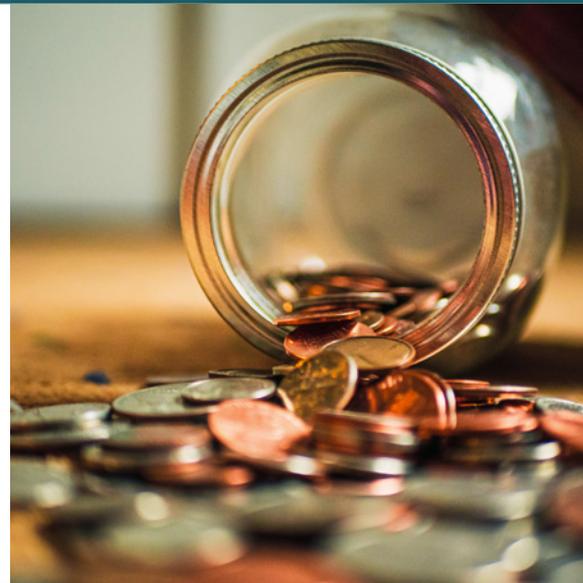
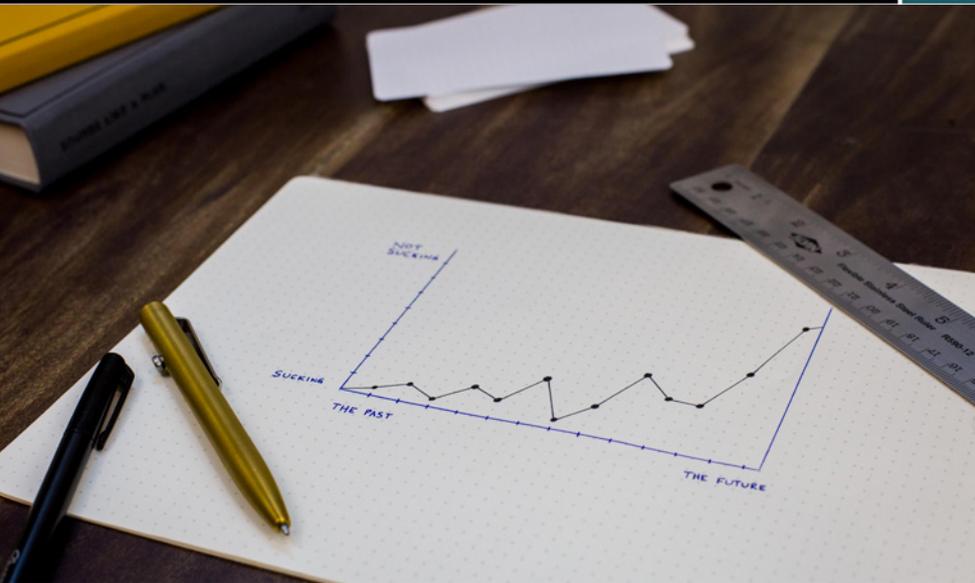


RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



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, Universidade Católica de Brasília

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 Luciana Lobato

Fotos da capa unsplash.com

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

A Relevância do Orçamento de Capital e do Planejamento no pensamento de Keynes 5

João Sicsú

The relevance of State Planning and Capital Budget in Keynes' Thought

Planejamento Estratégico e Psicologia Analítica: dialogando com as neuroses institucionais . . 24

Jackson De Toni

Strategic Planning and Analytical Psychology: dialoguing with institutional neuroses

Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitoreiras: uma análise no âmbito dos governos estaduais brasileiros 30

Paulo Sérgio Almeida-Santos

José Matias-Pereira

Augusta da Conceição Santos Ferreira

Real manipulation of public investments in view of electoral motivations:

an analysis within the scope of Brazilian state governments

Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro 50

Josinaldo da Silva Barros

Luiz Ricardo Cavalcante

Impacts of contingency on the execution of public spending: the case of

the Brazilian Army's Department of Science and Technology

Processos licitatórios de obras públicas no Brasil: uma abordagem explicativa – modalidades, fraudes recorrentes e os aspectos práticos da nova lei 14.133/2021 68

Yago Mituhiro Rucci Watanabe

Adriano Aurelio Ribeiro

Bidding processes for public works in Brazil: an explanatory approach - modalities,

recurrent fraud and the practical aspects of the new law 14.133/2021

Governança baseada em planejamento estratégico: estudo de caso no governo do estado de mato grosso do sul. 106

Deoclério Lübe Filho

Alessandro Gustavo Souza Arruda

Alberto de Barros Aguirre

Jeovan Carvalho de Figueiredo

Governance based on strategic planning: case study in the government of the state of mato grosso do sul

Análise da implantação do teletrabalho em uma unidade da administração pública 128

Diego Marcial Torales Palacios

Alberto de Barros Aguirre

Analysis of the deployment of telework in a public administration unit

Análise do processo de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual no Município de Foz do Iguaçu (2019). 148

