados e visão de longo prazo frente às limitações impostas pelo modelo orçamentário federal?

Neste diapasão, o objetivo deste artigo é identificar, a partir da teoria acadêmica e de modelos internacionais, potenciais aprimoramentos, identificando suas vantagens e limitações, de modo a propor um modelo que contribua para o incremento da visão plurianual frente às crescentes demandas por recursos.

A relevância de estudos desta natureza se justifica pela busca a melhorias no planejamento e na aplicação de recursos, sendo passíveis de aplicação em outros órgãos, gerando maior valor a partir do uso de recursos públicos. Para alcance desse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa descritiva, baseada na bibliografia existente sobre o assunto, tendo sido analisados também dados originários do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do sistema SIGA Brasil.

Fundamentação teórica

Piscitelli (1988) afirma que a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na condução de seus projetos, se materializa por meio do orçamento público. Este é, por conseguinte, o instrumento de que dispõe o Poder Executivo para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos (receitas), bem como os dispêndios a serem efetuados (despesas).

Cunha (2013) aponta que as mudanças econômicas, políticas, tecnológicas e sociais ocorridas, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, têm contribuído significativamente para o aumento da complexidade dos setores público e privado. Não obstante, o cenário exposto gerou um incremento nas expectativas e demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade e eficiência no uso de recursos.

Depreende-se, portanto, que além das funções tradicionais, os orçamentos modernos passaram a constituir instrumentos de gestão, sendo, hoje, ferramentas por meio das quais os governos viabilizam a aquisição de bens e serviços necessários à satisfação do interesse público. O cenário exposto evidencia uma busca crescente pela orientação dos processos orçamentários ao alcance de resultados.

Nesse contexto, cabe destaque ao desenvolvimento do PPBS no âmbito do DoD dos Estados Unidos na década de 60. O novo modelo de gestão teve como ideia central remodelar os centros de decisões sobre distribuição de recursos, substituindo o critério organizacional por uma alocação baseada em programas e objetivos (SCHICK, 2007).

Após um período de maturação, o novo modelo passou a contemplar também a execução dos programas, passando a ser denominado *Planning, Programming, Budgeting and Execution* – PPBE. (BLICKSTEIN *et al*, 2016). Deste modo, a definição das dotações orçamentárias passou a ser precedida da identificação dos custos dos programas propostos para alcançar os objetivos de governo e dos dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Oliveira Júnior (2018) aponta que ainda na década de 60, o PPBS foi adotado no Brasil. Em 1963, a Marinha do Brasil idealizou o Sistema do Plano Diretor, criando um processo de gestão orçamentária próprio e inovador no país. No ano seguinte, a Lei 4.320/64 introduziu o conceito de orçamento-programa na administração pública, contendo programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público.

Em continuidade aos progressos obtidos pelo PPBS na busca pela integração entre planejamento, programação e orçamento, houve uma busca, acentuada nas décadas de 70 e 80, pela modernização de aparatos burocráticos. Osborne e Gaebler (1993) creditam esse movimento às agudas restrições fiscais enfrentadas nesse período, influenciadas sobretudo pelas crises do petróleo, que produziram queda no grau de confiança no governo e pressão popular por melhores serviços públicos e menor nível de tributação.

Os autores supramencionados apontam que a partir daí, os modelos burocráticos começaram a apresentar sinais de declínio e, gradualmente, novas arquiteturas públicas surgiram, trazendo consigo práticas de mercado, tais como: competição, flexibilidade, foco em resultado, inovação, eficiência, medição de desempenho, dentre outros.

Essas tendências acabaram refletidas no chamado “Novo Orçamento de Desempenho”, cuja ideia central consiste em basear as alocações por resultados obtidos e/ou esperados (SCHICK, 2007). Trata-se de um iniciativa no sentido de conferir maior discricionariedade na alocação de recursos às agências governamentais e visão de longo prazo na aplicação dos mesmos, havendo, como contrapartida, responsabilidade pelos resultados obtidos.

Nesse contexto, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE¹) ilustra alguns dos procedimentos implicados nos processos de reformas gerenciais voltados à orçamentação por resultados:

Reformas têm sido centradas em torno de arquiteturas de responsabilização nas quais os governos delegam às agências **flexibilidade no emprego de recursos**, em troca da responsabilidade dos mesmos pelos resultados alcançados. O repertório de ferramentas inclui a confecção de planos estratégicos e operacionais, **medição de desempenho e estabelecimento de metas**, estabelecimento de contratos de performance pessoal e organizacional separação da prestação de serviços estatais da formulação de políticas públicas, novas regras de responsabilização e **uso ativo de avaliações, auditorias e incentivos/sanções financeiras**. (OCDE, 1997. Tradução e grifos nossos)

1 Trata-se de uma organização internacional de 34 países que aceitam a economia de livre mercado como premissa de modelo econômico. Sigla em Inglês: OECD

Ainda no escopo de gestão orçamentária baseada em resultados, Franek (2012), defende que o orçamento deve ter base anual, estando, entretanto, concatenado ao planejamento de longo prazo das instituições. Há, portanto, necessidade de alinhamento ao planejamento estratégico, pois ele materializa a visão de longo prazo institucional.

Motta (1979) corrobora o exposto, ao justificar a importância do planejamento estratégico em todos os processos de gestão organizacional. Para o autor, instituições públicas e privadas enfrentam ameaças, competem por recursos, buscam novas oportunidades e devem inovar produtos e serviços, bem como desenvolver novas formas de atuação. Precisam, assim, interferir nas mutações ambientais, ajustando-se constantemente a elas.

Deste modo, Oliveira Júnior (2018) observa uma importância crescente no emprego do planejamento estratégico como ferramenta de gestão, com vistas ao mapeamento do entorno organizacional, identificação de cenários e a definição de objetivos, metas e resultados a alcançar diante das mudanças no seu ambiente de atuação.

Há, portanto, necessidade de integração ao processo orçamentário, para que as estratégias formuladas sejam viáveis (JOYCE, 1999). Tal afirmação se justifica pela necessidade de previsão de recursos para a execução das ações idealizadas no planejamento estratégico.

Nesse contexto, o emprego do planejamento estratégico fornece parâmetros confiáveis para que a alocação de recursos esteja vinculada aos objetivos e metas pretendidos pela organização. Por isso, na administração pública, o orçamento é um instrumento crítico para a implementação da visão estratégica nas organizações. Da mesma forma, restrições orçamentárias que impeçam ou não disponibilizem recursos para determinadas ações estratégicas comprometerão o alcance dos objetivos (SOUZA e CUNHA, 2014).

A partir das considerações expostas, infere-se que, embora apresente um grande potencial de racionalização e de incremento na qualidade do gasto público, a implementação do orçamento por resultados mostra-se, na prática, bastante desafiadora, uma vez que envolve o redesenho de processos e atividades. Não obstante, a performance não é o único fator a ser considerado nas decisões governamentais, que devem equilibrar demandas políticas, sociais, variáveis econômicas, condicionantes legais, dentre outros fatores, conforme será explorado ao longo deste artigo.

Metodologia de pesquisa

Foi empregada uma pesquisa qualitativa com caráter descritivo, que explorou o processo orçamentário adotado pela Marinha do Brasil, submetendo-o a uma análise crítica, de modo a compreender a influência da dinâmica orçamentária do governo federal no seu nível de aderência ao conceito de orçamento por resultados e a possibilidade de adoção de perspectivas de longo prazo na gestão orçamentária.

Segundo Minayo *et al.* (2002) a pesquisa qualitativa é um método que se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, correspondendo a uma análise de processos e de fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Os dados para análise sobre os procedimentos e normas vigentes foram coletados essencialmente por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Nesse contexto, a partir dos materiais analisados e de experiências internacionais documentadas foram identificados os principais requisitos desejáveis para a formação de um processo orçamentário voltada a resultados, incluindo-se uma perspectiva plurianual de gestão, respeitando-se as limitações originárias das normas e procedimentos do governo federal.

Análise

O processo orçamentário no âmbito da MB: uma visão holística

O processo de gestão orçamentária da Marinha se baseia no conceito de meta, definido como o elemento central do Plano Diretor, uma vez que delimita os objetivos da MB em termos quantitativos e temporais. A definição das metas é pautada pela Alta Administração Naval, levando em consideração os documentos condicionantes de alto nível da Marinha e do Governo Federal. (BRASIL, 2014).

Portanto, o Plano Diretor se constitui em um “Banco de Metas”, por meio do qual os macro-objetivos da MB foram internalizados no seu processo orçamentário. Para fins de acompanhamento gerencial, cada meta é dividida em submetas e fases, individualizando, por meio de uma codificação denominada Ação Interna, um projeto ou atividade da Força em termos físicos e financeiros.

Nessa estrutura, os Órgãos de Direção Setorial² estabelecem a priorização sobre a alocação de recursos entre as metas no âmbito de seu Setor e supervisionam as atividades desempenhadas pelos Gerentes de Meta, reportando-se ao Estado Maior da Armada, Órgão de Direção Geral do sistema.

As necessidades de recursos são consolidadas pelos gerentes de meta e inseridas no Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), sistema informatizado que dá suporte às transações do SPD. Após o estabelecimento dos limites orçamentários da MB pelo governo federal, o EMA estabelece tetos setoriais, cabendo aos ODS a priorização das demandas apresentadas pelos Gerentes de Meta subordinados.

A partir dos dados apresentados pelos Setores, o EMA estabelece os valores a serem consignados a cada Ação Interna. Esse documento, denominado Sugestão do EMA (SE), é a base da proposta orçamentária da Marinha, tramitada ao Ministério da Defesa, para consolidação e encaminhamento ao Ministério da Economia, sendo encaminhada posteriormente ao Congresso Nacional. Ao fim do ano, após a aprovação da Lei Orçamentária,

2 Organizações Militares lideradas por Almirantes de Esquadra, responsáveis pela orientação, coordenação e controle em alto nível das atividades desenvolvidas, em sua área de atuação.

há um ajuste à distribuição de recursos prevista na SE, conformando, assim, o Plano de Ação a ser executado no ano subsequente.

O processo orçamentário supramencionado contempla, também, a celebração de contratos plurianuais, com impacto orçamentário em diversos exercícios financeiros. Assim, visando garantir a priorização dos compromissos já firmados na montagem dos orçamentos subsequentes, bem como estabelecer limites setoriais para o endividamento plurianual da MB, foi idealizada a classificação de determinadas Ações Internas como Compromisso Futuro (CF).

Trata-se de um instrumento decorrente de uma contratação plurianual, que se destina ao registro prévio, nos documentos do SPD, dos volumes de créditos que deverão ser, obrigatoriamente, priorizados na montagem dos Planos de Ação futuros. (BRASIL, 2014).

A criação de um Compromisso Futuro, bem como o remanejamento de recursos entre CF ou para outras metas requer autorização pela Alta Administração Naval, bem como a apresentação de um Estudo de Viabilidade Orçamentária (EVO). Neste documento devem ser apresentados os impactos plurianuais da meta em análise, bem como eventuais contrapartidas a serem oferecidas, na forma de cancelamentos ou redução nos montantes destinados a outras metas, de modo a respeitar os limites de endividamento estabelecidos para cada ODS pelo EMA.

Características estruturais do orçamento federal brasileiro

Vinculação entre as Leis Orçamentárias

Souza (2014) argumenta que, no Brasil, a correlação entre planejamento e execução deve ser analisada e compreendida por meio do relacionamento entre as principais leis que regem o orçamento no país: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja previsão legal está explicitada no Art. 165 da Carta Magna brasileira.

O PPA é um instrumento de médio prazo que contém as principais políticas públicas que devem ser executadas em um período de quatro anos, quantificadas física e financeiramente. A LDO desdobra as metas do PPA de forma anual, estabelecendo diretrizes e metas para o próximo exercício, incluindo uma perspectiva macroeconômica. A LOA materializa as prioridades listadas na LDO, estabelecendo ações orçamentárias cuja execução é condicionada ao ingresso de recursos no caixa do governo.

A CF/1988 estabelece a submissão da LOA às diretrizes constantes do PPA, havendo, portanto, uma hierarquia entre os instrumentos supramencionados. Desta forma, para que o sistema orçamentário trabalhe adequadamente, o PPA, a LDO e a LOA devem funcionar em coordenação (MENDES, 2009).

Nas palavras de Filho (2012, p.14): “Dessa forma, pode-se afirmar que o orçamento público brasileiro é do tipo “orçamento-programa”, pois há uma ligação entre PPA e LOA, por meio de programas articulados [...]”. Esses, por sua vez, devem retornar para a sociedade produtos, bens e serviços que atendam suas necessidades. Hinrichs (1971) aborda esse aspecto ao afirmar que o orçamento “torna explícitas as metas e objetivos de uma sociedade”.

Anualidade Orçamentária

No que concerne à moldura temporal do orçamento, cabe análise da definição de lei orçamentária:

O ato pelo qual o poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (Baleeiro 1997, p.17)

A definição exposta demonstra que, como elemento basilar do sistema orçamentário, a lei orçamentária deve estar adstrita a um período temporal. No Brasil, esse período corresponde a um ano, conforme previsão contida no Artigo 165, inciso III da Constituição Federal e na Lei nº 4.320, (BRASIL, 1964), conforme segue:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Para Silva (1973) a institucionalização desse princípio pode ser explicada por duas vertentes: no campo político, advém da necessidade de controle dos gastos em períodos mais estreitos. Sob o aspecto financeiro, temia-se que um tempo mais dilatado na execução, fornecesse excessiva discricionariedade ao Poder Executivo.

Cabe salientar que a adoção da anualidade no orçamento está sujeita a flexibilizações. Filho (2012) comenta que a Constituição Federal de 1988 interpõe exceção a esse princípio ao possibilitar a abertura de créditos adicionais³ extraordinários, que podem ser reabertos no exercício orçamentário seguinte e, cujos pagamentos das despesas podem se prolongar por vários anos.

Apesar da reconhecida importância política e, sobretudo, fiscal do princípio da anualidade, Souza (2014) adverte que sua aplicação pode limitar a execução de projetos que exigem continuidade no tempo e um maior tempo de maturação e finalização, tais como os já citados PROSUB e PNM, além do projeto de construção de Navios Classe Tamandaré (PCT).

3 De acordo com o Art. 40 da Lei 4.320/64, são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento “. Dependendo da sua finalidade, classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários.

Idealizados como programas de Estado, o PROSUB e o PNM têm por objetivo viabilizar a construção de submarinos convencionais e de um submarino de propulsão nuclear, contemplando a infraestrutura necessária à construção, operação e manutenção dos dois modelos. Trata-se de um empreendimento de longa duração que visa atender às diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, garantindo uma nova dimensão às capacidades de dissuasão do Brasil. (BRASIL, 2020a).

O Programa “Classe Tamandaré”, por sua vez, foi iniciado em 2017 com o objetivo de promover a renovação da esquadra com quatro navios de superfície modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega para o período entre 2025 e 2028. (BRASIL, 2020b).

Ainda que os exemplos expostos se restrinjam ao setor de Defesa, é possível observar a existência, no setor público, de diversos programas e projetos com longa duração e elevados montantes, gerando impactos orçamentários em vários exercícios financeiros. Nesse contexto, salienta-se que o arcabouço legal do orçamento brasileiro poderá ser revisto em um horizonte próximo, por meio da proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 que, entre outros dispositivos, busca a extinção do PPA e a adoção de uma Lei Orçamentária Plurianual.

A situação exposta evidencia o movimento em busca da perspectiva plurianual na gestão pública. Entretanto, independentemente da evolução legislativa dos dispositivos propostos, urge aos gestores públicos a necessidade de, respeitadas as regras, procedimentos e princípios orçamentários vigentes, estabelecer mecanismos de planejamento e gestão que considerem uma visão plurianual.

Rigidez Orçamentária e Novo Regime Fiscal

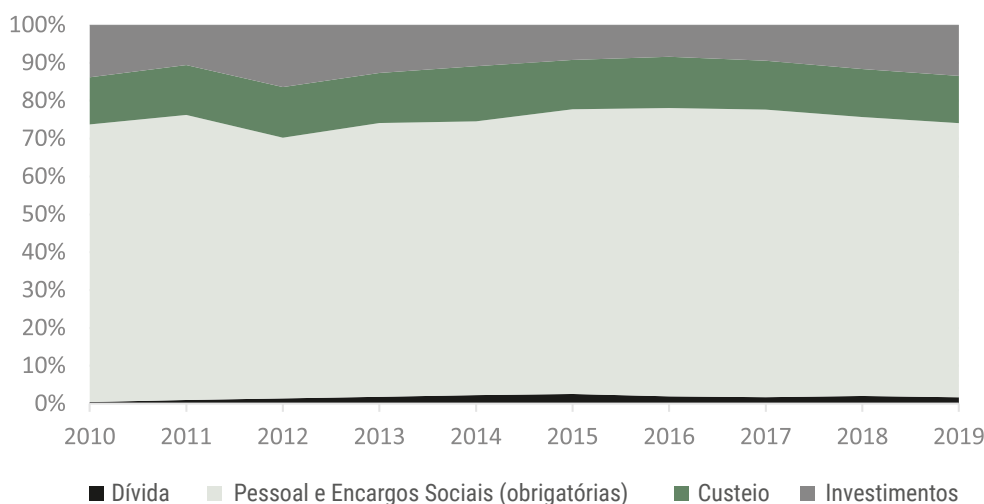
Souza (2014) destaca que, apesar dos esforços para aprimoramento qualitativo no gasto público, a excessiva rigidez no orçamento enfraquece a eficiência no processo de alocação de recursos. Nas palavras de Leal (2014), a quase totalidade do orçamento atende a decisões adotadas a mais de um quarto de século (época da promulgação da CF/88) o impede que os recursos sejam realocados em função de mudanças no perfil e na intensidade das demandas que o Estado precisa atender.

Ao analisar o tema, Almeida (2014) esclarece que o orçamento público brasileiro, embora formalmente autorizativo é, na prática impositivo, uma vez que mais de 90% das despesas primárias são de caráter obrigatório. Há, portanto, uma margem reduzida para realização de investimentos ou aplicação em outras demandas consideradas prioritárias.

Além da rigidez estrutural supracitada, que é atinente à natureza do gasto público, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta mecanismos que elevam ainda mais o caráter impositivo do orçamento, tais como as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019, que alteraram o Art.166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução de Emendas Parlamentares Individuais e das bancadas Estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Embora as análises supramencionadas tenham sido realizadas sob uma perspectiva abrangente, uma extração aos dados provenientes do Sistema SIGA BRASIL corrobora esta afirmação no âmbito da Defesa, conforme expõe a figura 1:

Figura 1: Estrutura do Orçamento de Defesa



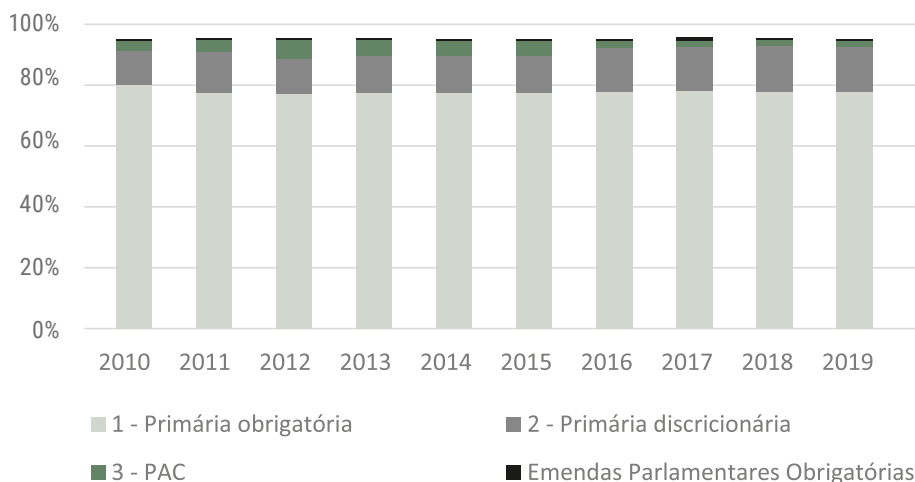
Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do SIGA Brasil

No Setor de Defesa, embora haja participação um pouco menor das despesas obrigatórias no cômputo total frente a outros Ministérios, cerca de 75% das dotações estão condicionadas ao pagamento de pagamento de pessoal e benefícios (despesas primárias obrigatórias), bem como juros e amortização de dívidas (despesas financeiras), restando pouco espaço para investimentos e manutenção operativa (despesas discricionárias).