Youssef Von Burgath

Analysis of the process of drafting and discussing the Annual Budget

Law in the Municipality of Foz do Iguaçu (2019)

A Relevância do Orçamento de Capital e do Planejamento no pensamento de Keynes

João Sicsú joaosicsu@gmail.com

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

Introdução

A literatura sobre o tema em tela apresenta duas abordagens. A primeira descreve como deveria funcionar o orçamento de capital proposto por Keynes e comenta suas objeções a déficits públicos. A segunda abordagem dá indicações que o orçamento de capital pode estar relacionado com o tema do planejamento. Trabalhos de Jan Kregel, Bresser-Pereira & Dall'Acqua e Brown-Collier & Collier compõem a primeira abordagem. Artigos de Cardim de Carvalho e Sylvie Rivot são representativos da segunda.

A proposta de Keynes de organização de um orçamento público exclusivo para as despesas de investimento foi rememorada por Kregel (1985, p.38). Foi indicado que o objetivo de Keynes era estabilizar os gastos totais de investimento. E, para tanto, seria necessário um instrumento específico de monitoramento do investimento público pelo governo. Nos anos 1990, Kregel reapresentou a proposta orçamentária de Keynes:

O crescimento estável do pleno emprego (...) exigirá um controle governamental substancial do investimento (...) [será] o orçamento de capital, que serv[irá] para compensar as variações cíclicas exógenas nos gastos de investimento. (...) Os gastos com investimentos financiados pelo orçamento de capital devem ser anticíclicos em relação aos gastos privados com instalações e equipamentos. (Kregel, 1994, p.266).

Bresser-Pereira & Dall'Acqua (1991) reafirmaram a síntese feita por Kregel (1985) e indicaram que a forma de organização do orçamento público proposta por Keynes reforçava a sua posição contrária a déficits orçamentários no longo-termo. Brown-Collier & Collier também apresentaram a proposta de Keynes de um orçamento corrente e outro de capital para reafirmar a objeção de Keynes a déficits orçamentários permanentes em relação às despesas correntes: "É claro que a visão de Keynes sobre uma política econômica adequada não exigia déficits recorrentes para financiar as operações correntes" (1995, p.350). Esses autores indicaram, então,

que “Déficits no orçamento ordinário ou corrente eram sintomas de insuficiência do investimento público e privado” (1995, p.354). Portanto, destacaram a visão geral de Keynes de que “... já que é provável que ocorram flutuações no investimento privado, planos de investimento de entidades públicas e semipúblicas deveriam ser desenhados de tal forma que possam variar em um padrão anticíclico” (1995, p.349).

Rivot levantou importante preocupação dentro da segunda abordagem. Para ela, o investimento total não dependeria exclusivamente de um programa de obras públicas desenhado dentro orçamento de capital, mas seria necessário também atuar sobre a eficiência marginal do capital e a taxa de juros de longo-termo e, então, isso iria envolver “... esquemas de capital de longo-termo; e requer[iria] uma cooperação estreita entre o Estado e os agentes privados” (Rivot, 2011, p.799). Tal articulação estabeleceria a necessidade de planejamento porque englobaria a elaboração e realização de projetos de longo-termo, cooperação entre o Estado e o setor privado e o envolvimento de órgãos públicos e semipúblicos. (ver Rivot, 2011, pp.796-798) Portanto, para a autora, “... o papel fundamental do planejamento estatal [seria] mitigar as falhas de coordenação...” (Rivot, 2011, p.798) que podem ocorrer no mundo empresarial.

Cardim de Carvalho (1997, pp.43-44) também descreveu como deveria funcionar o orçamento de capital de Keynes e sua rejeição à geração a déficits públicos – que seriam unicamente aceitos como eventos de último recurso. Cardim de Carvalho sugeriu também que quando Keynes indicou o desejo de influenciar o investimento total da economia através do orçamento de capital, ele poderia estar pensando em alguma forma de planejamento indicativo francês.¹ Esse tipo de planejamento “... consistia em orientar e estimular o investimento privado em algumas áreas específicas visando o desenvolvimento” (Cardim de Carvalho, 1997, p.45).

O presente artigo apresenta uma abordagem e objetivo diferentes daqueles acima descritos. Busca-se mostrar que Keynes, por ser um estrategista, que tinha um objetivo político final, ou seja, almejava uma sociedade ideal, organizou processos e inventou instrumentos de intervenção na realidade. Keynes precisava elaborar um diagnóstico sobre o funcionamento do capitalismo, mas para tanto precisava de uma teoria, uma nova sabedoria econômica. Isso foi alcançado entre 1932 e 1935. Com um diagnóstico feito, ele pode traçar um caminho do capitalismo individualista à sua sociedade. O caminho escolhido desde 1932 foi o planejamento. Como um dos pilares da sua sociedade ideal era a abolição do desemprego, ele sugeriu a “socialização do investimento” da economia como um todo; e o principal instrumento de planejamento escolhido para este fim foi o orçamento de capital. Outro pilar da sociedade de Keynes era o sistema de seguridade social proposto por William Beveridge em 1942, que Keynes propôs que também fizesse parte do orçamento de capital do governo – o que aliás a literatura jamais mencionou.