O cenário exposto foi agravado a partir da Promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “Novo Regime Fiscal” ou “Teto de Gastos”. Trata-se de um mecanismo de controle de gasto público introduzido na Constituição Federal, cujos efeitos perdurarão por vinte anos, ou seja, até o ano de 2036, com possibilidade de revisão de índices a partir do décimo ano de implementação.

A partir da introdução deste dispositivo, ressalvados alguns dispêndios específicos, a expansão do gasto primário, ou seja, as despesas e investimentos públicos, excluídos os pagamentos de juros e serviço da dívida, ficou limitada aos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Embora seus efeitos sejam recentes, a análise da composição das despesas que formam o orçamento, realizada a partir de extração do sistema SIGA BRASIL ao longo dos últimos anos, permite algumas conclusões, conforme ilustra a figura 2:

Figura 2: Composição dos gastos sujeitos ao Novo Regime Fiscal (NRF)

Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do SIGA Brasil

A limitação do crescimento ao IPCA do ano anterior é aplicável ao montante total gastos primários, ressalvados os casos previstos na EC/95. Há, portanto, despesas com distintas naturezas – obrigatórias e discricionárias – concorrendo pelo mesmo teto. A partir da análise gráfica, observa-se que o crescimento proporcional dos gastos obrigatórios é superior às despesas discricionárias. Deste modo, os gastos discricionários são comprimidos para que o teto seja cumprido.

A análise supramencionada evidencia um ponto de atenção aos planejadores de políticas públicas e gestores: além da rigidez orçamentária estrutural, que deixa estreita margem para atribuição de prioridades e realização de investimentos públicos, essa fatia do orçamento pode ser ainda mais reduzida ao longo dos próximos anos, caso essa tendência seja mantida. Trata-se de um fato que deve ser considerado no planejamento de projetos plurianuais, com impacto em vários exercícios financeiros.

“Remédios orçamentários” e seus efeitos colaterais

O cenário exposto gera incentivos para a implementação de mecanismos de flexibilização, pelo Poder Executivo Federal, que obstaculizam as iniciativas de gestão orçamentária orientada a resultados. Almeida (2014) cita como exemplos dos mecanismos acima expostos: o contingenciamento de recursos pelo governo federal, com liberação parcelada ao longo do ano, conforme a verificação das receitas arrecadadas e o emprego crescente dos Restos a Pagar como mecanismo de postergação de gastos.

Os contingenciamentos consistem em retenções provisórias à execução de gastos previstos na lei orçamentária, geralmente decorrentes da frustração na arrecadação de receitas. Embora muitas vezes seja necessário ao equilíbrio fiscal, o contingenciamento prejudica a previsibilidade do orçamento, impactando severamente na execução das metas planejadas.

No cenário exposto, a execução de despesas previamente pactuadas é suspensa, sem que haja a certeza de recuperação dos créditos ao longo do ano. Tal fato prejudica a gestão organizacional, distorcendo a previsibilidade sobre os cronogramas de liberação de recursos para honrar compromissos firmados.

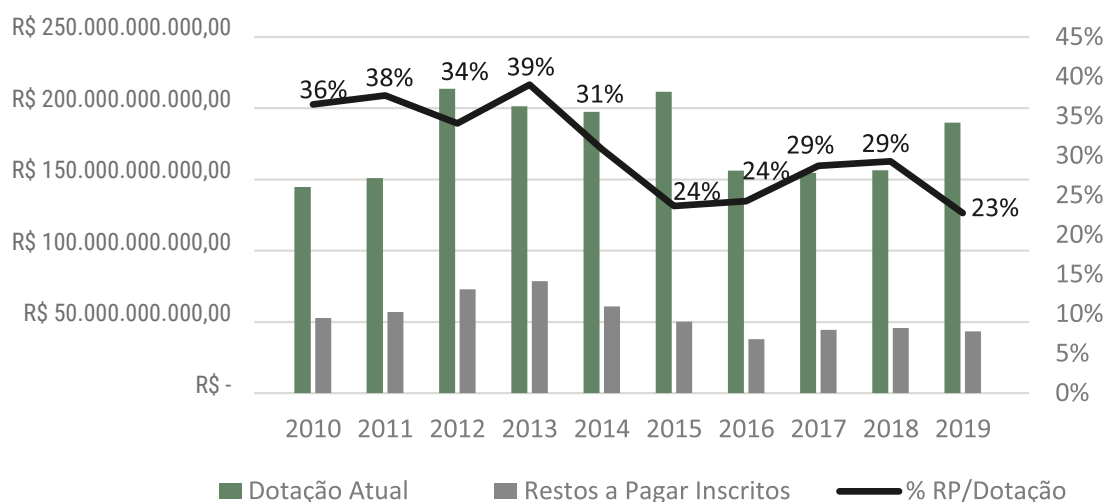
Outro efeito advindo da liberação tardia de recursos contingenciados consiste na possibilidade de incremento nos Restos a Pagar, ou seja, despesas empenhadas e não pagas ao final do exercício. Tal fato decorre, em diversos casos, da falta de tempo hábil para conclusão dos trâmites para aquisição de bens ou da prestação de serviços, retardando por consequência as verificações de conformidade e o pagamento da despesa.

A inscrição de empenhos em RP apresenta ainda outro efeito sobre as finanças públicas. Giacomoni (2010) aponta que a lei 4.320/64, ao estabelecer o instrumento de Restos a Pagar, fomenta o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, uma vez que a despesa é gravada em um exercício, mas seus efeitos financeiros são sentidos no período subsequente.

Ilustrando o exposto, foi realizada uma análise dos dados orçamentários e financeiros do governo federal nos últimos 10 anos. Considerando apenas as despesas discricionárias, observa-se que, em média, os Restos a Pagar inscritos a cada ano correspondem a cerca de 30% da dotação anual prevista em orçamento.

Como os limites de pagamento são únicos, essas dotações inscritas em RP concorrerão nos anos subsequentes com os empenhos do orçamento anual para fins de caixa para efetivo pagamento aos fornecedores, conforme expõe o gráfico constante da figura 3. Trata-se, portanto, de um arranjo que pode prejudicar a capacidade dos gestores de honrar compromissos, gerando danos à qualidade da gestão e ao alcance dos resultados planejados.

Figura 3: Dotação x Restos a Pagar – Governo Federal



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do SIGA Brasil

Modelos internacionais: uma perspectiva plurianual

A observação de modelos adotados em alguns países desenvolvidos, notadamente aqueles pertencentes à OCDE, permite a análise de novas perspectivas do gasto público. Nesse contexto, a presente seção discorre sobre algumas características dos modelos orçamentários adotados nos Estados Unidos (EUA), Grã-Bretanha (GB) e Nova Zelândia (NZ).

Boex *et al* (1999) afirmam que, com o passar dos anos, muitos países desenvolvidos passaram a adotar orçamentos anuais dentro de uma perspectiva plurianual. Tal fato aponta, na prática, para uma inclusão de previsões ou estimativas de receita em um espaço temporal entre dois e quatro anos. Nesse trabalho vamos abordar as experiências em três países: Estados Unidos (EUA) Grã-Bretanha (GB) e Nova Zelândia (NZ).

Estados Unidos

Nos EUA, o orçamento contém a estimativa de receitas e previsão de despesas do exercício em tela e para mais quatro anos. A sustentabilidade do modelo e o equilíbrio orçamentário são garantidos por meio do acompanhamento dos impactos decorrentes da política fiscal de curto prazo sobre as estratégias de médio e longo prazo, podendo ser aplicados contingenciamentos (*sequestrations*), caso o congresso autorize despesas acima dos gastos discricionários previstos em lei (SOUZA, 2014).

Para os projetos de grande vulto, a totalidade dos recursos é inserida no primeiro ano da sua execução e caso não sejam utilizados terão seus valores transportados para o próximo orçamento. O prazo de aplicação dessas dotações varia de acordo com a natureza do gasto, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Prazo de aplicação de dotações nos EUA

Categoria	Duração
Construções Militares	5 anos
Construções de Moradias para militares	5 anos
Construção e conversão de navios	5 anos
Obtenção	3 anos
Pesquisa, Desenvolvimento e Testes	2 anos
Manutenção e Operações	1 ano
Pessoal Militar	1 ano
Apropriações sem duração (Fundos Permanentes)	Até a execução

Fonte: (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018)

Após os períodos de disponibilidade supramencionados, os créditos entram em uma fase denominada “*expired*”, com duração fixa de 5 anos. Nesse período, à semelhança dos Restos a Pagar do processo orçamentário

brasileiro, os compromissos firmados durante a fase de disponibilidade dos créditos podem ser liquidados e pagos. Após esse período, a apropriação é encerrada, não podendo mais ser utilizada. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018)

O autor aponta que a maior flexibilidade quanto ao período de execução dos recursos permite a opção, pelo Departamento de Defesa, de diferentes critérios de alocação de recursos, conforme a natureza da atividade a ser financiada. Assim, os recursos são alocados conforme segue:

- a. Construções militares – Por marcos de projetos;
- b. Operações, manutenção e pessoal militar – Por nível de atividade;
- c. Obtenção – Por itens a serem desenvolvidos/adquiridos; e
- d. Pesquisa, Desenvolvimento, Avaliação e Testes – Por programas.

Reino Unido

No modelo britânico, a política fiscal do governo permanece sob escrutínio constante em um processo denominado *Control Total* (SOUZA, 2014). O Poder Executivo, na figura do Chefe do Tesouro, estabelece limites orçamentários globais e por ministério a serem observados nos próximos anos. Após a fixação dos limites, é confeccionada uma previsão de gastos para os próximos dois anos e uma projeção para o terceiro. Esse ciclo de avaliação constitui a base da montagem do orçamento, sendo denominado *Public Expenditure Survey (PES)*, ou Pesquisa do Gasto Público.

Salienta-se que nesse modelo há elevado grau de autonomia para departamentos e ministérios realizarem suas apropriações orçamentárias dentro dos limites estabelecidos pelo Tesouro, que podem ser globais ou restringir gastos específicos, como dispêndios com pessoal.

O foco desse modelo está no tripé: Equilíbrio Fiscal, processo racional do gasto público e qualidade no gasto. O mais importante dessas medidas está contido nas palavras de Boex *et al* (1999): “O orçamento plurianual está totalmente integrado ao orçamento anual apresentado ao parlamento”.

Nova Zelândia

Ao longo da década de 90, todo o setor público da Nova Zelândia passou por profundas reformas estruturais. No que concerne ao processo orçamentário, cabe destaque à autonomia dos gestores públicos, que passaram a ter maior flexibilidade na realização de dispêndios, com responsabilidade pelos resultados obtidos e a busca por uma contabilidade voltada ao regime de competência, no lugar do simples controle de fluxo de caixa (OECD, 1997).

A adoção de um modelo orientado para a competência dos gastos requer a mensuração dos impactos futuros das decisões presentes, trazendo à luz a necessidade de acompanhamento plurianual dos gastos públicos.

Não obstante, o processo de reforma buscou também a elevação da disciplina fiscal, da transparência e da eficiência no processo alocativo, bem como a redução do aparelho estatal (BOEX ET AL, 1998)

Seguindo a perspectiva plurianual, as Agências e Ministérios realizam suas estimativas de gasto para o ano do orçamento e os dois subsequentes, seguindo os parâmetros definidos pelo Tesouro. Uma importante particularidade é a adoção do orçamento incremental, com revisão dos montantes ano a ano, tomando por base as diretrizes emanadas pelo Tesouro.

No que concerne à execução do orçamento, o modelo visa dotar os órgãos de maior flexibilidade para que possam responder às condições econômicas. Via de regra, Departamentos e Ministérios são incentivados a financiar seus empreendimentos com recursos dotados pelo Tesouro, não recebendo compensações por aumento de gastos, salvo se decorrentes de novas previsões legais ou grandes programas de governo. Não obstante, solicitações de recursos para investimentos devem ser precedidos da apresentação de planos estratégicos e de negócios para suporte ao pleito

A partir das experiências internacionais apresentadas, pode-se observar que a perspectiva plurianual tem por objetivo a responsabilidade fiscal, a racionalidade nas escolhas dos projetos, o controle da expansão do gasto público. Estes fatores trabalhando em conjunto tendem a produzir resultados mais satisfatórios.

Um modelo à brasileira: propostas de aprimoramento

Rezende (2014) argumenta que no processo de modernização dos orçamentos, é essencial que eles recomponham sua importância como instrumento de promoção de objetivos estratégicos e sejam efetivamente empregados como ferramentas de gestão organizacional.

A análise das características do processo orçamentário brasileiro permite a conclusão de que as crescentes restrições fiscais somadas ao elevado grau de rigidez do orçamento contribuem para a redução da sua previsibilidade, limitando sua efetividade como instrumento de gestão, em especial no que concerne às despesas discricionárias.

O cenário exposto constitui um fator exógeno, sobre o qual a MB possui reduzida influência. Ainda assim, entretanto, é possível formular medidas que venham a mitigar potenciais efeitos negativos advindos do ambiente externo, contribuindo para o aumento da estabilidade dos processos de planejamento e gestão orçamentárias da Força e o incremento no valor gerado a partir da execução do orçamento.

Deste modo, à luz da teoria orçamentária e de experiências internacionais, foram formuladas algumas linhas de ação, a seguir expostas. Ressalta-se que as medidas apresentadas não possuem aplicação restrita à Marinha, podendo ser adotadas, com as adaptações cabíveis, por outras entidades públicas.

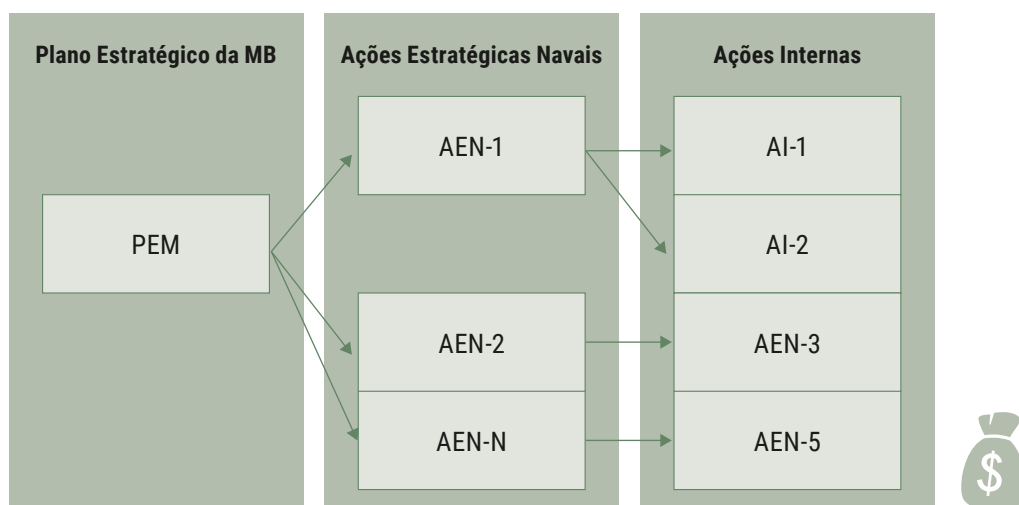
a. Correlação entre o Planejamento Estratégico e Orçamentário

O exame das regras de negócio do SPD traz à luz, como oportunidade de melhoria, o desenvolvimento de vínculos sistematizados entre o planejamento estratégico e orçamentário da Força. Uma adequada formulação de estratégias envolve ações que permitam a construção de cenários, o mapeamento de riscos e o delineamento de objetivos estratégicos e planos contingentes, que funcionam como um sinal direcional para onde a organização deve seguir, mesmo diante da imposição de restrições orçamentárias.

Deste modo, diante de um cenário externo adverso, representado pelas restrições impostas pela dinâmica orçamentária do governo federal, a correlação entre estratégia e orçamento mostra-se ainda mais relevante. Nesse contexto, as organizações passam a ser dotadas de estabilidade organizacional, no que concerne à manutenção de um rumo razoavelmente constantes diante de restrições externas e objetivos estratégicos factíveis no que concerne à capacidade de alocação de recursos.

Com vistas a sistematizar o relacionamento entre os processos de planejamento estratégico e orçamentário da MB, sugere-se a formulação de uma matriz de relacionamentos, a ser incorporada ao SIPLAD, que vincule as Ações Internas do SPD e as ações contidas no Plano Estratégico da Marinha, conforme ilustra a figura 4:

Figura 4: Alinhamento SPD X PEM. Modelo proposto



Fonte: Elaborado pelos autores

Essa proposta visa aperfeiçoar o planejamento de metas da MB, possibilitando a obtenção de informações integradas entre estratégia e orçamento. Como exemplos, podem ser citados o montante de gastos efetuados pela Marinha que contribui para determinada ação estratégica, impactos originados por eventuais contingenciamentos no alcance aos objetivos estratégicos da Força, dentre outros.

Não obstante, o estabelecimento de vínculos sistêmicos entre as AI do SPD e as ações estratégicas permitirá, ainda, a adoção de novos parâmetros decisórios sobre alocação de recursos, sendo possível estabelecer critérios de decisão com base na prioridade atribuída às ações estratégicas. O estudo de cenários estratégicos,

incluindo-se os panoramas orçamentários e macroeconômicos pode também ser agregado à tomada de decisão nesse caso.

Por fim, salienta-se que as informações decorrentes desse cruzamento de dados poderiam, ainda, ser empregadas pelos órgãos superiores para avaliação da execução orçamentária das UG e verificação do alcance dos resultados pretendidos, possibilitando aferição de índices de eficiência e eficácia no emprego de recursos.

b. Uso de projeções orçamentárias e determinação de limites para compromissos plurianuais

Embora o processo orçamentário brasileiro obedeça ao princípio da anualidade, é possível vislumbrar alguns mecanismos que ampliem o horizonte de planejamento orçamentário, fornecendo uma visão de médio prazo sobre compromissos assumidos, bem como projeções sobre a aplicação de recursos.

Nesse contexto, Ribeiro (2013) propôs um modelo que divide as dotações orçamentárias em duas categorias distintas: Compromissadas e Planejadas. No primeiro grupo estariam os compromissos assumidos que deverão ser honrados no exercício onde foram assumidos ou em outros. No segundo grupo estariam os dispêndios não compromissados, cuja liberação estaria sujeita ao cumprimento de metas ou indicadores, estando sujeitas, portanto, à discricionariedade dos órgãos executores.

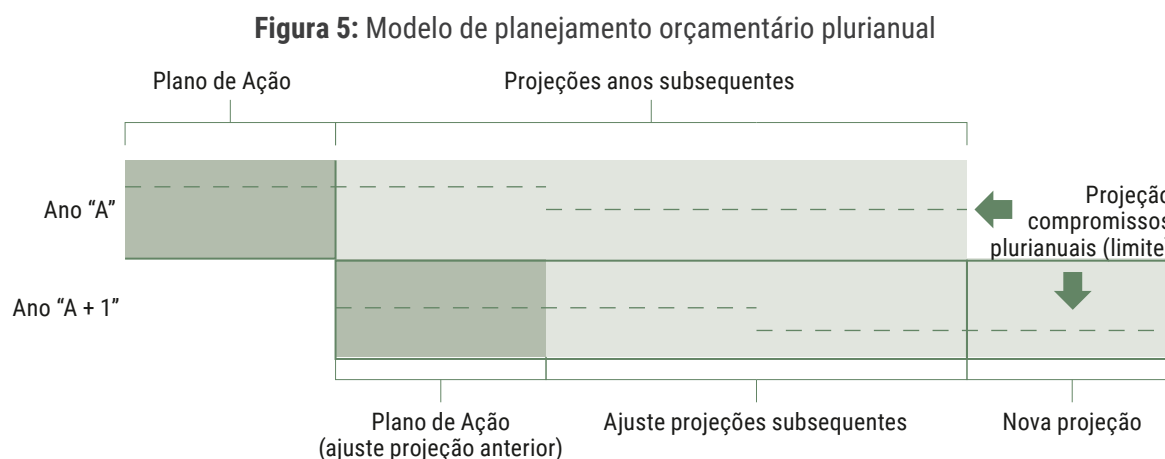
Considerando o exposto, propõe-se a adoção de um modelo similar no âmbito da Marinha do Brasil. Na proposição formulada, a Sugestão do EMA conteria, além da listagem de metas contempladas com recursos no exercício subsequente, uma projeção dos orçamentos a serem disponibilizados à Força nos anos seguintes, bem como uma estimativa de gastos dos compromissos plurianuais firmados.