Um outro argumento original do artigo é que apresenta uma explicação do surgimento das teorias, instrumentos e proposições de Keynes não como invenções aleatórias e esporádicas, mas sim como elementos de uma trajetória de um estrategista que buscava construir cada engrenagem da sua máquina de intervenção para a construção de uma nova sociedade. Por exemplo, a *Teoria Geral* não surgiu apenas como uma rejeição

¹ Após a 2ª Guerra, a França implantou aquilo que foi chamado de Planejamento Indicativo. O governo emitia sinais para superar o pessimismo empresarial e estimular o investimento (ver Tobin, 1987, p.8).

econômica ao *Treatise*, mas sim, exatamente como este último, representou uma busca de uma nova teoria que fizesse uma acurada interpretação do capitalismo. Portanto, a motivação de elaboração do *Treatise* era a mesma da *Teoria Geral*. O planejamento estatal de Keynes é outro exemplo, não era resultado de uma vontade intervencionista ingênua, mas sim o caminho, uma tática de ligação do *hoje* com o *amanhã*. E o orçamento de capital era uma ferramenta do planejamento – era muito mais levantamento/acompanhamento/monitoramento e não uma simples organização orçamentária-contábil.

O artigo está dividido em mais quatro seções, além das considerações finais. Em “Keynes: um estrategista”, mostra-se um perfil de Keynes que não tem sido explorado na literatura. Em seguida, em “Um Caminho: o Planejamento Estatal”, descreve-se a tática escolhida de Keynes cuja intenção de transição já estava no seu livro não-escrito *An Examination of Capitalism* de 1924/1926. Posteriormente, em “Peça essencial: o Orçamento de Capital”, delinea-se com detalhes essa peça apresentando todas as passagens que Keynes mencionou esse instrumento – e que estão disponíveis nos seus *Collected Writings*. Por último, em “O Ideal, o Planejamento e seu Sistema Nevrálgico”, interligam-se as três seções anteriores para mostrar que Keynes tinha um conjunto de peças que se articulavam entre si cujo objetivo era alcançar uma sociedade ideal, uma Nova Jerusalém, tal como será visto.

Keynes: um estrategista

Keynes foi um estrategista. Ele tinha um objetivo político final e traçou um caminho para alcançá-lo. Esse caminho, também chamado de tática, pode ser composto de métodos, ações, metas e cenários prospectivos buscando chegar ao objetivo final. Em seu livro, Crotty (2019) ofereceu muitas pistas sólidas derivadas das ideias de Keynes e informações sobre a história econômica para mostrar que a tática de Keynes não era salvar o capitalismo com o objetivo de domá-lo.

Keynes objetivava construir uma sociedade ideal que ele chamou de uma “verdadeira república social”², “república ideal”³, “socialismo liberal”⁴, “verdadeiro socialismo do futuro”⁵, “peculiar socialismo britânico”⁶, “Nova Jerusalém”⁷ ou talvez algum outro rótulo. Keynes foi um economista político e pensador radical, como ele próprio reconhecia (ver Keynes, 2013i, p.333 e Keynes, 2013f, p.265); podem ser considerados reformadores radicais aqueles que desejam mudanças amplas e profundas – e Keynes desejava tais mudanças nas relações entre os indivíduos, na sociedade, na economia e no Estado.

2 Keynes, 2013b, p.300.

3 Keynes 2013g, p.34.

4 Keynes 2013g, p.500.

5 Keynes 2013h, p.222.

6 Keynes 2013f, p.475.

7 Keynes, 2013d, p.270.

Um elemento importante da tática de Keynes em direção à sua sociedade ideal era o planejamento. De acordo com O'Donnell, "O reverso da rejeição de Keynes ao laissez-faire como uma doutrina global era sua defesa de uma certa forma de planejamento estatal" (1989, p.311). O'Donnell está correto, mas é possível ir além. Na verdade, o planejamento de Keynes foi concebido como uma saída gradual do capitalismo individualista rumo à sua sociedade ideal.

Em *Does Unemployment Need a Drastic Remedy?*, publicado em maio de 1924, Keynes afirmou no último parágrafo: "Eu procuro, então, a cura definitiva do desemprego e o estímulo que deve iniciar uma prosperidade cumulativa ..." (Keynes, 2013h, p.223). Sua sociedade ideal seria um mundo com pleno emprego e prosperidade cumulativa. Keynes considerava o desemprego uma doença que deveria ser plenamente e definitivamente curada. Nesse artigo, Keynes acreditava que uma combinação de medidas monetárias e obras públicas seria um remédio eficiente para reduzir, não necessariamente para abolir, o desemprego na Grã-Bretanha. Ele recomendou canalizar a poupança para investimentos em capital. (Keynes, 2013h, 221) Skidelsky destacou que em *Does Unemployment Need a Drastic Remedy?* as "Obras públicas fizeram sua primeira aparição na agenda de Keynes" (1992, p.184).

No final de 1924, Keynes delineou um esboço de um livro que não foi escrito - ele voltou a reescrever esse projeto em abril de 1926. (ver O'Donnell, 1992, pp.785-793) Este livro teria o seguinte título: *An Examination of Capitalism*. O sumário sugerido dividiria o livro em três partes: Ideal, Real e Possível, o que revelava a intenção de Keynes de discutir fins e meios. Segundo O'Donnell (1999, p.157), a terceira parte (o Possível) forneceria a ponte entre o Real (capitalismo contemporâneo) e o Ideal (a sociedade de Keynes), ou seja, descreveria uma possível tática de transição.

Keynes escreveu em uma nota para o seu *Examination* na versão de 1924: "Uma vez que o problema moral (questão dos fins) esteja resolvido (...) permanece um problema técnico e intelectual imensamente difícil de se encontrar uma saída gradual diante da oposição daqueles que estão satisfeitos com o antigo estado de coisas" (Keynes in O'Donnell, 1992, p.809). Keynes considerou que esse problema também era político. Sendo assim, ele questionou: "É possível obter a quantidade certa de poder político o suficiente para mover a oposição de forma a não provocar a revolução?" (Keynes in O'Donnell, 1992, p.809). Então, Keynes teria que resolver um problema técnico, intelectual e político para construir a transição do capitalismo individualista à sua sociedade.

Na mesma nota do *Examination*, Keynes reconheceu que teria que enfrentar um grande desafio: ele considerava o sistema capitalista "... (moralmente) questionável em si mesmo...", mas "... sem a eficiência do capitalismo haveria colapso social" (Keynes in O'Donnell, 1992, p.809). Foi por isso que ele pensou em desenhar uma tática não revolucionária (do capitalismo individualista em direção à sua sociedade) porque ele queria salvar a eficiência do capitalismo, mas ao mesmo tempo, ele queria enterrar o capitalismo individualista.

Em setembro de 1925, Keynes viajou para a Rússia como representante oficial da Universidade de Cambridge nas Comemorações do Bicentenário da Academia de Ciências daquele país. Ele deu duas palestras em Moscou

(ver Keynes, 2013h, pp.434-442) e afirmou que estava procurando o desenvolvimento de novos métodos para fazer a transição do capitalismo individualista para um novo regime. Em suas palavras:

... Dirijo toda a minha mente e atenção para o desenvolvimento de novos métodos e novas ideias para efetuar a transição da anarquia econômica do capitalismo individualista que governa hoje a Europa Ocidental para um regime que visará deliberadamente controlar e dirigir as forças econômicas no interesse da justiça social e estabilidade social. (Keynes, 2013h, p.439)

Pleno emprego e prosperidade, como dito anteriormente, eram partes essenciais da sociedade de Keynes; portanto, curas e estímulos deveriam ser encontrados. Keynes desenvolveu sua utopia (seu Ideal) muito antes de sua teoria econômica (com a qual explicaria o Real) e, ainda, de suas medidas práticas (ou seja, uma saída gradual ou o Possível). Como Keynes tinha o objetivo de elaborar uma tática eficaz, incluindo curas e estímulos, ele teria que ser capaz de compreender o Real. No entanto, ele precisava de uma nova sabedoria (uma teoria econômica) que lhe desse um diagnóstico do capitalismo contemporâneo. Remédios drásticos só poderiam ser prescritos se houvesse um diagnóstico preciso. Durante aqueles anos, ou seja, de 1923 em diante, Keynes estava desenvolvendo um projeto de uma nova sabedoria: seu *Treatise on Money*. “Ele [O *Treastise*] é[ra] uma tentativa de teorizar sobre a instabilidade econômica – suas causas e suas fases, com o objetivo de sugerir uma cura, ou pelo menos uma mitigação” (Skidelsky, 1992, p.314).

Como foi registrado pelo próprio Keynes, esse projeto não foi bem-sucedido (ver, por exemplo, Keynes, 2013c, p.xvii e o prefácio à edição japonesa). Cabe, contudo, enfatizar que o *Treatise* não foi um livro de macroeconomia pensado para ser escrito e publicado com objetivos essencialmente acadêmicos. Muito pelo contrário, essa era a peça que faltava no arcabouço do estrategista Keynes. Faltava a peça que proporcionaria a elaboração de um diagnóstico preciso sobre o Real para que ele pudesse desenhar o Possível. Contudo, a nova sabedoria econômica somente seria encontrada a partir de 1932, tal como será visto na próxima seção.