Para a estimativa dos limites orçamentários a serem consignados à MB pelo governo vislumbra-se a aplicação de técnicas de regressão estatísticas que contemplem, dentre outros fatores, séries históricas de arrecadação de receitas próprias pela MB, bem como dados sobre a execução orçamentária da Força ao longo dos últimos anos. Salienta-se que a análise deve contemplar, também, aspectos qualitativos, tais como o cenário político e fiscal do país, bem como o contexto macroeconômico, nacional e internacional.

No que concerne às despesas, sugere-se que os documentos sobre os quais são deliberados e ratificados os dispêndios autorizados – como a Sugestão do EMA – contemplem os valores comprometidos nos próximos anos. Diante da adoção desta medida será possível observar, com maior clareza, a parcela do orçamento efetivamente disponível para novas deliberações.

Como janela temporal, sugere-se que as projeções contemplem no mínimo o orçamento do ano subsequente e os três anos posteriores, totalizando uma cobertura de quatro anos, à semelhança da vigência do Plano Plurianual. O emprego deste período mínimo visa elevar o horizonte de planejamento para o médio prazo, em detrimento do curto prazo.

O modelo proposto é marcado pelo planejamento móvel ou deslizante, pois a cada ano (A) haveria a montagem do plano de ação subsequente (A+1), a revisão das projeções subsequentes já registradas (A+2 e A+3) e a inserção de novos dados referentes ao ano que não fora coberto na projeção anterior (A+4). A figura 5 ilustra o modelo proposto:



Fonte: Elaborado pelos autores

Convém salientar que, especialmente no que concerne aos investimentos, as projeções não devem ser limitadas aos dispêndios com a aquisição, devendo contemplar, também, gastos com sua implementação e demais despesa relevantes implicadas ao longo do ciclo de vida dos meios, de forma que as decisões sejam tomadas sobre informações completas, não sendo limitadas ao custo de aquisição.

c. Estabelecimento de limites para assunção de Compromissos Plurianuais

A discriminação dos compromissos plurianuais no processo de montagem do Plano de Ação, incluindo a projeção de exercícios subsequentes, consiste em um importante passo em direção ao aperfeiçoamento do processo alocativo da MB, uma vez que evidenciará, de forma clara, as parcelas de orçamentos futuros que estarão condicionadas às decisões presentes.

Nesse contexto, deve haver também instrumentos para limitação aos gastos plurianuais, de modo a permitir a manutenção do nível de comprometimento de orçamentos futuros em patamares aceitáveis. Deste modo, sugere-se o estabelecimento de controles à expansão dos compromissos plurianuais da MB, ampliando-se o procedimento que hoje é efetuado em um conjunto reduzido de metas – os Compromissos Futuros.

A proposição em tela consiste na aplicação de limites de endividamento plurianual, por Setor e global, a serem definidos pela Alta Administração Naval. Novas contratações ou remanejamentos de créditos atinentes a contratos já existentes devem estar respaldados por Estudo de Viabilidade que justifique a aquisição e demonstre seu impacto orçamentário ao longo dos anos. Caso os limites setoriais sejam ultrapassados, a aprovação desses dispêndios deve ser condicionada à renegociação ou cancelamento de um compromisso já existente.

d. Desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento físico-financeiro plurianual de metas e integração ao processo alocativo

Diante de certo grau de incerteza na confecção do orçamento e na disponibilização de dotações, o desenvolvimento de ferramentas de apoio ao processo decisório sobre a alocação de recursos mostra-se cada vez mais importante. Deste modo, propõe-se o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento físico e financeiro plurianual de metas e sua integração ao processo de alocação de recursos.

Assim como o planejamento estratégico pode orientar a alocação de recursos em busca da visão de futuro institucional, o acompanhamento físico-financeiro da execução das metas pode fornecer sinais sobre os melhores caminhos a serem percorridos sob a ótica da eficiência no gasto e do alcance de metas, orientando o estabelecimento de prioridades e as decisões sobre a aplicação de dotações.

Como aperfeiçoamento ao processo decisório, propõe-se o desenvolvimento de painéis de monitoramento de projetos da Marinha. Consumindo dados de execução física e financeira introduzidos periodicamente pelos Gerentes de Meta no SIPLAD, esses painéis deverão funcionar como interface de apresentação de dados, contendo informações de fácil entendimento sobre a execução física e financeira das metas do SPD, com especial enfoque nos projetos.

Trata-se de uma iniciativa que visa demonstrar de forma gráfica, com fácil entendimento, os progressos físicos e financeiros das metas em análise, sob uma ótica plurianual. Assim, as informações disponibilizadas aos fóruns decisórios da MB contemplarão a totalidade dos projetos, no lugar de análises limitadas ao exercício financeiro, dando maior credibilidade e transparência ao processo avaliativo.

Considerações finais

O Sistema do Plano Diretor constituiu-se em um instrumento pioneiro de gestão, conferindo relativa estabilidade aos processos de planejamento e execução orçamentária ao longo de mais de 50 anos. Sua arquitetura mostrou-se plenamente adequada à cultura organizacional da MB, permitindo o alcance de relevantes saltos qualitativos na gestão dos recursos públicos.

Entretanto, diante das transformações vivenciadas nos últimos anos, dentre as quais cabe destaque ao progresso tecnológico e à maior facilidade de acesso à informação, a entrega de resultados à sociedade ganhou especial força, sobretudo em períodos de restrições orçamentárias e de grande questionamento quanto à qualidade dos gastos públicos.

Nesse contexto, a MB procurou se adaptar às novas tendências, tendo introduzido ferramentas e processos orçamentários alinhados com as práticas de orçamento por resultados. Entretanto, os dados coletados evidenciaram que a dinâmica orçamentária do governo federal impacta negativamente na formação de um horizonte de planejamento e gestão orçamentária de médio/longo prazos, orientado a resultados.

Diante do exposto, foram realizadas propostas de aprimoramento, com vistas ao incremento do foco em resultados na gestão orçamentária da MB. Como diagnóstico geral, pode-se inferir que as medidas sugeridas não eliminam completamente os efeitos negativos advindos das restrições impostas pela dinâmica orçamentária do governo federal, mas contribuem para a formulação de um diagnóstico mais preciso sobre o panorama orçamentário da Força a curto e médio prazo, bem como auxilia no estabelecimento de prioridades no processo de alocação de recursos às distintas metas.

Assim, foram propostas medidas de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e orçamentário, o estabelecimento de medidas de controle de endividamento plurianual e uso intensivo de informações sobre desempenho físico e financeiro no processo decisório sobre alocação de recursos.

Não se pretendeu nesta pesquisa, esgotar todo e qualquer aspecto atinente ao orçamento por resultados, tampouco o mapeamento exaustivo de todas as implicações da dinâmica orçamentária do governo federal sobre os processos da Marinha. O objetivo deste ensaio foi o de possibilitar ao leitor a reflexão sobre as características do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e suas implicações nos processos de gestão da MB e das organizações públicas em geral, oferecendo um conjunto de sugestões de melhoria.

Referências

ALMEIDA, Mansueto. **Execução orçamentária do governo federal**: novas evidências, problemas e barreiras ao investimento. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Forense, 1978.

BLICKSTEIN, J. M.; YURCHAK, B. M.; MARTIN, B.; SOLLINGER, J. M.; TREMBLAY, D. **Navy Planning, Programming**. Santa Monica: RAND Corporation, 2016.

BOEX, L. F. Jameson, MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, MCNAB, Robert M. **Multi-year budgeting**: a review of international practices and lessons for developing and transitional economies. Public budgeting & finance. - Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, ISSN 0275-1100, ZDB-ID 8719998. - Vol. 20.2000, 2, p. 91-112.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 16 dez. 2016a. Seção 1, p. 2.

_____. Lei n 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**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1, p 2745. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 25/07/2020.

_____. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **Programa Classe Tamandaré**. Rio de Janeiro, RJ, 2020a. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/programa-classe-tamandare>>. Acesso em 24/08/2020.

_____. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **PROSUB**. Rio de Janeiro, RJ, 2020b. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos/prosub>>. Acesso em 24/08/2020.

_____. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas para a Gestão do Plano Diretor** (SGM-401 Rev.1). Brasília, 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>> Acesso em: 12 de mai. 2014.

CUNHA, Armando. **Reformas na Gestão Pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro**. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida. Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FILHO, Sócrates Arantes Teixeira. **Orçamento impositivo no Brasil: impactos na administração pública e no processo legislativo orçamentário**. 2012. Monografia (especialização em orçamento publico)- Instituto Serzedêllo Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2550140.pdf>>. Acesso em: 23/07/2020.

FRANEK, Slawomir. **Multi-year budgeting – towards the enhancement of fiscal discipline**. International journal of economics and finance studies. Vol 4, No 1, 2012. Disponível em <<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/256796>>. Acesso em 24/07/2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HINRICHS, Harley H (Org). **Orçamento-Programa e análise de custo benefício**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. 623p.

JOYCE, P. (1999). **Strategic management for the public services** (p. 204). Buckingham: Open University Press.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. **Apresentação**. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

MACHADO JR., J. T. **O Orçamento-Programa no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 108, n. 1, p. 65–108, 1973.

MINAYO, M. C. DE S. *et al.* **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOTTA, P. R. (1998). **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos**: considerações sobre dificuldades gerenciais. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro 13(3):7-21. Jul/set 1979.

NOVICK, D. **Program Budgeting Long-Range Planning in the Department of Defense**. RAND Memorandum, Santa Monica - California 1962.

OECD – **Modern Budgeting**. 1997.

OLIVEIRA JUNIOR, J. N. **Orçamento por resultados**: aprimoramentos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993). **Reinventing government**: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, N.Y: Plume.

PISCITELLI, R. B. **Elaboração-Execução Orçamentária**. Revista de Economia Política, v. 8, n. 3, p. 88–100, 1988.

REZENDE, Fernando. **Processo orçamentário e a armadilha fiscal do baixo crescimento**: caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

RIBEIRO, Romiro. Estudo nº 28/2013 – **Orçamento Plurianual**: A mudança necessária para a melhoria do gasto público no Brasil. Câmara dos Deputados. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NTN282013OramentoPlurianual30nov2013.pdf>> Acesso em 04/07/2020.

SCHICK, A. **Performance Budgeting and Accrual Budgeting**: Decision Rules or Analytic Tools? OECD Journal on Budgeting, v. 7, n. 2, p. 109–138, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1973.

SOUZA, Fabio Silva. **Desafios da Marinha do Brasil frente a Orçamentos Restritos**: o orçamento pluriannual como viabilizador de investimentos e manutenção operativa da MB. 2014. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/843350>>. Acesso em: 24/08/2020.

SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de; CUNHA, Armando Santos Moreira da. **A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento**: o caso das Organizações da Marinha do Brasil. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 8,n.32, p. 131-142, maio/ago. 2014.

Challenges in the face of restrictive budgets: incorporating a medium and long-term view in budget planning

Recebido 31-ago-20 **Aceito** 28-set-20

Resumo Dentre os maiores desafios enfrentados pelas organizações encontra-se a maximização de resultados e a formulação de uma visão de longo prazo frente à escassez crescente de recursos. Inserida nesse contexto, a Marinha do Brasil (MB) possui uma sistemática de planejamento e gestão orçamentária consolidada há mais de 50 anos, traduzida no Sistema do Plano Diretor (SPD).

O modelo orçamentário brasileiro, alicerçado no princípio da anualidade, mostra-se particularmente desafiador, sendo marcado pelo alto grau de rigidez na execução do orçamento, pela concentração de despesas de caráter obrigatório, pelo elevado volume de Restos a Pagar (RP) e pela aplicação de contingenciamentos. Trata-se, portanto, de uma moldura externa que possui forte impacto nos processos de gestão dos órgãos públicos.

Considerando o exposto, o artigo realiza uma análise sobre impacto do processo federal sobre a gestão orçamentária da MB, buscando propor, à luz da teoria e de experiências internacionais, um modelo passível de aplicação dentro das regras vigentes do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) que maximize a racionalização de recursos e a visão de longo prazo na gestão orçamentária da Força.

Palavras-Chave contingenciamento; Marinha do Brasil; orçamento público; rigidez orçamentária; Sistema do Plano Diretor.

Abstract *The maximization of results and the formulation of a long-term vision in face of the growing scarcity of resources are among the greatest challenges faced by organizations. Inserted in this context, the Brazilian Navy has had, for over 50 years, a consolidated budget planning and management system, named Master Plan System. The Brazilian federal budgeting model, based on the principle of annuality, proves to be particularly challenging, being marked by the high degree of rigidity in the execution of the budget, by the concentration of mandatory expenses, by the high volume of unpaid commitments and by recurrent sequestrations of budgetary credits. It is, therefore, an external framework that has a strong impact on the management processes of public agencies. Considering the above, the article analyzes the impact of the federal process in the Brazilian Navy budgeting process, seeking to propose, in the light of theory and international experiences, a model that can be applied within the current rules of the Brazilian federal planning and budgeting system that maximizes the rationalization of resources and the long-term vision.*

Keywords *Sequestrations; Brazilian Navy; Public Budget; Budgetary Rigidity; Master Plan System.*

Orçamentação por desempenho e a jornada de Sísifo



Paulo Bijos paulo.bijos@camara.leg.br

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Introdução

*“Se o mundo fosse claro, a arte não existiria”.
(Albert Camus)*

A abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) teve início na década de 50, nos EUA, e espalhou-se internacionalmente, em ritmo mais acelerado, na década de 90, na esteira das reformas associadas à Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Seu objetivo básico consiste em associar recursos e resultados a fim de demonstrar como as alocações orçamentárias podem ser traduzidas, por exemplo, na forma de bens e serviços ofertados à sociedade, e em que medida essas entregas contribuem para a melhoria de indicadores socioeconômicos.

Dessa abordagem resultariam ao menos duas mudanças no processo orçamentário: (i) a adoção de uma linguagem mais finalística; e (ii) o uso de informações de desempenho como subsídio ao processo alocativo. Na prática, contudo, parece haver uma distância abissal entre essas implicações. A primeira é mais exequível, pois uma reforma estética na estrutura orçamentária, embora altamente trabalhosa, pode ser exigida por norma e suprida no nível técnico. Já a segunda flerta com a utopia, na medida em que a alteração de padrões políticos decisórios não se resolve por “decreto”.

Com efeito, embora a orçamentação por desempenho já tenha acumulado uma considerável bagagem de reformas implementadas, ainda faltam evidências de que informações de desempenho (relativas, por exemplo, à eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas) sejam de fato levadas em consideração na tomada de decisões orçamentárias. Sendo assim, de que valeria todo o esforço na construção de indicadores e coleta de dados, se, ao final das contas, as informações reunidas serviriam apenas de adorno ao processo orçamentário?

A fim de desenvolver essa reflexão, o presente artigo apresenta, inicialmente, um retrato panorâmico sobre a orçamentação por desempenho, discorrendo sobre seu conceito, sua jornada histórica, seus tipos básicos e sua aplicação no Brasil. Na sequência, analisa-se o mito de Sísifo, à luz da interpretação filosófica de Albert Camus, buscando identificar o sentido teleológico da perseverante jornada da orçamentação por desempenho. Por fim, apresentam-se propostas de soluções concretas para o fortalecimento da orçamentação por desempenho no Brasil, seguidas de considerações finais sobre o tema em discussão.

Conceito básico de orçamentação por desempenho

De acordo com a definição concisa apresentada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a orçamentação por desempenho (OD) é uma abordagem orçamentária que relaciona recursos e resultados (OCDE, 2005). Operacionalmente, essa definição pode ser interpretada tendo-se em mira a utilidade marginal do gasto público. Para autores como Demaj (2015), Robinson (2007) e Schick (2014), com efeito, a OD consistiria em organizar o processo alocativo de modo que cada incremento de recursos (ΔS) fosse associado a um incremento de resultados (ΔR), tal como representado no que se poderia chamar de equação fundamental da orçamentação por desempenho: $D\$ = DR$. Já em uma conceituação mais ampla formulada pela OCDE, a OD pode ser entendida como:

o uso sistemático de informações de desempenho para orientar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões de alocação orçamentária ou como informações contextuais para nortear o planejamento orçamentário, e para infundir maior transparência e *accountability* em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados (OCDE, 2019, p. 9, tradução e grifo nossos).

A existência de mais de uma leitura possível para o significado da OD, na realidade, lastreia-se em experiências observadas em países praticantes dessa abordagem orçamentária, tal como comentado a seguir.

Breve histórico e tipos básicos de OD

A primeira grande onda levantada em favor do enfoque finalístico da orçamentação pública remonta às recomendações emanadas em 1949 pela Comissão Hoover¹ (CBO, 1993; OCDE, 2005), orientadas à reorganização do governo federal dos Estados Unidos da América (EUA) e ao aumento de sua eficiência. Desde então, uma série de reformas orçamentárias passaram a ser implementadas em prol do aumento do desempenho governamental,

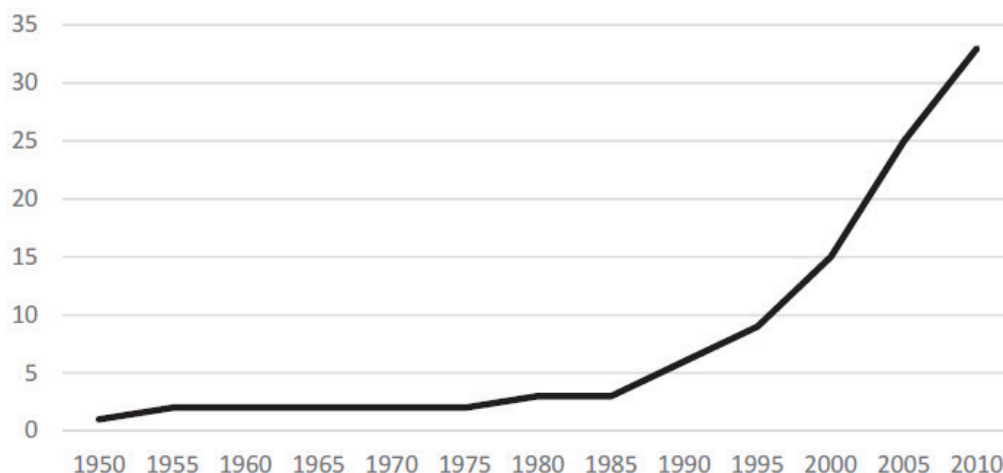
¹ Nos EUA, a Comissão de Economia e Eficiência (1910-1913), instituída por iniciativa do então presidente William Taft, também pode ser identificada como precursora mais remota da OD (MEYERS; RUBIN, 2011; WIDODO, 2016).

a exemplo do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), testado nos EUA de 1965² a 1975. Nas décadas seguintes, a orçamentação por desempenho recebeu impulso renovado em decorrência de reformas associadas à Nova Gestão Pública (ROBINSON; BRUMBY, 2005). Segundo Askim (2009, p. 24, tradução nossa), a mensuração de atividades e produtos governamentais é tão antiga quanto a administração pública, “mas na esteira das reformas da Nova Gestão Pública durante a década de 1990, a medição do desempenho tornou-se uma característica definidora do governo moderno”. Nesse novo contexto, países como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido desencadearam uma onda de reformas orçamentárias imbricadas com a teoria da Nova Gestão Pública, que conferiram duplo objetivo à orçamentação por desempenho: (i) subsidiar decisões alocativas pelo enfoque da gestão por resultados, com vistas ao aumento do desempenho governamental; e (ii) promover maior transparência e *accountability* democrática. Segundo Anderson (2010):

Orçamentos apertados e cidadãos exigentes colocam os governos sob pressão crescente para mostrar que eles estão fornecendo bom retorno pelo dinheiro despendido. Fornecimento de informações sobre o desempenho do setor público pode satisfazer a necessidade do público e também pode ser uma ferramenta útil para os governos avaliarem seu desempenho (ANDERSON, 2010, p. 83, tradução nossa).