Em *Liberalism and Labour*, publicado em fevereiro de 1926, Keynes novamente promoveu seu Ideal. Em suas palavras:

... Sou menos conservador em minhas inclinações do que o eleitor trabalhista médio; imagino ter especulado em minha mente com as possibilidades de maiores mudanças sociais do que as filosofias atuais de, digamos, Sr. Sidney Webb, Sr. Thomas ou Sr. Wheatley. A república da minha imaginação fica na extrema esquerda do espaço celestial. (Keynes, 2013b, p.309)

Sidney Webb era um socialista Fabiano, James Thomas era um líder sindical e John Wheatley, um socialista radical. Keynes concluiu este artigo dizendo: “O problema político da humanidade é combinar três elementos: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual” (Keynes, 2013b, p.311). Essas três partes formaram as bases mais profundas do seu Ideal. Keynes já havia desenhado sua utopia (seu Ideal) e estava tentando desenvolver uma nova sabedoria para que pudesse entender o Real e, em seguida, elaborar políticas econômicas, instrumentos e reformas estruturais para que pudesse formatar uma saída gradual (o Possível).

Em 1928, Keynes apresentou a primeira versão de seu ensaio intitulado *Economic Possibilities for our Grandchildren* na forma de palestra (ver Moggridge in Keynes, 2013b, p.321). Em outubro de 1930, ele apresentou o ensaio em sua forma escrita. Este ensaio detalhou alguns dos itens que Keynes havia delineado no seu *Examination*, ele tratou especialmente do Ideal e indicou alguns traços para a transição em sua direção. Na verdade, este ensaio descreveu alguns elementos da sociedade ideal de Keynes.

Nas versões de 1924 e 1926 dos esboços do *An Examination of Capitalism*, Keynes pretendia escrever alguns capítulos que explicassem em detalhes seu Ideal. Ele escreveria capítulos, entre outros, sobre “O Amor ao Dinheiro”, “Dinheiro em uma Sociedade Ideal” e “A Estrutura e Propósito de uma Sociedade Ideal”. Em *Economic Possibilities for our Grandchildren*, Keynes escreveu que, em sua sociedade ideal, a humanidade já teria resolvido seus problemas econômicos, por exemplo, teria construído uma sociedade sem qualquer desemprego. As pessoas trabalhariam em “turnos de três horas ou quinze horas semanais” (Keynes, 2013b, p.329) e todas as necessidades materiais teriam sido satisfeitas. Essas necessidades seriam alcançadas quando os indivíduos pudessem “.... dedicar nossas [suas] energias adicionais a fins não-econômicos” (Keynes, 2013b, p.326).

Então, Keynes apontou o propósito de uma “era de lazer e abundância” (Keynes, 2013b, p.328) ou sua sociedade ideal: “... pela primeira vez desde sua criação, o homem será confrontado com seu problema real, permanente – como usar sua liberdade de problemas econômicos prementes, como ocupar o lazer (...) para viver com sabedoria de forma agradável e bem” (Keynes, 2013b, p.328). Ele disse qual seria o lugar do dinheiro em uma sociedade ideal: seria apenas “... um meio para os prazeres e realidades da vida...” (Keynes, 2013b, p.329); a respeito do amor ao dinheiro, Keynes afirmou: “O amor ao dinheiro como um prazer (...) será reconhecido pelo que é, uma morbidez um tanto quanto repulsiva, uma daquelas propensões semicriminosas, semipatológicas ...” (Keynes, 2013b, p.329).

Sobre a transição do capitalismo individualista para a sociedade ideal de Keynes, as *Economic Possibilities for our Grandchildren* apontou que: «é claro, tudo vai acontecer gradualmente, não como uma catástrofe» (Keynes, 2013b, p.331). Além disso, Keynes reafirmou alguns pontos como a necessidade de controlar a população, a taxa de acumulação e de conferir à ciência a descoberta dos caminhos da nova sociedade, em suas palavras: “... confiar à ciência a direção daquelas questões que são propriamente a preocupação da ciência ...” (Keynes, 2013b, p.331). Como se pode observar, é possível encontrar fragmentos de elementos não escritos do livro *Examination* no artigo *Economic Possibilities for our Grandchildren*.

Keynes, de fato, se revelou um estrategista. Tinha um objetivo bem delineado. Seu arcabouço estrategista estabelecia que ele precisava de uma sabedoria para entender o funcionamento do capitalismo. O passo seguinte seria a elaboração de um diagnóstico e a identificação de remédios (políticas, instrumentos e reformas) para serem aplicados de forma planejada visando à sociedade ideal. Cabe destacar, também, que instrumentos tais como o orçamento de capital foram elaborados como resultado dessa visão de estrategista – como será visto.

Um Caminho: o Planejamento Estatal

Em março de 1932, como parte de uma série da BBC sobre Estado e Indústria, Keynes falou sobre planejamento estatal. Nesse pronunciamento, ele delineou uma forma de governança para alcançar alguns dos itens de sua sociedade ideal. Ele deu alguns exemplos onde o planejamento estatal poderia atuar: na distribuição da carga tributária (para afetar as quantidades apropriadas de renda e riqueza), tarifas do comércio exterior, gestão da taxa de câmbio, regulação do transporte rodoviário e ferroviário, crescimento populacional, emigração e imigração. (Keynes, 2013g, pp.88-89). Keynes apontou ainda que o planejamento estatal deveria ser direcionado para abolir – não apenas para reduzir – o desemprego. Em suas palavras:

... O planejamento do Estado, orientado para a manutenção da média geral da produção e atividade industrial num nível ótimo e para a abolição do desemprego, é ao mesmo tempo a mais importante e a mais difícil das tarefas que temos pela frente. (Keynes, 2013g, p.90)

No segundo trimestre de 1932, Keynes publicou o artigo *The Dilemma of Modern Socialism*. Nele, ele defendeu ações que deveriam ser "... economicamente sólidas. (...) Quero dizer, por economicamente sólidas, melhorias na organização e assim por diante que são desejadas porque irão aumentar a produção de riqueza ..." (Keynes, 2013g, p.33). Nesse artigo, Keynes revelou integralmente sua visão estrategista. Ele fez um paralelo perspicaz entre os eventos russos e os propósitos ingleses: "A Revolução, o Plano Quinquenal, o Ideal – essa é a progressão [na Rússia]. (...) Para fins ingleses, talvez possamos resumir os motivos como o político, o prático e o ideal" (Keynes, 2013g, p.34).

Em seu *Examination*, Keynes já havia dito que era necessário "obter a quantidade certa de poder político". Em *The Dilemma of Modern Socialism* ele foi além, enfatizou que o poder político era necessário para fazer o que considerava economicamente sólido para avançar na direção do Ideal. Portanto, obter o poder político fazia parte da tática de transição. Nas palavras de Keynes: "Meu objetivo é o ideal" e "... meu método neste momento de evolução econômica e social seria avançar na direção do objetivo, concentrando-se em fazer o que é economicamente sólido" (Keynes, 2013g, p.34).

The Dilemma of Modern Socialism trouxe a resposta de por que Keynes recomendava políticas econômicas para supostamente salvar o sistema. Na verdade, ele não queria salvar o capitalismo, mas sim criar condições adequadas para fazer uma transição para sua república ideal. Ele escreveu: "... a ruína do antigo sistema, longe de tornar a construção do novo tecnicamente mais fácil, pode, ao contrário, torná-la impossível" (Keynes, 2013g, p.34). Sobre as condições adequadas, Keynes disse: "... terá que ser com base no aumento de recursos, não com base na pobreza, que o grande experimento da república ideal terá que ser feito" (Keynes, 2013g, p.34).

Embora Keynes não tenha utilizado no seu *The Dilemma of Modern Socialism* a palavra planejamento como forma de transição, ele disse que sua preocupação era com a técnica econômica que para ele era "o meio de resolver o problema da organização geral dos recursos" (Keynes, 2013g, p.37). Keynes reafirmou que "... a concentração na prática é a melhor contribuição que hoje podemos dar para a realização do ideal" (Keynes,

2013g, p.38) – e ele estava convencido de que “... o controle central do investimento e da distribuição da renda ...”(Keynes, 2013g, 36-37) eram urgentes.

Em 1932, Keynes mudou o título da palestra, que iria conferir, de *The Pure Theory of Money* para *The Monetary Theory of Production*. Essa mudança indicou que sua visão de mundo havia mudado drasticamente (ver Moggridge, 2013g, p.343). Portanto, quando Keynes fez o seu pronunciamento na BBC sobre planejamento e quando lançou o seu artigo *The Dilemma of Modern Socialism*, ele já havia elaborado em grande parte a sua nova sabedoria econômica que ocuparia o lugar das ideias do *Treatise on Money*. Parte significativa da *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda* já tinha sido escrita. Em setembro de 1932, Keynes escreveu para sua mãe sobre seu novo livro: “Escrevi quase 1/3 do meu novo livro sobre teoria monetária” (Keynes, 2013g, p.380). É do mesmo ano, os primeiros rascunhos do que viria a se tornar o seu novo livro. (ver Keynes, 2013g, p.343).

Nesses primeiros rascunhos, Keynes destacou que o nível de produção e o nível de emprego dependeriam das políticas do governo que afetam os investimentos. Nas palavras de Keynes:

Assim, se considerarmos a resposta dos gastos individuais a quaisquer condições de ganhos e lucros como algo que é determinado pela natureza e hábito e virtualmente fora do controle central deliberado, então o nível de produção, que terá um nível estável, depende inteiramente da política das autoridades que afetam o montante do investimento. (Keynes, 2013g, p.388 – ênfase adicionada)

Nestes mesmos rascunhos, Keynes indicou qual deveria ser o principal objetivo da política econômica: “... a manutenção da produção e, portanto, da renda real (...) deve ser o principal objetivo da política” (Keynes, 2013g, p.407). Além disso, Keynes observou que os Planos Quinquenais (russos) – que eram uma forma de planejamento – poderiam fornecer um exemplo de uma organização que é “... capaz de elevar a produção ao seu ponto ótimo sem colocar em operação forças que tendem a reduzir a produção antes que este ponto ótimo seja alcançado” (Keynes, 2013e, p.389). A essa altura, Keynes já havia inventado uma nova sabedoria que lhe proporcionou fazer um diagnóstico do capitalismo contemporâneo e elaborar os meios para encontrar novas políticas econômicas e novos instrumentos – tal como ele havia dito que seriam necessários em 1925 (na Rússia).