Cabe observar que a segunda onda, associada à Nova Gestão Pública, representa não apenas um momento de renovação, como também de aceleração da difusão internacional da OD, conforme retratado no gráfico a seguir. Segundo Clark, Menifield e Stewart (2017), até 2010 haviam sido identificados ao menos 33 países praticantes da OD, incluindo o Brasil.

Gráfico 1: Número de países que adotaram a abordagem de OD



Fonte: Clark, Menifield e Stewart (2017, p. 5).

2 Inicialmente adotado no âmbito do Ministério da Defesa (Department of Defense), em 1961, o PPBS foi estendido a toda a administração federal dos EUA a partir de 1965.

Em que pese sua adoção em ampla escala, observa-se que as diversas experiências históricas deram origem, de modo metamórfico (SCHICK, 2014), a configurações específicas de orçamentação por desempenho. É o que tem sido demonstrado pela OCDE, que, em quatro oportunidades (2005, 2011, 2016 e 2018), realizou pesquisas empíricas com o objetivo de avaliar a aplicação da OD em seus países-membros. Os resultados obtidos demonstram que, embora a orçamentação por desempenho seja a regra no âmbito da OCDE, as abordagens aplicadas são consideravelmente variadas (OCDE, 2019; SAPALA, 2018). De acordo com a OCDE, com efeito, quatro categorias principais de OD podem ser extraídas a partir da observação da realidade em seus países-membros (DOWNES; MORETTI; NICOL; 2017; OCDE, 2019):

1. Orçamentação por Desempenho Informativa (*Presentational Performance Budgeting*): caso em que as informações de desempenho são fornecidas em paralelo ao orçamento. Se, de um lado, representa um modo relativamente simples de orçamentação por desempenho, de outro, dificulta o vínculo entre recursos e resultados, haja vista que as informações de desempenho são apartadas da peça orçamentária;
2. Orçamentação Informada por Desempenho (*Performance-Informed Budgeting*): caso em que as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. Essa categoria de OD facilita o uso de informações de desempenho pelos políticos tomadores de decisões, conforme julgarem apropriado;
3. Orçamentação por Desempenho Gerencial (*Managerial Performance Budgeting*): variante da orçamentação informada por desempenho (categoria 2), em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos gerenciais internos das organizações públicas, com menor grau de conexão com as dotações orçamentárias. Nesse caso, o foco recai sobre impactos gerenciais e mudanças no comportamento organizacional; e
4. Orçamentação por Desempenho Direta (*Direct Performance Budgeting*³): caso em que as informações de desempenho constam do orçamento e condicionam a alocação de recursos com a expectativa de que haja consequências diretas no caso de não alcance de objetivos de desempenho.

De acordo com o último levantamento realizado pela OCDE, relativo a 2018, as três primeiras categorias representam os tipos dominantes de orçamentação por desempenho⁴, distribuídas de forma relativamente equilibrada (OCDE, 2019), conforme retratado no quadro a seguir.

3 Também chamado de *performance-based budgeting*.

4 Apenas Grécia, Luxemburgo e Portugal não têm uma estrutura de OD em vigor.

Quadro 1: Categorias de OD aplicadas no âmbito da OCDE

Categorias de OD	Países praticantes
Informativa (<i>Presentational</i>)	Alemanha, Austrália, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Itália, Polônia, Turquia.
Informada por Desempenho (<i>Performance-Informed</i>)	Áustria, Chile, Coreia do Sul, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, República Tcheca, Suécia, Suíça.
Gerencial (<i>Managerial</i>)	Canadá, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, México, Noruega, Reino Unido.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020). Baseado em OCDE (2019, tradução nossa).

Nenhum país-membro da OCDE se identifica com a quarta categoria (OD Direta), em geral restrita a alguns serviços específicos, a exemplo do processamento de vistos e passaportes⁵. Segundo Ariziti *et al.* (2010), a maioria dos países de fato evita o estabelecimento de vínculos automáticos entre recursos e desempenho (do tipo “quanto pior o desempenho, menor o nível de recursos”)⁶, que ademais não se coadunam com a natureza eminentemente política do processo orçamentário. A questão é didaticamente esclarecida por Hilton e Joyce (2010), quando pontuam que a expressão “orçamentação por desempenho” não deve ser confundida com a ideia de alocação política guiada por algum tipo de “algoritmo mágico”:

Nossa opinião é de que não é desejável ou útil encorajar a adesão a um modelo tão simplista. Sempre haverá uma dimensão política baseada em julgamento na alocação de recursos públicos. A meta deveria ser colocar na mesa as informações sobre desempenho quando as decisões políticas forem tomadas” (HILTON; JOYCE, 2010, p. 3).

As classificações em comento, todavia, não devem ser encaradas como tipos estanques, na medida em que pode haver combinações entre diferentes abordagens de OD. É possível, por ilustração, que um país tenha uma estrutura predominante de Orçamentação Informada por Desempenho (tipo 2) e, ao mesmo tempo, aplique a Orçamentação por Desempenho Direta (tipo 4) a um grupo restrito de despesas. Um caso prático de destaque, ainda mais marcante, é o orçamento da União Europeia, que, segundo Downes, Moretti e Nicol (2017), compartilha características de cada uma das quatro categorias de orçamento de desempenho. Em concordância com esse enfoque matricial, Schick (2014) sugere que as classificações em análise sejam interpretadas ao longo de um *continuum*, de tal sorte que os tipos 1 e 4 podem ser identificados como extremidades tipológicas da orçamentação por desempenho.

Tomando por base esse leque analítico, o tópico seguinte apresenta uma breve análise crítica sobre a orçamentação por desempenho no Brasil, em particular no nível federal.

5 O financiamento do ensino superior ou de hospitais, inclusive por meio de *vouchers*, também são citados como exemplos de OD Direta (ARIZITI *et al.*, 2010; DOWNES; MORETTI; NICOL, 2017).

6 Conforme ressaltado por Robinson e Brumby (2005), a boa alocação orçamentária não é governada apenas por medidas de desempenho, de tal sorte que, antes de se decidir pelo corte de um programa, por exemplo, é necessário avaliar se seria o caso de se promover seu redesenho.

Orçamentação por desempenho no Brasil

No Brasil, o histórico de reformas voltadas à OD tem início já na década de 60, visto que, com o advento da Lei nº 4.320, de 1964, o arcabouço normativo nacional passou a exigir a evidenciação do programa de trabalho governamental nos orçamentos de todos os entes da Federação, em termos de realização de obras e prestação de serviços. Na esteira dessa inovação⁷, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, de alcance federal, tornou obrigatória a elaboração de um orçamento-programa anual. Nas décadas seguintes, destacam-se a própria Constituição de 1988, que reforçou o vínculo entre planejamento e orçamento público, e o Decreto nº 2.829, de 1998, que posicionou a avaliação física e financeira de programas e projetos da União como instrumento de aferição de resultados e de subsídio ao processo de alocação de recursos federais.

Formulou-se, desse modo, o arcabouço básico da OD no Brasil, que, ao menos no plano federal, pode ser resumido da seguinte forma. Na lei orçamentária anual (LOA) da União, existe a associação direta entre recursos e produtos das ações orçamentárias finalísticas, mais precisamente entre suas dotações e metas físicas (bens ou serviços quantificados). Tal associação, segundo Core (2001), está presente nos orçamentos federais desde 1987. Em acréscimo, o plano plurianual (PPA) federal, embora não autorize despesas nem associe recursos a resultados (ao menos desde o PPA 2012-2015)⁸, contém informações sobre indicadores e metas representativas da efetividade da ação governamental.

Relativamente à tipologia de OD concebida pela OCDE, verifica-se, em primeiro lugar e com maior evidência, que o sistema orçamentário federal brasileiro pode ser identificado com a categoria de Orçamentação Informada por Desempenho, que é aquela na qual as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. É justamente este o caso: a LOA contém, ela própria, informações de desempenho traduzidas na forma de metas físicas diretamente associadas a ações orçamentárias finalísticas, estruturadas em torno de programas. Em segundo lugar, o sistema orçamentário federal brasileiro também se amolda à categoria de Orçamentação por Desempenho Informativa, em que as informações de desempenho são fornecidas em paralelo ao orçamento. É o que ocorre com o PPA, cujas informações de desempenho são veiculadas paralelamente ao orçamento, de forma indicativa (ou seja, não vinculante), em relação à LOA. Em terceiro e último lugar, o sistema orçamentário federal brasileiro ainda se associa à categoria de Orçamentação por Desempenho Gerencial, em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos gerenciais internos das organizações públicas. Isso ocorre, com maior destaque, no âmbito do PPA, reconhecido como instrumento favorável à disseminação da cultura avaliativa e à promoção do aprendizado organizacional (SERPA, 2010), especialmente por meio de autoavaliação anual dos programas pelos gestores responsáveis⁹.

7 Se, atualmente, a Lei nº 4.320, de 1964, pode ter se tornado obsoleta (especialmente em face da Constituição de 1988), para a época, tratava-se de uma importante inovação (CORE, 2001).

8 Até o PPA 2008-2011, havia a vinculação entre recursos e resultados no nível das metas do plano. Desde o PPA 2012-2015, entretanto, essa associação direta deixou de existir.

9 Cabe registrar que a LOA também se submete a sistemática semelhante, já que os gestores devem monitorar a execução físico-financeira do orçamento anual a cada semestre. Ao contrário do que ocorre com o PPA, contudo, no caso da LOA não há encaminhamento de relatório anual de avaliação (mais precisamente de autoavaliação) ao Congresso Nacional.

Resta saber, porém, qual o espaço para discussões de desempenho no processo alocativo, tendo em vista, de partida, a elevada rigidez do orçamento federal, que reduz consideravelmente a margem discricionária sobre a qual se definem ações finalísticas passíveis de reformulação a cada ano. É que o mostra a tabela a seguir, segundo a qual a rigidez orçamentária alcançou 90,8% das despesas primárias líquidas do governo central (União menos estatais federais) em 2020.

Tabela 1: Rigidez do orçamento federal de 2014 a 2020 – R\$ bilhões

LOA inicial	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Total Fiscal e Seguridade	2.383,2	2.876,7	2.953,5	3.415,4	3.504,9	3.262,2	3.565,5
(-) Despesas Financeiras	1.112,0	1.484,4	1.528,7	1.853,1	1.902,4	1.560,0	1.809,1
2. Despesas primárias brutas	1.271,2	1.392,3	1.424,9	1.562,4	1.602,5	1.702,2	1.756,4
(-) Transferências Obrigatórias	218,7	222,3	229,0	226,2	236,0	267,5	280,8
3. Despesas primárias líquidas	1.052,5	1.170,0	1.195,9	1.336,2	1.366,4	1.434,6	1.475,6
3.1 Obrigatórias	867,5	969,4	1.053,6	1.178,2	1.226,8	1.297,0	1.339,7
Rigidez orçamentária (3.1/3)	82,4%	82,9%	88,1%	88,2%	89,8%	90,4%	90,8%
3.2 Discricionárias	185,0	200,5	142,3	158,0	139,6	137,7	135,9
Discricionariedade (3.2/3)	17,6%	17,1%	11,9%	11,8%	10,2%	9,6%	9,2%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020). Baseado em dados do SIOP.

A discricionariedade em exame, contudo, é ainda menor do que a tabela indica, especialmente quando a questão é analisada do ponto de vista do Poder Executivo. Para tanto, tome-se como exemplo a LOA 2020, aprovada com R\$ 135,9 bilhões de despesas discricionárias. Desse total, a parcela pertencente ao Executivo correspondeu a R\$ 126,5 bilhões, montante esse que também se destina ao pagamento de despesas de custeio administrativo (ou de funcionamento da máquina pública), tais como despesas com energia elétrica, serviços de limpeza, vigilância e processamento de dados. Supondo-se que em 2020 essas despesas alcancem o mesmo valor nominal de 2019, de R\$ 36,2 bilhões no âmbito do Poder Executivo¹⁰, o espaço para as despesas discricionárias finalísticas desse Poder seria de R\$ 90,3 bilhões. Ocorre que, como parte desse valor, ainda foram incluídos R\$ 48,5 bilhões oriundos de emendas parlamentares, aprovadas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual no Congresso Nacional. Trata-se de cifra alocada em órgãos e entidades do Executivo, mas sob ingerência direta do Legislativo. Restaram ao Executivo na LOA 2020, então, apenas R\$ 41,8 bilhões sob sua esfera decisória mais direta para a realização de despesas finalísticas, inclusive investimentos públicos.

Pouco se sabe, todavia, sobre até que ponto os montantes discricionários têm sido alocados levando-se em conta critérios de desempenho, e é justamente aqui que entra em cena um “detalhe” fundamental a ser considerado. As despesas discricionárias do orçamento federal não dispõem de justificativas de conhecimento público que informem quais foram os critérios definidores de suas dotações e metas físicas. Não há transparência, portanto, sobre os fundamentos desses valores, de modo que não há como saber qual foi a lógica de associação

¹⁰ Trata-se de valores de despesa liquidada, conforme informado pelo Painel de Custeio Administrativo do Governo Federal.

entre recursos e resultados em relação às despesas discricionárias finalísticas da LOA. A única informação potencialmente relevante quanto a essas despesas, exigida pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), é a demonstração dos custos unitários médios dos principais projetos e serviços, que, em princípio, se perdem em formalismos e tautologias, em nada agregando de relevante para a análise sobre a eficiência do gasto e, muito menos, para a avaliação da eficácia ou efetividade da ação governamental. O mesmo ocorre em relação às emendas parlamentares: ao analisar empiricamente as justificativas das emendas de autoria de comissões permanentes do Congresso Nacional (em tese, as instâncias legislativas mais qualificadas para a discussão sobre políticas públicas) no período de 2014 a 2020, Bijos (2020) observa que programações novas são incluídas no orçamento da União sem que haja a demonstração dos resultados esperados das ações propostas. É por essa razão, aliás, que o mencionado autor identifica a pertinência do reconhecimento de um novo princípio orçamentário, qual seja, o da “justificação”, como contrapartida informacional às dotações orçamentárias.

As dificuldades quanto ao efetivo uso de informações de desempenho no processo orçamentário não representam, contudo, uma exclusividade brasileira. Ao contrário, esse tem sido um desafio dominante nos demais países praticantes da OD, tal como abordado no tópico adiante.

Uso efetivo de informações de desempenho no processo orçamentário

A despeito da utilização em ampla escala da orçamentação por desempenho, acumulam-se evidências de que alterações formais na estrutura do orçamento raramente modificam o processo decisório de alocação de recursos públicos (BOURDEAUX, 2008; CAVALCANTE, 2006; DEMAJ, 2015; MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2017; MOYNIHAN; BEAZLEY, 2016; RAUDLA, 2012; SCHICK, 2008; WIDODO, 2016).

Tal fato está associado à dificuldade de integração entre avaliação e orçamentação pública, e quanto a isso merece resgate o ceticismo há muito manifestado por Wildavsky (1969), que chegava ao ponto de encarar a estrutura orçamentária por programas, metaforicamente, como a “Vila Potemkin”¹¹ da administração pública moderna. Na visão do citado autor, não bastaria que as peças orçamentárias fossem organizadas por programas, pois, para que ocorressem mudanças substantivas na composição e qualidade do gasto público, seriam necessárias avaliações aprofundadas sobre políticas públicas, não adstritas ao ciclo orçamentário, seguidas de decisões políticas por elas subsidiadas. De todo modo, se, de um lado, a crítica de Wildavsky contribui para incutir realismo às ambições técnicas de reformas orçamentárias, de outro converge para o entendimento contemporâneo de que a orçamentação por desempenho deve operar de forma integrada à avaliação de políticas públicas (OCDE, 2019; SHAW, 2016). Trata-se, ademais, de relação inexorável derivada do próprio conceito de OD, que, como visto, pressupõe o uso sistemático de informações de desempenho como subsídio a decisões orçamentárias (OCDE, 2019). Não bastasse isso, salienta-se que a conexão entre orçamento público

11 A expressão “Vila Potemkin” (*Potemkin Village*) é utilizada como sinônimo de uma construção enganosa, criada para passar a impressão de que determinada situação é muito melhor que sua realidade. A origem da expressão remonta a uma história (ou lenda) da Rússia Imperial, segundo a qual Grigory Potemkin, militar russo, teria erguido assentamentos falsos a fim de impressionar a imperatriz Catarina II durante sua viagem à Crimeia, em 1787.

e informações de desempenho passou a ser reconhecida como um dos princípios da boa governança orçamentária¹² sistematizados pela OCDE. O oitavo desses princípios, em particular, traz o seguinte enunciado: “Garantir que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício sejam parte integrante do processo orçamentário” (OCDE, 2015, tradução nossa).

Na prática, porém, a integração entre avaliação e orçamentação tem se revelado missão espinhosa. O caso dos EUA, conforme sumariado por Moynihan (2016), é bastante elucidativo nesse sentido. Após a experiência com o PPBS, a revitalização da OD no país emergiu no contexto da Nova Gestão Pública com a edição do *Government Performance and Results Act* (GPRA) e do *Government Management and Results Act* (GMRA), aprovados em 1993 e 1994, respectivamente. Tais normas obrigaram as agências governamentais a elaborar planos estratégicos e medir seu desempenho anualmente. A fim de intensificar esse processo, o Office of Management and Budget (OMB), sob a administração do então presidente George W. Bush, introduziu o modelo denominado *Program Assessment Rating Tool* (PART), que vigorou de 2002 a 2008. O PART pontuava os programas federais com base na análise de quatro categorias (desenho e propósito do programa; planejamento estratégico; gerenciamento do programa; e resultados), a fim de classificá-los quanto a sua efetividade¹³. Na prática, porém, houve a percepção de que esse modelo exercia pouca influência sobre o processo político decisório¹⁴, até que o PART foi descontinuado em 2009, na gestão do presidente Barack Obama. Em contrapartida, foi aprovado em 2010 o *Modernization Act*, uma renovação do GPRA, que passou a exigir relatórios mais frequentes de demonstração e discussão de resultados, inclusive em sítio eletrônico oficial (www.performance.gov), embora com menor grau de conexão orçamentária. Isso porque, ao contrário do GPRA e do PART, o novo modelo não foi concebido com o objetivo explícito de integrar informações de desempenho ao processo orçamentário, razão pela qual é percebido mais como ferramenta de gestão que de OD em sentido estrito (MOYNIHAN, 2016).

Constata-se, em resumo, que a OD ainda representa inovação em curso, cercada de desafios de institucionalização¹⁵, e que as avaliações de políticas públicas ocupam papel de destaque nesse processo, por representarem fontes precípuas de informação de desempenho. Cabe enfatizar, nesse sentido, que a literatura especializada de fato tem apontado a avaliação de políticas públicas como uma das principais ferramentas da orçamentação por desempenho (SHAW, 2016; OCDE, 2019)¹⁶, a ser considerada tanto pela ótica temporal *ex ante* como *ex post*. As avaliações *ex ante* (que precedem as decisões sobre o gasto público), além de fortalecerem a concepção dos programas e facilitarem os processos de monitoramento e avaliação *ex post* (OCDE, 2019), também subsidiam

12 Segundo a OCDE (2015, p. 5, tradução nossa), a governança orçamentária diz respeito aos “processos, leis, estruturas e instituições colocadas em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira efetiva, sustentável e duradoura”.

13 Os programas eram classificados como efetivos, moderadamente efetivos, adequados, inefetivos ou sem resultados demonstrados.

14 Tais avaliações acompanhavam a proposta orçamentária anual enviada ao Congresso. Segundo Moynihan (2016), porém, havia resistência do Congresso em adotar o PART, pois pairava a percepção de que esse modelo era identificado com o presidente Bush e simbolizava um exercício avaliativo próprio do Poder Executivo.