Em março de 1933, Keynes lançou um conjunto de quatro artigos, publicado no *The Times*, intitulado *The Means to Prosperity*, que também foi transformado em um panfleto. Esses artigos pareciam revelar que Keynes havia realmente mudado para um novo sistema de ideias. Nesse panfleto, a política monetária passou a assumir um papel coadjuvante, à medida que a ênfase havia mudado para as obras públicas como instrumento para aumentar o nível de emprego quando necessário (Moggridge & Howson, 1974, p.239).

Ainda mais importante neste mesmo panfleto foi a visão de Keynes de que os problemas do sistema deveriam ser enfrentados com uma abordagem de economia política, isto é, como ele disse, “... uma mistura de teoria econômica com a arte de estadista” (Keynes, 2013b, p.336). Keynes concluiu sua explicação sobre os problemas em curso escrevendo: “Chamo a atenção para a natureza do problema, porque nos aponta para a natureza do remédio” (Keynes, 2013b, p.336). Como visto anteriormente, essa abordagem estava explícita em seu *An*

Examination of Capitalism e no *The Dilemma of Modern Socialism*. Mas a diferença é que em 1933, Keynes já havia elaborado sua nova sabedoria econômica que seria publicada em 1936 na sua *Teoria Geral*.

Quando Keynes lançou *The Means to Prosperity*, ele já havia se revelado um planejador estrategista: ele havia incorporado suas habilidades de formulador de políticas econômicas em sua estrutura de planejamento. Além disso, Keynes sabia que para a elaboração de um projeto de planejamento (a parte prática, ou o Possível) seria necessária uma teoria econômica aliada à arte de um estadista. Foi por isso que Keynes, em seu panfleto, explicou que "... nossa situação (...) vem de alguma falha nos dispositivos imateriais da mente" (Keynes, 2013g, p.335). Então, ele concluiu: "Nada é necessário e nada valerá, exceto um pouco de pensamento claro ..." (Keynes, 2013g, 335).

Em janeiro de 1937, Keynes lançou um artigo intitulado *How to Avoid a Slump*. Nele, ele apresentou algumas linhas sobre sua concepção de planejamento que envolviam a prevenção do desemprego e a promoção da prosperidade cumulativa. Sua proposta principal era "Planejar o investimento" (Keynes, 2013g, p.394). Para evitar o desemprego, ele sugeriu a administração do investimento pelas autoridades: "Há três anos era importante usar as políticas públicas para aumentar o investimento. Em breve, pode ser igualmente importante retardar certos tipos de investimento, de modo a manter nossa munição mais facilmente disponível em mãos para quando for mais necessária" (Keynes, 2013g, p.387).

Sobre a promoção da prosperidade, ele comentou: "... a manutenção da prosperidade e de uma vida econômica estável só depende de um aumento do investimento" (Keynes, 2013g, p.393). Para isso, ele propôs: "Agora é o momento de nomear um conselho de investimento público para preparar esquemas sólidos contra [a perda de] o tempo ..." (Keynes 2013g, 394). O resultado esperado por Keynes "... deveria ser na direção de um nível de consumo decente para todos; e, quando isso for alto o suficiente, em direção a ocupação de nossas energias nos interesses não-econômicos de nossas vidas" (Keynes, 2013g, p.393). Na verdade, Keynes estava descrevendo o fim do capitalismo individualista.

Em dezembro de 1937, Keynes escreveu uma carta ao editor do *The Times* para defender propostas de planejamento de execução de obras públicas. Essas propostas eram muito semelhantes àquelas contidas no seu artigo *How to Avoid a Slump*. Em suas palavras:

... Uma proporção muito grande do investimento doméstico depende necessariamente da política de departamentos governamentais, autoridades locais, conselhos públicos e empresas semipúblicas, como as ferrovias. É, portanto, geralmente aceito hoje que há uma boa dose de vantagem em retardar as despesas desses organismos quando outras fontes de demanda estão fortes e em acelerá-las quando outras fontes estão fracas. Esta é provavelmente uma razão para não impulsionar tais despesas no momento. Mas também é uma razão para planejar de antemão o que fazer quando chegar a virada da maré, já que a experiência mostra que a improvisação rápida é difícil e provavelmente desaconselhada. (Keynes, 2013g, p.430)

Quanto ao objetivo da abolição do desemprego, Keynes não defendia apenas sua política anticíclica de obras públicas. Ele elaborou um planejamento mais completo para alcançar e manter o pleno emprego sugerindo também a nomeação de um conselho de investimento público para organizar programas de obras. Ele defendeu ainda uma novidade criativa que de forma definitiva inseriu a política de obras públicas em um marco de planejamento. Keynes apresentou a ideia de um orçamento de capital para organizar os investimentos de uma política de pleno emprego. De acordo com Crotty, na novidade de Keynes, a “política anticíclica é decididamente uma preocupação secundária, embora não sem importância...” (2019, p.350).