15 Para fins deste raciocínio, considera-se a “institucionalização” como um processo por meio do qual determinadas práticas sociais são repetidas ao longo do tempo e passam a ser reconhecidas pelos atores envolvidos, que com elas se comprometem (MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2018).

16 Shaw (2016) também acrescenta o monitoramento (avaliação ao longo da execução da política pública) como ferramenta da orçamentação por desempenho.

a estimativa do incremento de resultados (ΔR) que se pode esperar em função do aumento ou redução de recursos alocados em favor de determinada política pública. Já as avaliações *ex post* (realizadas após as decisões de gastos) ocupam-se da mensuração dos resultados obtidos, e são úteis para retroalimentar o processo alocativo com indicações para manutenção, reformulação ou até mesmo encerramento de políticas existentes.

Exemplo interessante de aplicação prática desse enfoque é o caso da Holanda, que, desde a década de 1970, passou a introduzir informações sobre políticas públicas em seus orçamentos, ao mesmo tempo em que se buscava o fortalecimento da prática de avaliação no país. Foi apenas em 1999, porém, que a Holanda empreendeu uma reforma orçamentária mais alinhada à reorientação do setor público em direção à eficiência e a resultados. Trata-se da reforma conhecida pelo acrônimo VBTB, cujo significado é traduzido do idioma holandês para o inglês como *Policy Budgets and Policy Accountability*. Nessa reforma, a reestruturação do orçamento por programas contemplava o objetivo de dar transparência, *ex ante*, a três questões fundamentais que cercam o processo alocativo: Quais objetivos queremos alcançar? O que faremos para alcançar esses objetivos? Quais serão os custos de nossas ações? Em complemento, relatórios anuais de desempenho foram reformulados para atender, *ex post*, a três questões paralelas: Nós alcançamos o que pretendíamos? Fizemos o que deveria ser feito? Nossas ações custaram o que esperávamos? Apesar de sua consistência conceitual, contudo, houve pouca evidência de que recursos tenham sido realocados em função dessa reforma (DE JONG; BEEK; POSTHUMUS, 2013). Posteriormente, com vistas a conferir maior vitalidade à OD, a Holanda empreendeu uma nova reforma, em 2012, sob o rótulo de *Accountable Budgeting*, por meio da qual se manteve a filosofia original do VBTB, dotando-o, porém, de maiores níveis de responsabilização, sobretudo no nível dos ministérios.

À vista dessas experiências, e considerada a relevância da avaliação de políticas públicas para a OD, examina-se adiante como o Brasil tem evoluído na construção de um ambiente institucional mais favorável à geração de informações de desempenho e aprendizado sobre políticas públicas, tendo-se em mira que, em última instância, isso pode favorecer o uso de informações de desempenho no processo orçamentário.

Fortalecimento do ciclo de políticas públicas no Brasil

Ao menos desde 2014, é possível identificar, sem qualquer pretensão exaustiva, uma série de iniciativas favoráveis ao fortalecimento do ciclo de políticas públicas no âmbito federal, seja por meio da institucionalização de práticas, da disponibilização de referenciais teóricos ou da concepção de instrumentos normativos orientadores desse processo, conforme brevemente inventariado a seguir.

Em 2014, dá-se início às avaliações de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal, por força da Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013. No mesmo ano, o Senado publica seu Referencial para Avaliação de Políticas Públicas, inspirado no Referencial do Tribunal de Contas da União (TCU) para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, também publicado em 2014. Em 2016, o TCU aprova seu Referencial para Avaliação do Centro de Governo, indutor de enfoque sistêmico de controle. Em 2017, o TCU passa a enviar anualmente ao Congresso Nacional Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP), com apontamentos

de natureza sistêmica, a exemplo da recomendação da adoção de indicadores-chave nacionais, por sinal previstos no Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, que trata da política de governança pública federal. Também em 2017, é publicado pelo Senado o livro sobre Avaliação de Impacto Legislativo, mesmo ano em que são protocolados o Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017, sobre Avaliação de Impacto Legislativo, e o Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017, com vistas à instituição da prática de Revisões do Gasto Público, a ser comentada mais à frente neste artigo. Em 2018, é apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 457, de 2018, que propõe a criação de um sistema federal de avaliação de benefícios fiscais, e são publicados, pelo Poder Executivo, os Guias Práticos de Análise *ex ante* e *ex post* para Avaliação de Políticas Públicas. Em 2019, é criado o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, colegiado consultivo do Poder Executivo instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019. Nesse mesmo ano, foi protocolado o Projeto de Lei do Senado nº 5.898, de 2019, que visa instituir a política de governança pública federal à semelhança do já citado Projeto de Lei nº 9.163, de 2017. Em 2020, ocorre a regulamentação, por meio do Decreto nº 10.411, da análise de impacto regulatório que deve acompanhar a proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

O que se verifica, em resumo, é que há avanços relevantes no ambiente institucional da União em favor do ciclo de políticas públicas, muito embora ainda não haja evidências de que isso tenha influenciado o uso de informações de desempenho no processo alocativo federal. Conforme levantamento empírico realizado por Bijos (2020), ao menos no âmbito do Congresso Nacional, de fato não há evidências de que informações de desempenho tenham sido utilizadas como subsídio relevante para o processo legislativo orçamentário entre 2014 e 2020.

Dito isso, retoma-se a indagação inspiradora deste artigo: de que valeria tanto esforço voltado à oferta de informações de desempenho se, afinal de contas, não há demanda por essas informações na tomada de decisões alocativas? Certamente há mais de uma maneira de responder a essa questão, e uma delas se refere ao fato de que as pesquisas sobre o tema ainda são escassas, de tal sorte que pode ser precipitado firmar juízos definitivos sobre o efeito prático da OD na alocação de recursos públicos. Outra maneira de se responder à indagação levantada, explorada adiante no presente artigo, fundamenta-se na compreensão de que uma base filosófica pode ser relevante para o enfrentamento dos desafios da OD, em especial quando se busca construir uma visão realista e esperançosa sobre o tema. Explica-se.

Recursos filosóficos são instrumentos úteis para a definição de modelos mentais e para a pacificação de questões inquietantes inerentes a problemas complexos, tal como é o caso da orçamentação pública, que, em função de sua natureza política, certamente não se encerra em tecnicismos. Tomem-se como exemplos o ceticismo e o estoicismo, e suas possíveis implicações para o universo orçamentário. O ceticismo pode representar recurso filosófico de grande importância para equilibrar expectativas e preservar o estado de dúvida quanto ao valor agregado de reformas orçamentárias, o que deve ser interpretado, neste artigo, não como motivo para inação, mas como convite para a realização de estudos empíricos voltados à construção de conhecimento sobre a OD, ainda escasso no Brasil. O estoicismo, por seu turno, pode servir de ferramenta filosófica especialmente útil para a aceitação de que a esfera alocativa decisória, em consonância com a própria

natureza do processo orçamentário, não pertence aos técnicos da área, mas aos representantes legitimamente eleitos e, sob delegação destes, a gestores designados para esse fim. Delimita-se com clareza, desse modo, o que está sob a governabilidade do nível técnico, que é a possibilidade de subsidiar e eventualmente influenciar a dimensão política. Com a consciência dessas limitações, a longanimidade da OD pode ser preservada com a devida serenidade e senso de longo prazo. Feitas essas observações, e demonstrada a utilidade da filosofia para a vida prática orçamentária, o tópico seguinte agrega, em desfecho, a interpretação camusiana quanto ao mito de Sísifo, com ênfase em seu significado para a OD.

O mito de Sísifo em Albert Camus

Na mitologia grega, conta-se que Sísifo, astuto rei de Corinto, fora condenado¹⁷ pelos deuses a rolar uma rocha montanha a cima, repetidas vezes, por toda a eternidade. Desde então, sua vida resumia-se a uma trágica jornada, exaustiva e infrutífera. Próximo de alcançar o alto da montanha, a rocha retornava ao solo, realimentando o ciclo que esvaziaria o sentido de sua existência. Trata-se, como se vê, de metáfora bastante didática para uma visão pessimista sobre a condição humana. De que valeria tanto esforço em compreender o sentido da vida, quando ao final nenhum significado é encontrado?

É evidente que não há resposta pronta para uma indagação existencial desse porte, razão pela qual o mito de Sísifo pode ser interpretado de maneiras distintas. Em primeiro lugar, não se nega que a vida prática seja cercada de rotinas que, como agravante, ainda são vulneráveis a todo tipo de assaltos do imprevisto. Trabalho, estudo, exercícios, disciplina, regramentos e, de repente, uma fatalidade. E por que não dizer o mesmo sobre o ciclo orçamentário, cuja eterna repetição, na forma de planilhas, formulários, reuniões, retificações e tecnicismos, ainda pode ser defrontada, repentinamente, com uma gestão temerária, ou simplesmente com a perpetuação do estado de coisas que se busca modificar? Seria exagero, entretanto, analisar a condição humana, ou o processo orçamentário, unicamente a partir desse ângulo, e tal é o motivo pelo qual se recorre, neste artigo, à interpretação dada pelo escritor franco-argelino Albert Camus em seu célebre ensaio sobre o mito de Sísifo.

Camus (2020) reconhece o fardo humano de viver em um universo indecifrável, fato este que fomenta a sensação de absurdo existencial, aparentemente tão absurdo quanto o castigo de Sísifo. Esse é, contudo, apenas o ponto de partida da análise do autor, que não é um pessimista. Para Camus, de fato, nem a vida nem o universo são absurdos, já que tal conclusão é fruto do pensamento humano. Noutras palavras, a sensação de absurdo seria apenas uma consequência da colisão entre o ator (homem) e seu cenário (universo). De um lado, existe a natureza humana, com seu “apetite por clareza”, tentando explicar o mundo; de outro, há o universo em si mesmo, insensível ao esforço humano de compreensão de todas as coisas. Em função disso, os homens podem experimentar a sensação de serem estrangeiros de seu próprio mundo, fatigando-se em suas rotinas a ponto de se sentirem como Sísifo em sua jornada absurda. Para Camus, no entanto, é justamente quando a rocha retorna à base da montanha o momento que mais lhe interessa, pois, para o autor, “felicidade e absurdo são

¹⁷ Resumidamente, esse castigo teria sido consequência da ousadia de Sísifo em enganar os deuses para “driblar a morte” e continuar a gozar a vida.

filhos da mesma terra” (CAMUS, 2020, p. 123). Por essa ótica, Camus alcança o ponto alto de sua abordagem filosófica concluindo que empurrar a rocha montanha acima é encarar a vida como ela é, com todos seus paradoxos, dela extraindo seu melhor significado. Noutras palavras, se o universo não oferece respostas, então o homem é livre para construir seu próprio sentido para a vida.

A interpretação de Albert Camus sobre o mito de Sísifo, em resumo, oferece uma solução contundentemente positiva para o desafio filosófico provavelmente mais sério a ser enfrentado: o próprio sentido da existência humana. Seria desperdício, portanto, ignorar a força filosófica dessa resposta, negligenciando seu valor prático para significação de questões cotidianas. À vista disso, o presente artigo busca traçar o paralelo entre o mito de Sísifo e a orçamentação pública, em particular no que tange à orçamentação por desempenho.

O mito de Sísifo e a orçamentação por desempenho

Assim como a rotina cotidiana, o ciclo orçamentário contém elementos que poderiam aproximá-lo da jornada de Sísifo. Ao longo de anos, afinal, a reiterada tarefa de elaborar, executar e avaliar o orçamento pode ser interpretada como formalismo questionável, especialmente quando não se testemunham avanços relevantes quanto ao progresso da região para a qual o orçamento se destina. Tal aproximação, contudo, é desmedida, pois, apesar de todos os seus paradoxos e fragilidades, o orçamento público é dotado de valor intrínseco: é por meio dele que se criam condições mínimas de transparência e *accountability* na alocação de recursos públicos. Não se deve perder de vista, afinal, que o orçamento público é resultado de uma opção civilizatória, sem que haja qualquer sinal de que esse instituto venha a ser abandonado pelas democracias contemporâneas.

Limitar-se a esses valores, todavia, seria pouco. À luz da interpretação de Albert Camus para o mito de Sísifo, cabe extrair do orçamento público seu melhor significado. Sendo assim, por que não empurrar “rocha morro acima” buscando promover os mais elevados níveis de eficiência alocativa e *accountability* de desempenho? Proceder assim, em outras palavras, nada mais é que praticar a orçamentação por desempenho. Disso resulta que a OD merece ser vivida, em que pesem os percalços que a acompanham. Conforme sublinhado por Sapala (2018):

Apesar de muitas dificuldades na implementação da OD, nem a literatura teórica nem a evidência empírica demonstram seu fracasso. Pelo contrário, as vantagens parecem compensar os problemas, e muitos governos em todo o mundo estão tentando tornar seus sistemas orçamentários mais eficientes e efetivos, aplicando uma abordagem baseada em desempenho (SAPALA, 2018, p. 18, tradução nossa).

Os obstáculos à OD, de fato, são muitos. No Brasil, em caráter não exaustivo, reitera-se a já mencionada rigidez do orçamento federal, que tem tornado cada vez menor a margem discricionária dos gestores públicos. Para cada problema, porém, há uma resposta possível. O redimensionamento das despesas obrigatórias, por

exemplo, pode ser equacionado com amparo na própria literatura da orçamentação por desempenho, em especial a partir de sua ferramenta chamada “Revisão do Gasto”, discutida adiante.

Despesas obrigatórias e Revisão do Gasto

A necessidade de maior controle sobre as despesas obrigatórias não é questão nova. Na realidade, o senso de urgência que se experimenta no presente nada mais é que o resultado da falta de antevisão quanto à trajetória da despesa pública. O alerta sobre o problema, afinal, já havia sido emitido no mínimo desde 2006, quando o especialista em finanças públicas Raul Velloso publicou seu artigo intitulado “Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União” (VELLOSO, 2006). Após anos seguidos sem ação preventiva, irrompeu-se a necessidade de ajustes emergenciais, a exemplo da reforma da previdência, materializada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. O impacto fiscal estimado dessa reforma, para os dez primeiros anos de sua vigência, foi de: (i) R\$ 800,0 bilhões, de acordo com o Executivo; e (ii) R\$ 630,0 bilhões, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal (BRASIL, 2019). Nos anos recentes, esse foi o movimento reformista de maior impacto fiscal no tocante a despesas obrigatórias.

Tal medida, contudo, revela-se insuficiente, em especial no contexto do Novo Regime Fiscal (NRF), que limitou o crescimento da despesa primária federal à taxa de inflação. Conforme projetado pela IFI em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de julho de 2020, independentemente das despesas associadas ao combate à pandemia de Covid-19, a margem fiscal (diferença entre os “tetos de gastos” e as despesas obrigatórias) estimada para 2021 é de R\$ 72,3 bilhões, o que traz risco iminente de descumprimento do teto no referido ano (BRASIL, 2020). Cabe salientar que, quando o limite de despesas é ultrapassado, são acionados os chamados “gatilhos” de contenção do gasto, com vedação, por exemplo, a aumentos de despesas com pessoal e a criação de despesas obrigatórias, consoante disposto no art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O acionamento de gatilhos, entretanto, é medida meramente reativa. O ideal, ao contrário disso, é que haja uma resposta planejada para o problema em análise, de tal sorte que o redimensionamento de despesas obrigatórias represente uma opção estratégica, e não uma necessidade imediatista derivada de conjunturas críticas. Para que isso ocorra, entretanto, é necessário que se reprograma o modelo mental da gestão orçamentária federal, com a dessacralização de despesas obrigatórias e a internalização do entendimento de que o debate alocativo não se limita a despesas discricionárias.

Em termos práticos, essa postura reformista quanto às despesas obrigatórias pode ser concebida recorrendo-se à Revisão do Gasto (*Spending Review*), reconhecida pela literatura especializada como uma das principais ferramentas da orçamentação por desempenho (OCDE, 2019; ROBINSON, 2014; ROBINSON; LAST, 2009; SHAW, 2016; SCHICK, 2014). De acordo com a OCDE (2019, p. 47, tradução nossa), as revisões de despesas são “usadas em conjunto com o orçamento de desempenho para revisar a justificativa para gastos e identificar as economias orçamentárias que podem ser redirecionadas para apoiar as metas prioritárias”. Trata-se, em

síntese, do escrutínio sistemático de despesas públicas, idealmente conduzido pelo centro de governo, com vistas a controlar o gasto agregado e encontrar espaço fiscal para a repriorização de despesas (OCDE, 2017; ROBINSON, 2014). Segundo Schick (2013, 2014), tal ferramenta pode inspirar indagações estratégicas em relação aos propósitos de organizações e programas públicos, às razões que fundamentam a assunção de determinada atividade pelo Estado, à possibilidade de determinada atividade ser privatizada e à existência de arranjos alternativos de financiamento de políticas públicas.

Cabe observar que as revisões de gastos têm sido crescentemente utilizadas no âmbito da OCDE, com 27 países-membros praticantes (OCDE, 2019). No Brasil, merece menção o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018, que visa à institucionalização da prática de revisões de gastos no âmbito da União. Essa proposição abarca a previsão de que o presidente da República deva apresentar ao Congresso Nacional um “Plano de Revisão Periódica de Gastos”, juntamente com o “plano de governo” a que se refere o art. 84, XI, da Constituição.

Com a institucionalização da revisão periódica do gasto, o processo orçamentário federal tenderia a ser guiado, também, por uma macroestratégia de médio prazo para o gasto público.

Quadros de Despesas de Médio Prazo e Orçamentação por Desempenho

A prática internacional conhecida como Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), ou simplesmente Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), amplamente adotada no âmbito da OCDE¹⁸, representa instrumento de planejamento que visa disciplinar a alocação anual de recursos à luz de prioridades estratégicas e metas fiscais de médio prazo, conferindo maior capacidade de antevisão ao Estado. Conforme sumariado por Tollini (2018, p. 15), além de trazer clareza para o processo de priorização de despesas, o QDMP ainda “permite que se identifiquem as medidas e reformas que precisam ser adotadas (inclusive pelo Poder Legislativo) ao longo dos anos seguintes para viabilizar o cumprimento dos limites de gastos”.

Depreende-se, portanto, que a lógica do QDMP dialoga intimamente com a sistemática de Revisão do Gasto. Além disso, é preconizada pela OCDE como boa prática da OD, nestes termos:

Os QDMP podem melhorar a efetividade dos gastos públicos ao alinhá-los às prioridades nacionais e dar às agências governamentais maior certeza sobre a disponibilidade de recursos em período plurianual, promovendo o planejamento e financiamento mais efetivo e antecipado de políticas que exigem um horizonte de tempo estendido para implementação, como grandes projetos de capital, novos programas e reestruturação organizacional (OCDE, 2019, p. 28, tradução nossa).

18 Segundo a OCDE (2018), 88% dos seus países-membros reportaram terem feito uso do MTEF.

Resta saber em que moldes o QDMP poderia ser implementado no Brasil, e é por tal motivo que a observação de experiências estrangeiras pode ser útil para subsidiar o debate nacional. Nesse sentido, Tollini (2018) identifica a experiência sueca com o QDMP como um caso bem-sucedido a ser considerado, com destaque ao fato de que a Suécia também dispõe de uma lei semelhante à LDO, conhecida no idioma inglês como *spring fiscal policy bill*. Como espécie de “pré-orçamento”, essa lei define, com três anos de antecedência, limites setoriais para despesas anuais que se distribuem entre os grandes agregados da despesa, definidos com base em cenários fiscais solidamente construídos.

No arcabouço jurídico nacional, constata-se que os contornos iniciais para o acolhimento dessa estratégia foram recentemente traçados com a promulgação da Emenda Constitucional nº 102, de 2019, que, ao incluir o § 12 no art. 165 da Constituição, criou anexo da LDO com características assemelhadas às do QDMP, *in verbis*:

Art. 165 [...]

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento (BRASIL, 1988).

Caso o QDMP venha a ser efetivamente adotado pelo processo orçamentário federal, a chance de a LDO cumprir sua missão de definir metas e prioridades, ditada pelo art. 165, § 2º, da Constituição de 1988, poderia ser substantivamente revigorada. Consequentemente, o reposicionamento da discussão alocativa à luz de prioridades governamentais ampliaria as chances de uso de informações de desempenho como ferramenta de alinhamento das ações orçamentárias aos objetivos estratégicos do gasto público.

Considerações Finais

Este artigo buscou demonstrar, por meio da interpretação camusiana sobre o mito de Sísifo, que a orçamentação por desempenho merece ser vivida, em que pese a magnitude dos desafios de ordem prática que a circundam. Afinal, ainda que não se acumulem evidências de que informações de desempenho sejam utilizadas em decisões alocativas, não por isso deixa de ser republicanamente desejável que haja, ao menos, transparência e *accountability* sobre como o orçamento público dialoga com resultados esperados e alcançados. Buscou-se elucidar, adicionalmente, que a dificuldade de introduzir informações de desempenho no processo decisório é inerente à própria natureza da orçamentação pública: o que está em jogo, afinal, é a identificação de como se pode formar o elo entre informações de desempenho, que são critérios técnicos, e o processo decisório alocativo, que é de constituição eminentemente política.

Em relação aos desafios nacionais, em particular, demonstrou-se que a literatura da orçamentação por desempenho dispõe de ferramentas para o enfrentamento de problemas estruturais do orçamento federal brasileiro. Para o redimensionamento das despesas obrigatórias, por exemplo, pode-se fazer uso da sistemática de Revisão

do Gasto (*Spending Review*), ainda embrionária no Brasil. Idealmente, isso deveria ser feito em articulação com Quadros de Despesas de Médio Prazo, recepcionáveis pelo ordenamento jurídico vigente sem embaraços, sobretudo desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 102, de 2019, que criou um anexo da LDO com contornos assemelhados aos do QDMP.

A conclusão maior deste artigo, portanto, é a de que existe um caminho consistente para o fortalecimento da orçamento por desempenho no Brasil. A ideia apresentada, ao encontro da linha propositiva apontada por autores como Tollini (2018) e Almeida e Bijos (2020), é reunir macrossoluções de planejamento e orçamento para a década de 2020, com ênfase na adoção de Quadros de Despesas de Médio Prazo articulados com processos de Revisão do Gasto. Adotadas em conjunto, tais ferramentas poderiam ampliar a capacidade estatal de tomar decisões alocativas mais qualificadas e estrategicamente guiadas por discussões centradas na priorização do gasto público.

Em que medida haverá patrocínio político para essas inovações e desejo técnico de sua implementação é algo a ser observado. Neste artigo, buscou-se apenas apontar caminhos, na tentativa de iluminar uma jornada marcada pela incerteza. Sob as lentes filosóficas de Albert Camus, pode-se dizer que, se o processo orçamentário fosse claro, o desafio da orçamento por desempenho talvez não existisse. O charme desse processo, portanto, talvez resida justamente em seu enigma, ainda por ser desvendado em sua máxima potencialidade. A jornada da OD, em suma, segue seu curso histórico.

Referências

ALMEIDA, D.P.B.; BIJOS, P.R.S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, F.S.; PELLEGRINI, J.A (org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.

ANDERSON, B. Institutional foundations of performance budgeting across the OECD. In: ARIZITI *et al.* **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

ARIZITI, P.; BRUMBY, J; MANNING, N.; SENDEROWITSCH, R.; THOMAS, T. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

ASKIM, J. The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 1, p. 24-47, 2009.

BIJOS, P.R.S.B. **Orçamento por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020.

BOURDEAUX, C. Integrating performance information into legislative budget processes. *Public Performance & Management Review*, v. 31, n. 4, p. 547-569, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Impactos fiscais consolidados da PEC da Reforma da Previdência**. Comentários da IFI, n. 3, 24 out. 2019. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 42**. 13 jul. 2020. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>>. Acesso em: 27 jul. 2020

CAMUS, A. **O mito de Sísifo**. 13. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2020.

CAVALCANTE, P.L.C. **A Implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal**: um estudo de caso. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

CLARK, C.; MENIFIELD, C.E.; STEWART, L.M. Policy diffusion and performance-based budgeting. *International Journal of Public Administration*, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2017.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). **Using performance measures in the federal budget process**. Washington, D.C.: CBO, 1993.

CORE, F.G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001. 43. p. (Texto para discussão, n. 44).

DE JONG, M.; BEEK, I.V.; POSTHUMUS, R. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 12/3, p. 1-34, 2013.

DEMAJ, L. **Information for politics**: the polarizing effect of performance budgets on legislators' allocation judgments. 2015. Dissertation (Doctorate of Philosophy in International Affairs and Political Economy). St. Gallen: University of St. Gallen, 2015.

DOWNES, R.; MORETTI, D.; NICOL, S. Budgeting and performance in the European Union: a review in the context of EU budget focused on results. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 17/1, p. 1-60, 2017.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo, Brasília, DF: Unesp, Enap, 2010.

MAURO, S.G.; CINQUINI, L.; GROSSI, G. Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. **Public Management Review**, v. 19, n. 7, p. 911-931, 2017.

MAURO, S.G.; CINQUINI, L.; GROSSI, G. External pressures and internal dynamics in the institutionalization of performance-based budgeting: an endless process? **Public Performance & Management Review**, v. 41, n. 2, p. 224-252, 2018.

MEYERS, R.T.; RUBIN, I.S. The executive budget in the federal government: the first century and beyond. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 334-344, 2011.

MOYNIHAN, D. United States. In: MOYNIHAN, D.; BEAZLEY, I. (org). **Toward next-generation performance budgeting**: lessons from the experiences of seven reforming countries. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016.

MOYNIHAN, D.; BEAZLEY, I. **Toward next-generation performance budgeting**: lessons from the experiences of seven reforming countries. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernising government**: the way forward. Paris: OECD, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Public Governance & Territorial Development Directorate. Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Government at a Glance 2017**. Paris: OECD, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD Publishing, 2019.

RAUDLA, R. The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is Estonia any different? **Public Administration**, v. 90, n. 4, p. 1000-1015, 2012.

ROBINSON, M. **Performance budgeting**: linking funding and results. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

ROBINSON, M. Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, v. 13/2, 2014.

ROBINSON, M.; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work?** An analytical review of the empirical literature. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005. 75 p. (IMF Working Paper, 05/210).

ROBINSON, M.; LAST, D. **A Basic model of performance-based budgeting**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009. 12 p. (Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals, 09/01).

SAPALA, M. **Performance budgeting: a means to improve EU spending**. Brussels: European Union, 2018.

SERPA, S. **Para que avaliar?** Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

SCHICK, A. Getting performance budgeting to perform. 2008. In: **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. In: **Annual OECD Meeting of Senior Budget Officials**, Paris, 3-4 Jun. 2013.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, v. 13/2, 2014.

SHAW, T. Performance budgeting practices and procedures. *OECD Journal on Budgeting*, v. 15/3, 2016.

TOLLINI, H. **Planejamento fiscal de médio prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem sucedida experiência sueca**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. 42 p. (Orçamento da União. Estudos e Notas Técnicas, n. 24).

VELLOSO, R. **Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da união**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), 2006. 24 p. (Estudos e Pesquisas n. 159).

WIDODO, T. **Performance-based budgeting: evidence from Indonesia**. Thesis (Doctor of Philosophy) – University of Birmingham, Birmingham, 2016.

Performance budgeting and Sisyphus' journey

Recebido 06-ago-20 **Aceito** 31-ago-20

Resumo Este artigo trata da orçamentação por desempenho e de sua relação com o mito de Sísifo. Inicialmente, apresenta-se um retrato panorâmico sobre a orçamentação por desempenho, percorrendo-se sobre seu conceito, sua jornada histórica, seus tipos básicos e sua aplicação no Brasil. Na sequência, o artigo analisa o mito de Sísifo, à luz da interpretação filosófica de Albert Camus, buscando identificar o sentido teleológico da perseverante jornada da orçamentação por desempenho. Por fim, apresentam-se propostas de macrossoluções para o fortalecimento da orçamentação por desempenho no Brasil, seguidas de considerações finais sobre o tema em discussão.

Palavras-chave Orçamento por Desempenho. Mito de Sísifo. Quadro de Despesas de Médio Prazo. Revisão do Gasto.

Abstract *This article addresses the subject of performance budgeting and its connection with the myth of Sisyphus. A panoramic portrait of performance budgeting describing its concept, historical journey, basic types and use in Brazil is initially presented. The article then analyses the myth of Sisyphus according to the philosophical interpretation of Albert Camus, aiming at identifying the teleological sense of the persevering journey of performance budgeting. Finally, macro solutions for the purpose of strengthening performance budgeting in Brazil are proposed, followed by final considerations on the subject discussed.*

Keywords *Performance Budgeting. The Myth of Sisyphus. Medium-term Expenditure Framework. Spending Review.*



A percepção do servidor sobre o planejamento governamental e os desafios de uma formação complexa

Jackson De Toni jackson.detoni@gmail.com

Analista de Produtividade e Inovação na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. Brasília, Brasil.

Introdução

O artigo discute os resultados de uma pesquisa realizada junto à parcela dos servidores públicos federais sobre temas relacionados à metodologia, aplicação e relevância do planejamento governamental realizada em 2019. A pesquisa foi realizada no âmbito do Projeto Cátedras, apoiado pela Escola Nacional de Administração Pública. O objetivo foi identificar as eventuais lacunas na formação dos servidores nessa área e produzir insumos didático-pedagógicos necessários para estratégias de capacitação mais efetivas. A conclusão mais geral sinalizada pelos levantamentos realizados aponta para uma situação contraditória. Há por um lado, um registro substantivo da percepção dos servidores sobre a importância estratégica da função planejamento, entretanto tal percepção não guarda coerência com o manejo de metodologias mais sofisticadas. Mais importante ainda é a sinalização de que o processo de planejamento público pode ser dissociado do debate teleológico, ou seja, de julgamento valorativos sobre o mérito de objetivos e diretrizes estratégicas. A hipótese de que uma concepção positivista predomine na cultura institucional, hipervalorizando a dimensão técnica sobre a política, explicaria a redução da natureza estratégica do planejamento à sua dimensão gerencial e a crescente colonização institucional de técnicas de gestão corporativas não adaptadas ao contexto público. A pesquisa foi realizada por meio de um *survey*, para construção e aplicação de questionários e as técnicas para o pré-teste, em que o *software* livre *LimeSurvey* para gerenciamento de questionários foi utilizado.¹ Mais detalhes sobre esta metodologia é detalhada no caderno ENAP (2018). O questionário (*link* de acesso) foi enviado ao grupo de servidores alvo da pesquisa, por meio de correio eletrônico, utilizando o cadastro de egressos dos cursos de formação da Escola Nacional de Administração Pública (aperfeiçoamento de carreiras) e o cadastro de participantes das

¹ A plataforma de pesquisa está disponível em <https://www.limesurvey.org/>

oficinas participativas de elaboração dos programas do Plano Plurianual 2020/2023, realizadas em maio de 2019, organizadas pelo Ministério da Economia.²

Além dessa introdução e das conclusões ao final, o artigo contém a descrição metodológica na seção 01, a descrição da amostra intencional pesquisada na seção 02, a sistematização das respostas na seção 03 e a discussão dos resultados na seção 04.

A metodologia utilizada na pesquisa

A primeira metodologia utilizada na pesquisa é denominada “análise fatorial”. Antes da identificação das variáveis explicativas relacionadas ao grau de facilidade e o grau de concordância acerca das questões “Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las” (primeiro grupo de questões) e “O que você acha sobre as sentenças” (segundo grupo de questões), optou-se por realizar a análise fatorial visto que o objetivo é identificar e reduzir o número de variáveis contidas nos questionários. Quando o objetivo é simplesmente reduzir as informações da matriz de correlações, isso é tipicamente obtido a partir da análise fatorial comum. Nesse sentido, parece mais adequado falar em fatores.

Inicialmente, realizou-se a identificação do número de variáveis latentes contidas nos questionários contextuais dos servidores. Para a aplicação da análise fatorial (AF) com o método *Principal Axis Factoring* e rotação *Varimax*, utilizou-se o software estatístico SPSS 24.0 (*Statistical Package for Social Sciences*), para tal, as opções de respostas de cada variável dos questionários foram recodificadas em valores numéricos de 1 a *i* (total de alternativas da variável), em que: 1 associasse a situação teoricamente mais negativa e “*i*” a situação teoricamente mais positiva. Optamos por efetuar uma rotação *Varimax*, cujo objetivo é levar a que cada variável só tenha um output alto num dos fatores, sendo os *output's* nos fatores remanescentes próximos de zero, o que nos resultou compactarmos as análises em apenas 4 fatores. Constatamos que a variância comum para cada variável, bem como a variância específica, se mantém constantes após a rotação dos fatores. Esta estrutura já nos permite efetuar uma identificação prévia dos fatores, isto é, efetuar uma interpretação prévia. Todavia, iremos efetuar a interpretação apenas dos valores com cargas superiores a 0.30.

Para obtenção dos resultados, realizou-se os seguintes procedimentos propostos por Johnson & Wichien (1998) para a Análise Fatorial e Laros (2012), listados da seguinte forma: i) verificação da fatorabilidade da matriz de correlações; ii) número de fatores a ser extraído; iii) decisão sobre o tipo de rotação a ser utilizada; iv) inspeção das cargas fatoriais; v) obtenção de índices de fidedignidade e xi) cálculo dos escores fatoriais.

A medida global do Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de adequação amostral e o “Teste de Esfericidade” de Bartlett é uma medida de diagnóstico da homogeneidade das variáveis, em que valores superiores a 0,9 indica uma análise fatorial muito boa e para valores entre 0,8 e 0,9, uma análise boa, isto porque o KMO perto de 1 indica

2 Os e-mails foram enviados uma única vez durante o mês de junho de 2019 tendo como destinatários 971 Especialistas em Políticas Gestão e Políticas Públicas, 772 Analistas de Planejamento e Orçamento e 1.751 participantes das oficinas do PPA.

coeficientes de correlação parciais pequenos. Já a análise de correspondência simples, uma técnica estatística que fornece uma representação gráfica das tabulações cruzadas, foi utilizada de forma complementar. Tabulações cruzadas surgem sempre que for possível colocar eventos em dois ou mais conjuntos diferentes de categorias. Além disso, esta técnica fornece um meio de representar graficamente a estrutura de tabulações cruzadas, de modo a esclarecer sobre os mecanismos subjacentes. Para dizer com certa razoabilidade de distribuição de amostra para amostra, o meio usual para se responder a essa pergunta é o teste qui-quadrado de Pearson para independência. Ele testa se uma tabulação cruzada desvia significativamente de uma em que as linhas e colunas são independentes (Yelland, 2010).

Os pressupostos para a utilização da Análise de Correspondência, são verificados ao analisarmos um conjunto de informações organizados, por exemplo, numa “Tabela X”, onde se apresenta o teste qui-quadrado e a significância associada. Nesse caso, é possível concluir que existe uma associação significativa do “grau de facilidade” (no uso daquela ferramenta/instrumento), atribuído pelos servidores com o eixo correspondente (o eixo corresponde a uma área de atuação). Pode-se notar que há uma associação estatisticamente significativa entre estes itens, já que o valor p é menor ou igual a 0,05. Verificou-se, então, que todas as análises de correspondência apresentadas foram significativas ao nível de 5%.

As características dos servidores entrevistados

A Tabela 01 apresenta as quantidades e percentuais das proporções da taxa de preenchimento completos, parciais e inválidos, em cada questionário. Considerando o total de questionários enviados, 40,76% foram preenchidos de forma completa, 56,87% foram parcialmente preenchidos e 2,84% considerados invalidados devido a inconsistências internas.

Tabela 01: Quantidade e percentual proporções da taxa de preenchimento completos, parciais e inválidos dos servidores respondentes do questionário.

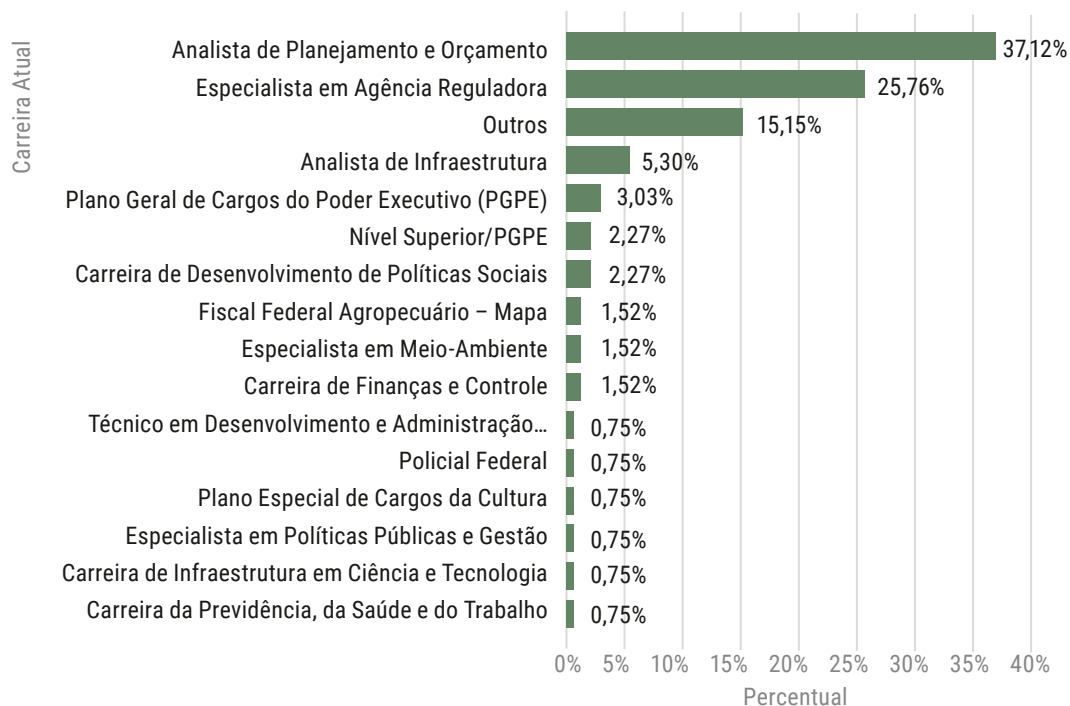
Preenchimento	N	%
Parcialmente	120	56,87%
Completos	86	40,76%
Inválidos	6	2,84%
Total	211	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro bloco do questionário abordou temas relacionados à identificação funcional e posição institucional dos entrevistados (perguntas de 1 a 12). Na questão “Qual o seu vínculo com a administração pública federal?”, observa-se que a maioria dos servidores federais respondentes são servidores públicos efetivos 82,52%, seguidos daqueles que estão sem vínculo ou cargo em comissão ou ainda aposentados pela administração Federal, ambos com 5,30%.

Sobre a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Qual a sua carreira atual?”, observa-se que em relação à carreira do Serviço civil, os dados da tabela refletem a diversidade e a heterogeneidade de carreiras existentes na Administração Pública Federal e na produção de políticas públicas. Demonstram, assim, que a maior parte dos respondentes, servidores públicos efetivos, são Analista de Planejamento e Orçamento, com 37,12% de participação, seguidos dos Especialista em Políticas Públicas e Gestão, com 25,76%. A figura 1, a seguir, ilustra a distribuição funcional dos entrevistados.

Figura 01: Percentuais de servidores respondentes, por carreira atual.



Fonte: Elaboração própria.

A tabela 02 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual área do seu órgão ou entidade você trabalha atualmente?”. Observa-se que aproximadamente 44% dos respondentes atuam ou trabalham em órgão ou entidades associados ao Ministério da Economia e 11% deles Ministério da Educação e Cultura.

Tabela 02: Quantidade e percentual e servidores respondentes, por órgão ou entidade.

Órgão/ Ministério	N	%
Ministério da Economia	51	44%
Ministério da Educação e Cultura	13	11%
Min. Des. Regional	9	8%
Min. Minas e Energia	6	5%
Ministério Saúde	4	3%
Min. Defesa	3	3%
Min. Meio Ambiente	6	5%
Presidência República	6	5%
Governo do Distrito Federal	1	1%
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	1	1%
Agência Espacial Brasileira	1	1%
Casa Civil	4	3%
CEMANDEN	1	1%
CGVB/DIPOV/SDA/MAPA	1	1%
Imprensa Nacional	1	1%
Incra	1	1%
MCTIC	1	1%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	1%
Ministério das Relações Exteriores	1	1%
PGFN	1	1%
Fundação Nacional do Índio - Funai	1	1%
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos	1	1%
Total	115	100%

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 03 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente?”. Observa-se que, no que diz respeito **à lotação dos respondentes por área de trabalho dentro do órgão superior**, a maior parte dos respondentes atuam na área de Aperfeiçoamento da Gestão Pública e Outros, ambos com 17,3%. Seguidos daqueles que são da área econômica, com 11,8%.

Tabela 03. Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por área de atuação.

Política pública	N	%
Aperfeiçoamento da Gestão Pública	22	17,3%
Outros	22	17,3%
Econômica	15	11,8%
Meio Ambiente	8	6,3%
Energia e Mineração	7	5,5%
Ciência, Tecnologia e Inovação	6	4,7%
Saúde	6	4,7%
Cultura	5	3,9%
Direitos Humanos e Cidadania	5	3,9%
Habitação e Saneamento	5	3,9%
Desenvolvimento Regional e Territorial	4	3,1%
Educação	4	3,1%
Agropecuária	3	2,4%
Assistência Social	3	2,4%
Justiça e Segurança Pública	3	2,4%
Comércio Exterior	1	0,8%
Comunicações	1	0,8%
Defesa Nacional	1	0,8%
Desenvolvimento Agrário e Rural	1	0,8%
Desporte e Lazer	1	0,8%
Indústria, Comércio e Serviços	1	0,8%
Política Externa	1	0,8%
Previdência Social	1	0,8%
Transporte	1	0,8%
TOTAL	127	100,0%

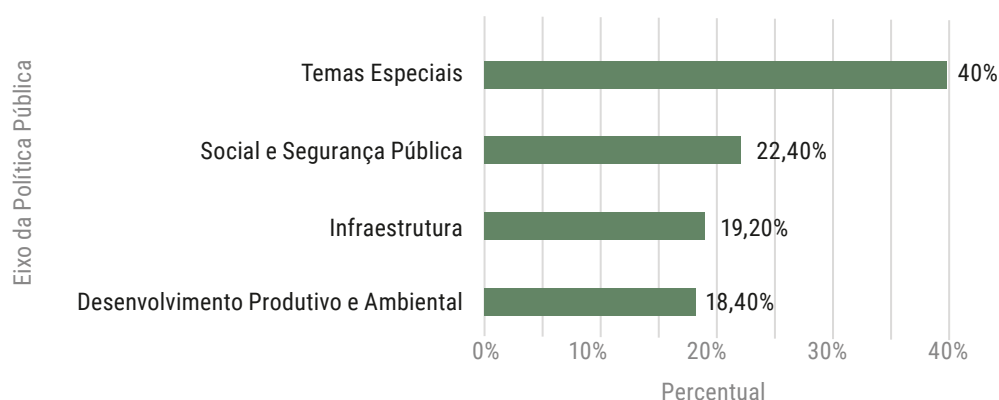
Fonte: Elaboração própria.

Entre as respostas dos servidores entrevistados acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente? [Outros]” estão assinaladas: “Aposentado”, “Desenvolvimento social”, “Escola de Governo”, “Gestão Patrimonial Imobiliária”. “Infraestrutura”, “Licenciado”. “Mobilidade Urbana”, “Monitoramento”, “Nenhuma”, “Orçamento”, “Pesquisa sobre políticas públicas”, “Planejamento e Orçamento”, “Planejamento Estratégico de Longo Prazo”, “Todas as áreas de competência do Ministério da Economia”, “Todas” e “Trabalhos com políticas transversais e na parte administrativa”.

A sistematização das respostas

O Bloco II e III do questionário abordaram os temas das habilidades, conhecimentos e percepção relacionados às atividades de planejamento estratégico governamental (perguntas 13 a 40). A figura a seguir apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual eixo do Plano Plurianual 2016-2019 a política pública na qual você trabalha se insere?”, observa-se que os respondentes poderiam selecionar uma das quatro áreas previstas no Plano Plurianual da política pública 2016-2019, entres quais se destacaram “Temas especiais”, com 40,0% de respostas, e “Social e Segurança Pública”, com 22,4%. A Figura 02 apresenta graficamente estes percentuais.

Figura 02: Percentuais de servidores respondentes, por tipo de programa plurianual



Fonte: Elaboração própria.

A tabela 04 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Você já participou de algum evento, oficina ou reunião de planejamento do seu Ministério, setor ou departamento?”. Observa-se que os quantitativos apresentados demonstram, primeiramente, que os participantes desta pesquisa estão envolvidos em pelo menos alguns dos programas do PPA 2016-2019, embora o número de respondentes seja muito baixo. Entretanto, estes dados corroboram também para a constatação da heterogeneidade da atuação dos servidores na produção de políticas públicas: 75,19% dos participantes declararam participar no planejamento em seu órgão ou ministério e apenas 24,81% disseram não ter participação. Tratando-se majoritariamente de carreiras com atribuições de média e alta complexidade, há coerência no envolvimento frequente com ações na área de planejamento.

Tabela 04: Quantidade e percentuais de servidores respondentes, participantes no planejamento da Política Pública.

Participação / Planejamento da PP	N	%
Não	32	24,81%
Sim	97	75,19%
Total	129	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 5, por sua vez, apresenta o grau de associação entre o nível de facilidade (que revela, por contraste, também a dificuldade) relacionado à questão “Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las”. Os valores **superiores 0,70 indicam que existe associação** e estão em destaques na tabela. Entre essas correlações as que apresentaram forte correlações entre si estão: **Coordenar e Moderar** com 0,89 de associação e ainda **Análises e Cenários, Marco Lógico e Árvore de problemas**, ambas com correlação de 0,81. A descrição das categorias utilizadas, que representam tarefas, habilidade e conhecimentos necessários na área de planejamento, foram codificadas no questionário conforme segue na tabela 05.

Tabela 05: Item e descrição dos itens apresentados na Tabela 06.

Item	Descrição
Árvore de Problemas	Explicar um problema complexo utilizando técnicas de análise que identificam e discriminam as causas, os sintomas e os efeitos de um problema, como a técnica conhecida como “desenho da árvore do problema”.
Marco Lógico	Construir o “Marco Lógico” de um projeto identificando objetivo superior, objetivo do projeto, resultados e atividades, assim como os indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes.
Balance Scorecard	Aplicar a metodologia conhecida como Balance Scorecard no seu setor ou diretoria, incluindo a elaboração do Mapa Estratégico, seus objetivos e perspectivas.
Cenários	Construir cenários (narrativas consistentes sobre situações futuras) no contexto do planejamento estratégico, identificando ameaças e oportunidades potenciais no médio e longo prazo relacionadas aos planos, programas ou projetos da sua área de atuação.
Análises	Fazer análise de atores institucionais relevantes para o planejamento, identificando seus interesses, motivações e capacidades relacionadas aos planos, programas ou projetos da sua área de atuação.
Indicadores	Construir um sistema de indicadores para monitoramento do planejamento e processo de avaliação de seus resultados.
Coordenar	Coordenar uma oficina de planejamento estratégico no seu departamento ou setor de atuação.
Moderador	Atuar como moderador ou facilitador de grupos no ambiente de uma oficina (reunião, workshop) de planejamento estratégico.
Mediador	Mediar conflitos inter-institucionais e conciliar interesses divergentes no processo de planejamento.
Comunicar	Comunicar e defender publicamente o planejamento estratégico do ministério, seu setor ou diretoria, externamente (em instâncias da sociedade civil, legislativo, imprensa, etc.).

Fonte: Elaboração própria.

A seguir as correlações identificadas pelos entrevistados:

Tabela 06: Correlações do grau de facilidade dos respondentes acerca dos itens.

Grau de Associação	Árvore de Problemas	Marco Lógico	Balance Scored	Cenários	Análises	Indicadores	Coordenar	Moderador	Mediador	Comunicar
Árvore de Problemas	1,00									
Marco Lógico	0,81	1,00								
Balance Scored	0,70	0,63	1,00							
Cenários	0,63	0,71	0,62	1,00						
Análises	0,73	0,76	0,69	0,81	1,00					
Indicadores	0,65	0,59	0,60	0,69	0,63	1,00				
Coordenar	0,64	0,65	0,61	0,52	0,63	0,63	1,00			
Moderador	0,60	0,58	0,58	0,47	0,54	0,56	0,89	1,00		
Mediador	0,61	0,64	0,54	0,66	0,66	0,61	0,70	0,74	1,00	
Comunicar	0,68	0,67	0,58	0,61	0,63	0,67	0,78	0,77	0,73	1,00

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar que há grande variabilidade nos níveis de domínio na aplicação de certas técnicas que exigem relativa sofisticação e alto nível de habilidades, como é o caso, por exemplo, da elaboração de cenários ou a análise estratégica de atores. É impossível precisar o quanto a resposta, ainda que anônima, sofra algum tipo de viés cognitivo, já que a ampla maioria, senão todas, as habilidades enumeradas de alguma forma ou outra constam das atribuições desejadas e esperadas das respectivas carreiras do ciclo de gestão, em especial EPPGG e APO.

A Tabela 07 traz o resultado da **análise fatorial** dos dados da mesma questão acima sobre as atividades de políticas públicas. A análise fatorial, que explica cumulativamente 55,26% dos dados, revela quatro principais componentes do trabalho de políticas públicas. O teste KMO³ foi de 0,789, o que indica que a aplicação da Análise Fatorial é satisfatória.

Os dados foram organizados em quatro componentes, onde o primeiro fator retrata bem as **dificuldades institucionais** e metodológicas de elaboração e manejo do Plano Plurianual, abrangendo os itens associados às temáticas categorizadas e nomeadas como: Inter-relações, Avaliação, Superficialidade, Fragmentação, Prioridades, Burocrático e Foco (categorias detalhas na tabela 08). Já o segundo fator, envolve as questões de **formação e capacitação** dos atores envolvidos, compreendendo as temáticas: Formação, Independe dos Governantes, *Top-down*, Inacessibilidade e Falta de Capacitação. O terceiro fator nos remete a questões de **liderança e gestão**, onde surgem os itens: Falta de gestão e Falta de Transversalidade. E por fim, o quarto fator se resume as questões sobre **recursos e da prestação de serviços**, com os itens: Redução de desperdício e Coordenação.

³ Ver a seção 01, sobre a metodologia utilizada.

Tabela 07: Análise Fatorial das funções de políticas públicas

Categorias/Temáticas	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4
Inter-relações	0,548			0,433
Avaliação	0,590			
Superficialidade	0,599			
Fragmentado	0,649			
Prioridades	0,666			
Burocrático	0,768			
Foco	0,424		- 0,353	0,377
Formação		0,493		
Independe dos Gov.	0,306	0,560		
Top-down		0,649		
Inacessível		0,686		0,300
Falta de Capacitação		0,767		
Falta de gestão				0,769
Falta de Transversalidade				0,775
Redução desperdício			0,848	
Coordenação			0,757	
Eigen values	4,54	1,57	1,41	1,31

Testes**KMO: 0.798 ; $\chi^2 = 219.956$; df - 45; p - 0.00**

Variação Total Explicada - 55.26% A tabela 08, na sequência, apresenta a descrição de cada item utilizado na tabela 07.

Tabela 08: Legenda dos itens descritos na Tabela 07.

Item	Detalhamento da temática apresentado aos entrevistados no questionário
Formação	No processo de formação específico da sua carreira e nos eventos de formação continuada o tema do planejamento governamental não é abordado ou é tratado de forma superficial e pouco operacional.
Redução desperdício	Na sua opinião o Planejamento Governamental é útil porque permite melhorar o gasto público, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento anual.
Independência dos Gov.	Na sua opinião a efetividade do planejamento governamental não tem relação com o tipo ou natureza dos objetivos estratégicos do governo eleito, ou seja, é um problema típico de gerenciamento técnico não dependente do debate de propósito ou metas de cada governo.
Coordenação	Na sua opinião o planejamento governamental é útil porque proporciona maior coerência e consistência no governo, evita sobreposição de funções e programas, facilita as tarefas de coordenação inter-ministerial e contribui para melhorar a prestação de serviços públicos.
Falta de capacitação	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque dirigentes, funcionários públicos e gestores políticos não dominam plenamente a metodologia, conceitos e instrumentos técnicos para elaboração e implementação do plano.
Top-down	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque o processo de elaboração é elitizado, vem de cima para baixo (top-down), não há suficiente participação da sociedade ou dos grupos envolvidos nos impactos e efeitos dos planos.
Inacessível	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque as metodologias, procedimentos e a linguagem dos planos é de difícil assimilação pelos gestores públicos e de difícil entendimento pela sociedade em geral.
Avaliação	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque não há mecanismos de responsabilização pelos seus resultados, os processos de monitoramento não resultam em lições aprendidas pelos gestores e as avaliações são formais e burocráticas.
Fragmentado	A baixa efetividade do planejamento governamental pode ser explicada pelos problemas na estratégia de implementação do plano, em especial, nas estruturas e sistemas de gestão da administração pública federal, fortemente fragmentados, com processos decisórios de baixa eficiência, com sobreposição de funções e baixa coordenação em nível estratégico.
Superficialidade	A efetividade do planejamento governamental é fortemente prejudicada pela baixa qualidade dos programas eleitorais e a superficialidade do debate programático (programas de governo) em especial, a baixa viabilidade das propostas, a superficialidade das análises e a ausência de estratégia de execução.
Burocrático	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque o principal instrumento legal para sua organização – os Planos Plurianuais – são formais, burocráticos e dialogam pouco com a realidade de implementação das diversas políticas públicas no dia a dia da instituição.
Prioridades	O plano plurianual, apesar de ser uma obrigação legal, é pouco efetivo no alcance dos resultados da instituição (ministério, diretoria ou coordenação) porque as prioridades e objetivos dos gestores políticos é considerada mais importante e o ministro tem uma agenda própria de prioridades.]
Foco	A elaboração do Plano Plurianual é geralmente bem feita e o plano bem construído, porém a existência de muitos planos setoriais, alguns decorrentes de dispositivos legais, como o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), o Plano Decenal de Expansão de Energia ou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), diminui a importância e o foco no planejamento plurianual.
Inter-relações	O plano plurianual, apesar de ser uma obrigação legal, é pouco efetivo no alcance dos resultados da instituição (ministério, diretoria ou coordenação) porque a articulação inter-federativa (estados e municípios) de planos, programas e projetos é baixa ou inexistente.
Falta de gestão	A efetividade do Planejamento Plurianual, o alcance de resultados e objetivos de Programas e Projetos é fortemente prejudicado pela gestão do gasto federal, em especial pela política sistemática de contingenciamento orçamentário implementada pelo Ministério da Fazenda (Economia).
Falta de Transversalidade	A dimensão territorial (desenvolvimento regional) é tema ausente ou superficial no processo de elaboração e implementação do planejamento plurianual, o que enfraquece o potencial de transversalidade dos programas, dificulta a articulação federativa e aumenta os problemas de desenho e riscos de implementação de projetos de infraestrutura.

Fonte: Elaboração própria.

As tabelas 09.a e 09.b apresentam as associações obtidas a partir do Teste do Qui-Quadrado, onde se verifica a um nível de 90% de confiança, que há associação entre as respostas dos servidores entre as categorias “Balance Scorecard” e o eixo do “Plano Plurianual 2016-2019” e o “Processo de Formação da Carreira” e o eixo do “Plano Plurianual 2016-2019” respectivamente, pois o *p-value* é menor que 10%, logo, há uma associação entre estes itens, o que justifica o uso da análise de correspondência.

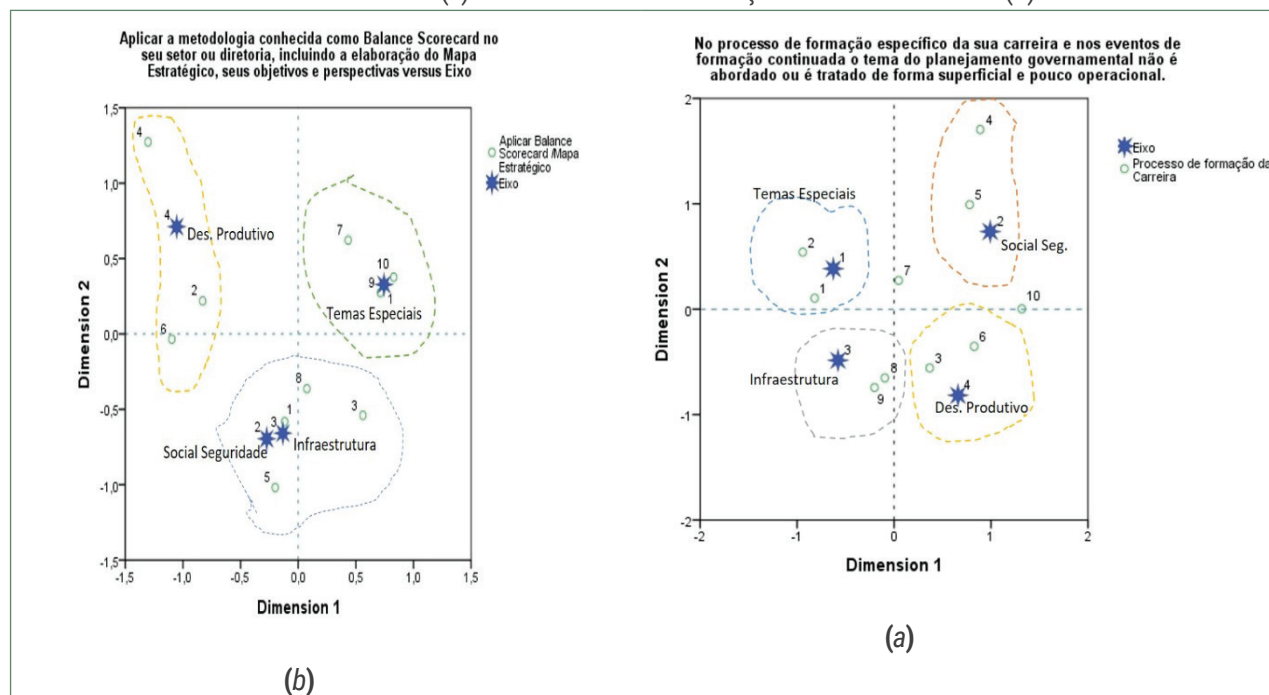
Tabela 09: Teste Qui-quadrado para as associações entre Balance Scorecard versus Eixo (a) e Processo de Formação da Carreira versus Eixos (b).

Chi-Square Tests				Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig.		Value	df	Asymp. Sig.
Pearson Chi-Square	39,670a	27	0,05	Pearson Chi-Square	43,631a	30	0,05
Likelihood Ratio	41,571	27	0,036	Likelihood Ratio	51,112	30	0,009
N of Valid Cases	109			N of Valid Cases	94		

Fonte: Elaboração própria.

As figuras 03.a e 03.b apresentam as associações obtidas entre os itens de “Balance Scorecard” e o Eixo de “Processo de Formação da Carreira” e os eixos das respostas dos servidores.

Figura 03: Análise de correspondência obtidas entre os itens de Balance Scorecard e Eixo (a) e o Processo de Formação da Carreira e Eixo (b).



Fonte: Elaboração própria.

A participação dos entrevistados foi classificada em quatro grandes grupos por local de trabalho (Infraestrutura; Desenvolvimento Produtivo; Social e Segurança; e Temas Especiais), denominados de “eixos” na análise de correspondência acima, sendo comparada com as habilidades específicas, cujo teste estatístico demonstrou ser significativo. Assim, pode-se constatar uma forte associação em todos os grupos, exceto no grupo de infraestrutura, de que o processo de formação da carreira trata de forma superficial o tema do planejamento. Igualmente todos os grupos (eixos) demonstraram associação com o uso e aplicação do Balance Scorecard, que de fato, é uma metodologia oriunda do setor privado, mas amplamente disseminada no setor público federal.

A Tabela 10 apresenta a quantidade e o percentual de resposta dos servidores no *rank* de principais soluções hipotéticas acerca da questão: **“Na sua avaliação quais seriam as principais soluções para aumentar a efetividade do planejamento governamental?”** Os servidores foram orientados a escolher até cinco alternativas, indicando da maior até a menor preferência (hierarquia de preferências). Verifica-se que **no rank 1**, aparece a solução: “Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal”, com 30,43%. **No rank 2**: “Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal”. E ainda **no rank 3**: “Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual”.

Tabela 10: Quantidade e Percentual de resposta dos servidores do Rank de Principais soluções.

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ampliar a atuação dos organismos de controle no processo de planejamento governamental, de modo a diminuir a interferência política e melhorar os padrões de boas práticas de gestão pública, evitando ineficiências e procedimentos ilícitos.	0	0,00%	2	2,20%	4	4,44%	2	2,27%	3	3,49%
Aumentando a capacidade de coordenação do centro de governo (Casa Civil, por exemplo), com maior “empoderamento” político e institucional, melhores metodologias e sistemas de monitoramento e controle.	6	6,52%	8	8,79%	11	12,22%	2	2,27%	2	2,33%
Aumentar o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério.	3	3,26%	0	0,00%	1	1,11%	12	13,64%	7	8,14%
Aumentar o grau de participação de servidores públicos na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério.	1	1,09%	2	2,20%	5	5,56%	3	3,41%	4	4,65%
Aumentar o número de funcionários públicos envolvidos nas atividades de planejamento governamental e tarefas correlatas (monitoramento, avaliação, controle, elaboração de relatórios, etc.).	1	1,09%	0	0,00%	4	4,44%	0	0,00%	5	5,81%

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Diminuir a influência política na elaboração do planejamento governamental, como por exemplo, aumentar a ocupação de cargos diretivos por funcionários concursados, diminuir a rotatividade de cargos de nomeação política ou restringir legalmente a discricionariedade de agentes políticos na elaboração do plano plurianual.	5	5,43%	3	3,30%	7	7,78%	4	4,55%	5	5,81%
Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal.	7	7,61%	17	18,68%	3	3,33%	5	5,68%	4	4,65%
Incorporar fortemente a técnica de cenários e estudos prospectivos na elaboração do plano plurianual.	0	0,00%	4	4,40%	3	3,33%	7	7,95%	7	8,14%
Incorporar fortemente o desenvolvimento regional no desenho do plano plurianual, sua implementação, monitoramento e avaliação.	1	1,09%	3	3,30%	3	3,33%	3	3,41%	9	10,47%
Institucionalizar os estudos prospectivos de longo prazo que estabelecem objetivos estratégicos mais perenes e vincular a elaboração do Plano Plurianual a esse instrumento.	4	4,35%	7	7,69%	6	6,67%	6	6,82%	8	9,30%
Melhorando a articulação inter-federativa no processo de elaboração dos planos plurianuais, programas e projetos.	4	4,35%	9	9,89%	9	10,00%	6	6,82%	4	4,65%
Melhorar e adequar a legislação, em especial regulamentar os dispositivos da Constituição Federal pendentes que tratam da formalização e consolidação do planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).	2	2,17%	5	5,49%	1	1,11%	1	1,14%	4	4,65%
Minimizar os efeitos negativos da estrutura departamentalizada e fortemente hierárquica da administração pública federal, aumentando a integração horizontal inter-setorial, a importância de programas e projetos transversais e a maior circulação de informações entre as instituições.	7	7,61%	11	12,09%	11	12,22%	6	6,82%	5	5,81%
Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual.	3	3,26%	1	1,10%	12	13,33%	7	7,95%	5	5,81%
Priorizar a execução orçamentária somente para Programas, Projetos e Ações constantes como prioridades dentro do plano plurianual.	1	1,09%	5	5,49%	0	0,00%	5	5,68%	1	1,16%
Qualificar e melhorar a relação com o poder judiciário para que o parlamento tenha maior responsabilização, protagonismo e valorização do processo de planejamento governamental.	0	0,00%	2	2,20%	5	5,56%	1	1,14%	1	1,16%
Qualificar e melhorar a relação com o poder legislativo para que o parlamento tenha maior responsabilização, protagonismo e valorização do processo de planejamento governamental.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	5	5,68%	5	5,81%

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Reorganizar a governança do planejamento governamental, transferindo por exemplo, as funções relacionadas à elaboração e implementação do Plano Plurianual para o centro de governo, na Casa Civil.	1	1,09%	2	2,20%	3	3,33%	2	2,27%	5	5,81%
Uma cultura que valorize a atividade de planejamento fortemente consolidada nos dirigentes dos partidos políticos.	18	19,57%	3	3,30%	0	0,00%	2	2,27%		0,00%
Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal.	28	30,43%	7	7,69%	2	2,22%	9	10,23%	2	2,33%
Total	92	100,00%	91	100,00%	90	100,00%	88	100,00%	86	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar que a assertiva/solução proposta envolvendo o maior protagonismo do poder legislativo na valorização do planejamento governamental foi, entre todas, a que menor teve aderência do grupo de entrevistados.

A discussão dos resultados

O *survey* foi concentrado num público muito específico entre os servidores da administração pública federal. A amostra intencionalmente foi concentrada em duas carreiras diretamente vinculadas à função de planejamento e gestão estratégica, inclusive no assessoramento para formulação de estratégias da alta direção (EPPGG e APO) e o público selecionado nos ministérios para participação das oficinas de elaboração dos programas do PPA 2020/2023. A intenção era checar exatamente a percepção, as capacidades e a opinião dos setores que teoricamente estão mais aptos para exercer essas atividades (complexas) na administração pública federal. No grupo de respondentes, 82,5% eram servidores efetivos, e destes, 37% são Analistas de Planejamento e Orçamento e 25% são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. O perfil qualitativo elevado é confirmado pelas características dos entrevistados, pois 75% já participaram de atividades de planejamento em suas respectivas instituições e entre as dez habilidades questionadas, em pelo menos seis delas houve uma indicação superior a 0,7 (facilidade na aplicação): **coordenar**, **moderar** oficinas, fazer **análises**, elaborar **cenários**, fazer **marco lógico** e **desenho de árvore de problema**.

Quanto às causas prováveis da inefetividade (ou efetividade) do planejamento, elas estão organizadas no Bloco C do questionário. O *survey* propunha 14 diferentes razões negativas e 02 positivas sobre o planejamento e perguntava ao entrevistado sobre seu grau de aderência numa escala de 1 a 10 (de “discordo” a “concordo” totalmente). As diferentes argumentações foram agrupadas em quatro componentes distintos. Um primeiro reunindo questões **institucionais e metodológicas**, um segundo, as questões de **formação e capacitação**, um terceiro aglutinando argumentos relacionados à gestão e liderança e um quarto componente relacionado à **recursos e prestação de serviços**.

A análise fatorial demonstrou que o argumento de maior aderência no grupo de entrevistados, para o primeiro componente, se relaciona à burocratização do principal instrumento de planejamento federal, o PPA, que **dialo-garia pouco com a realidade** de implementação das diversas políticas públicas no dia-a-dia das instituições. No segundo componente o argumento com maior concordância está relacionado a **falta de capacitação e domínios** de conceitos e metodologias, seguido de perto pela dificuldade de comunicação e acesso aos significados dos planos, pelos gestores e pela sociedade. O terceiro componente reúne argumentos positivos (justificadores) sobre a função planejamento, ambos obtiveram grande aderência dos entrevistados: o plano **racionaliza gastos e procedimentos** e facilita a **coordenação** de governo. Por último, os dois argumentos do quarto componente obtiveram alto nível de aderência dos entrevistados: a efetividade do plano é **afetada negativamente pela gestão do gasto** público sujeita aos contingenciamentos não previsíveis e a grande dificuldade para assegurar a transversalidade na dimensão territorial dos programas, em especial aqueles de infraestrutura. De um modo geral, há significativa coerência entre o conteúdo das respostas sobre as lacunas e fragilidades do processo de planejamento federal (Bloco II do *survey*) e as respostas sobre as possíveis estratégias de recuperação e/ou construção da efetividade do planejamento federal (Bloco III do *survey*).

No último bloco, os entrevistados foram submetidos a um conjunto de argumentos sugerindo alternativas para recuperar ou melhorar a capacidade estatal na função planejamento estratégico. Entre as 20 proposições, foram combinadas intencionalmente argumentações de natureza marcadamente heterogênea, tanto do ponto de vista metodológico, quanto epistemológico, com o propósito de estimular um posicionamento mais claro do entrevistado. Como pode-se ver na Tabela 10, as cinco posições melhores ranqueadas, na ordem, foram: “Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal” (no rank 1, com 30,43%); “Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal” (no rank 2, com 18,68%); “Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual” (no rank 3, com 13,3%); “Aumentar o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério” (no rank 4, com 13,64%) e “Incorporar fortemente o desenvolvimento regional no desenho do plano plurianual, sua implementação, monitoramento e avaliação” (no rank 5, com 10,47%).

Resumidamente, o grupo de entrevistado concentrou seus argumentos em **cinco ideias-chave**: (1) responsabilização, resultados e avaliação; (2) formação teórica e prática; (3) metodologia; (4) participação da sociedade e (5) desenvolvimento regional. Cabe lembrar que no rank 2 os argumentos de melhoria da articulação inter-federativa e de aumento da integração horizontal inter-setorial e transversal entre os ministérios foram igualmente bem posicionados.

Os resultados dessa pesquisa corroboram e complementam estudos anteriores realizados especificamente sobre a opinião de servidores sobre o planejamento plurianual nas oficinas programáticas do PPA 2016/2019 (SANTOS e PAULA, 2017). Reforçando as conclusões daquele trabalho, parece haver sem dúvida uma percepção

clara da importância do planejamento plurianual e seu **aspecto formal legal** (PPA-LOA-LDO).⁴ Por outro lado, há também uma clara afirmação de **desutilidade crescente** dessas instituições (regras) como ferramentas práticas e operacionais na formulação e gestão de políticas públicas setoriais e regionais. É um contexto que desafia o processo de formação de quadros públicos.

O legado dos anos 1990 é um mosaico confuso e fragmentado. A reforma administrativa inspirada na nova gestão pública tentou criar padrões privados de gestão, em especial na proliferação das agências de regulação, do controle e fiscalização, com pouca ou nenhuma ênfase em pensamento estratégico. O planejamento setorial existe de forma limitada, cada ministério cria soluções *ad hoc*, com estruturas não padronizadas de planejamento e gestão. Conforme Pagnussat:

Nesse contexto, mais do que reconstruir as instituições, são fundamentais a adequação do desenho institucional e o desenvolvimento das competências técnicas e políticas dos novos planejadores. O novo planejador tem que ter visão estratégica, capacidade de perceber o ambiente, ser negociador, mediador, comunicador, empreendedor, ser um gestor de redes, ter capacidade de persuasão etc. Enfim, o perfil está mais próximo do generalista, técnico-político, com visão estratégica do primeiro curso de EPPGG e de APO/AFC – primeiro e segundo curso de políticas públicas e gestão governamental, realizado pela Enap nos anos de 1988 a 1991. (2015, p. 213)

Os *insights* da pesquisa parecem reforçar essa percepção de que o perfil pluralista se ajusta melhor à função-planejamento. O objetivo do processo de formação/capacitação permanente é criar uma habilidade transversal de alta performance, um perfil diferenciado para servidores que tenham potencial para desenvolver aptidões especiais. O perfil do planejador estratégico ideal é um híbrido entre o quadro técnico-intelectual formado na academia, detentor de títulos acadêmicos e o gestor pragmático e mais longo, com experiência institucional e política. Como o terreno do planejamento estratégico é por excelência o cálculo político, que depende da interação entre atores, e da aplicação de estratégia em ambientes de forte competição política, as habilidades requeridas do planejador exigem alta capacidade de percepção e iniciativa. Aqui é necessária uma observação de natureza metodológica, pois a pesquisa é focada no burocrata e as aptidões sugeridas ultrapassam em muito a natureza típica da burocracia pública, pois alcançam as capacidades dos que detêm capital político que surge do processo de legitimação político-eleitoral, o que não é a fonte de legitimação do burocrata. A solução é evidente, deve-se combinar nos times de planejamento criativamente as duas qualidades e se possível nos processos formativos também. É por isso que o perfil generalista, combinando experiência de gestão com titulação acadêmica é sempre preferível. Observar a viabilidade política da dimensão técnica e a viabilidade técnica da dimensão política é o desafio permanente do perfil ideal do planejador estratégico.

4 Em especial nesse aspecto: "...os servidores veem no núcleo gestor o agente que pode fazer transformações mais profundas para aperfeiçoar o PPA, relativamente aos demais agentes constituídos. Este fato, se de um lado confirma o pressuposto de baixo enraizamento do planejamento no plano institucional, por outro lado, mostra que a dependência do processo em relação aos agentes políticos é um espaço de legitimação da recepção de planos de governo bem estruturados." (Santos e Paula, 2017, pág. 43).

Conclusões e recomendações

Ninguém discute mais a importância do planejamento como uma das funções centrais de governo. A própria OCDE (2018), referência *mainstream* de governança, reitera que o planejamento governamental é a base do *framework* do que se convencionou chamar de *center of government*. Porém, como é comum no nosso arranjo institucional, no Brasil combinam-se tarefas modernas e arcaicas num convívio complexo e imprevisível. Não é trivial que após três décadas da publicação do texto constitucional os dispositivos relacionados ao planejamento governamental ainda não tenham sido devidamente regulamentados. Para complicar, tramita no Congresso Nacional, desde o final de 2019, uma proposta de emenda constitucional que substitui o PPA por uma espécie de “orçamentação plurianual”, criando incertezas sobre o futuro do planejamento no setor público (MONTEIRO, 2019).

A trajetória do planejamento governamental aponta problemas aparentemente insolúveis. Nossa cultura política é hostil à construção de consensos de longo prazo, e isso vem dos partidos, que não são escolas de governo, mas “clubes eleitorais”. Não há um sistema de avaliação sistemática de resultados, cobrança de resultados em todas as esferas, de responsabilização, logo, nossa governança não demanda planejamento. Houve um brutal empobrecimento teórico e conceitual desde a reforma gerencial dos anos 1990, que reduziu o planejamento estratégico a sua dimensão gerencial, organizacional. Planejar em governo significa hoje, infelizmente, discutir mudanças no organograma, na posição dos departamentos ou redesenho de processos, no máximo, revisar metas operacionais e fazer micro gerenciamento. Nossa tradição no pensamento econômico é duplamente negativa em relação ao tema: ou o planejamento é considerado como a negação do mercado e, portanto, como utópico e inviável, ou é determinista e inflexível, e igualmente irrelevante e descolado da realidade.

A pesquisa realizada demonstrou que há uma percepção clara da importância do planejamento como atividade de governo, inclusive dos fatores complexos que incentivam sua implementação ou podem bloquear seu desenvolvimento. Por outro lado, há um claro empobrecimento metodológico e conceitual com a generalização acrítica de ferramentas e técnicas corporativas no ambiente governamental. Sobretudo, aparece a sensibilidade para o entendimento de que a baixa efetividade dos resultados planejados se relaciona mais a problemas complexos de natureza política ou decisória, do que temas gerenciais e operacionais. Aliás, na dimensão setorial o planejamento público tem desenvolvido boas experiências nacionais, em especial na área de energia e logística. De qualquer sorte, os problemas do planejamento público se resolverão com mais planejamento e não menos. As crises são também janelas de oportunidade, não é por outro motivo que os países centrais têm retomado o planejamento público, com agilidade e efetividade (CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L., 2019). A crise sanitária demonstrou que os países com mais capacidade de planejamento e gestão estratégica conseguiram coordenar respostas públicas e privadas com maior agilidade, eficácia e efetividade. Num país onde até poucas décadas só 10% da burocracia federal havia sido recrutada por meio de concurso público, a formação do servidor é também uma estratégia de blindagem contra práticas clientelistas.

A reformulação dos processos de formação e capacitação para a função-planejamento exigem esforços combinados e articulados em três frentes, na formação teórico-prática, nos processos cooperativos e de aprendizagem

e finalmente na aprendizagem centrada no aluno. O primeiro aspecto se relaciona à **mudança de *mindset*** sobre o próprio conceito de planejamento, suas ferramentas e técnicas, mais como um *toolkit* e um *framework* flexível e adaptável ao contexto do que um roteiro estático e imutável. A segunda dimensão repousa na **aprendizagem em rede**, centrada na solução de casos e problemas complexos, com base em situações reais. Finalmente, a terceira temática considera o processo de **aprendizagem como um protocolo permanente**, automotivado e integral, no sentido de que as aptidões, conhecimentos e habilidades relacionadas ao planejamento supõe, não só o domínio racional-cognitivo, mas também a maturidade no plano emocional.

Referências

CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L. (2019). ***The new national development planning and global development goals: processes and partnerships***. World Development Journal, p. 76-89. Disponível em < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19300713>>, acesso em julho de 2020.

Escola Nacional de Administração Pública (2018). Capacidades estatais para produção de políticas públicas: Resultados do Survey sobre o serviço civil no Brasil. Brasília-DF, Cadernos ENAP, N° 56. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>, acesso em 10/03/2019.

Johnson & amp; Wichern (1998). Applied Multivariate Statistical Analysis. 4th Edition, Prentice-Hall, New York.

Laros, J. A. (2012). O uso da análise fatorial: algumas diretrizes para pesquisadores. In: L. Pasquali (Ed.). Análise fatorial para pesquisadores (pp. 141-160). Brasília: LabPAM.

MONTEIRO Neto, A. (2020). Reforma no Pacto Federativo, implicações e consequências das proposições da PEC 188/2019, FONCATE, Brasília. Disponível em <<http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/03/Reforma-do-Pacto-Federativo.pdf>>, acesso em junho de 2020.

OECD (2018). ***The organisation and functions of the centre of government*** in OECD countries, Paris. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>, acesso em junho de 2020.

PAGNUSSAT, J. (2015). Arranjos Institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do estado brasileiro, In Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: IPEA.

SANTOS, G. e DE PAULA, J. (2017). O que pensam os servidores sobre o Planejamento? Percepção sobre o processo de elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual (PPA). Relatório de Pesquisa. IPEA, Rio de Janeiro.

Yelland, P. (2010). ***An Introduction to Correspondence Analysis***. The Mathematica Journal, 2010. [dx.doi.org/doi:10.3888/tmj.12-4](https://doi.org/10.3888/tmj.12-4).

The civil servant's perception of government planning and the challenges of a complex formation

Recebido 07-ago-20 **Aceito** 14-ago-20

Resumo: o artigo aborda a temática de formação e capacitação dos servidores públicos federais para desempenhar as funções relacionadas ao planejamento governamental. O artigo defende a hipótese de que o perfil pluralista, apoiado na combinação das dimensões técnicas/política e cognitiva/emocional, se adequa melhor aos desafios modernos da gestão pública. Para desenvolver esse debate o artigo apresenta os resultados de uma pesquisa de campo com servidores públicos federais realizada em 2019, basicamente com Especialistas em Gestão Pública e Gestão Governamental e Analistas de Planejamento e Orçamento. Em que pese o legado contraditório da experiência gerencialista dos anos 1990 e a crise histórica dos instrumentos de planejamento governamental, a pesquisa reforça a compreensão de que o processo formativo deve ser atualizado nas suas dimensões teórico-metodológicas, conceituais e didáticas.

Palavras-chave: planejamento governamental, capacitação, gestão pública

Abstract: the article addresses the issue of training and qualification of federal civil servants to perform functions related to government planning. The article defends the hypothesis that the pluralist profile, supported by the combination of the technical / political and cognitive / emotional dimensions, is better suited to the modern challenges of public management. To develop this debate the article presents the results of a survey with federal civil servants conducted in 2019, basically with Specialists in Public Management and Government Management and Planning and Budget Analysts. Despite the contradictory legacy of the "managerialism" of the nineties and the historical crisis of government planning instruments, the research reinforces the understanding that the training process must be updated in its theoretical-methodological, conceptual and didactic dimensions.

Keyword: government planning, training, public management