Peça essencial: o Orçamento de Capital

O termo *orçamento de capital* (Capital Budget) apareceu pela primeira vez nos escritos de Keynes em 1942. Em abril, Keynes se dirigiu a Richard Hopkins para comentar o memorando do Tesouro britânico intitulado “A relação entre o poder de compra e os bens de consumo no pós-guerra “ (ver Moggridge in Keynes, 2013d, pp.270-271). Àquela época, o governo britânico já discutia de forma intensa a reorganização da sua economia no pós-guerra. Então, Keynes debatendo com Hopkins sobre qual o volume orçamentário seria possível de ser alcançado no pós-guerra, fez a seguinte observação: “Não se leva em conta a separação entre o Orçamento normal [normal Budget] (...) e o orçamento de capital (...) que certamente teremos de estabelecer depois da guerra” (Keynes, 2013d, p. 275).

Em maio de 1942, Hopkins encaminhou outro memorando a Keynes sugerindo discussões sobre a política orçamentária. (ver Moggridge in Keynes, 2013d, pp.276-277) Imediatamente, Keynes comentou o memorando de Hopkins: “Eu deveria ter como objetivo realizar um superávit no Orçamento ordinário, que seria transferido para o Orçamento de capital ...” (Keynes, 2013d, p.277) e concluiu dizendo: “... não devo tentar compensar as flutuações cíclicas por meio do Orçamento ordinário. Devo deixar essa função para o orçamento de capital” (Keynes, 2013d, p.278).

Em julho de 1942, Keynes respondeu novamente a outras solicitações de Hopkins, mas dessa vez a discussão era sobre como deveria ser financiado o sistema de seguridade social proposto por Willian Beveridge.⁸ Contudo, Keynes aproveitou a oportunidade para também tratar da política orçamentária enfatizando que: “... o orçamento ordinário deve estar equilibrado em todos os momentos. É o Orçamento de capital que deve oscilar com a demanda por empregos” (Keynes, 2013d, p. 225).

No ano de 1943, as discussões internas do governo continuaram intensas sobre o pós-guerra da economia britânica. Em junho daquele ano, Keynes detalhou sua proposta tratando diretamente do método e do objetivo de o orçamento ser dividido em orçamento de capital (ou de longo-termo) e orçamento corrente (ou ordinário). Keynes escreveu a Wilfrid Eady explicitando que o orçamento de capital seria útil para sustentar grande parte do investimento total (público e privado) que deveria ser dirigido pelo setor público, disse ele: “Se, como pode

⁸ É fato conhecido que Willian Beveridge propôs em 1942 um sistema de seguridade social para Grã-Bretanha em seu relatório Social Insurance and Allied Services que está amplamente disponibilizado em inúmeros sites da Internet.

ser o caso, algo em torno de 2/3 ou 3/4 do investimento total estiver sob os auspícios públicos ou semipúblicos, o montante das despesas de capital contempladas pelas autoridades será o fator de equilíbrio essencial” (Keynes, 2013d, p.352).

Keynes desejava ter um orçamento específico (o de capital) para sustentar o investimento total visando o equilíbrio econômico, que, para ele, era a situação de pleno emprego. O controle desses 2/3 a 3/4 do investimento total por parte do setor público era a expressão prática do que ele chamou de “socialização do investimento” no capítulo 24 da sua *Teoria Geral*. A “socialização do investimento” era uma forma de governar o investimento total tão importante para Keynes que ele admitiu até mesmo incorrer em práticas extremas se assim fosse necessário, disse ele a Eady:

... se, por um motivo ou outro, o volume de investimento planejado não produzir equilíbrio, o desequilíbrio será suprido desequilibrando-se, de uma forma ou de outra, o Orçamento corrente. É certo que este seria o último recurso, apenas para entrar em cena se a máquina do orçamento de capital tivesse quebrada. Assim, o orçamento de capital é um método de manutenção do equilíbrio; o déficit orçamentário é um meio de tentar curar o desequilíbrio se e quando ele surgir. (Keynes, 2013d, pp.352-353)

É muito bem conhecido o esquema macroeconômico da *Teoria Geral*, publicada em 1936, em que Keynes explicou que o nível de emprego dependeria do volume de investimentos. Essa era a base teórica inovadora de Keynes que o levou, alguns anos mais tarde, à sua invenção institucional orçamentária (o seu Capital Budget) para garantir o pleno emprego. Cabe ressaltar, que o orçamento de capital era parte importante do seu projeto de monitoramento e controle do investimento. Em suas palavras finais a Eady, Keynes disse:

Poderia ser explicado que a estabilidade de longo-termo do emprego pode depender em larga escala de existir um programa de investimento de longo-termo estável; que teremos, portanto, que fazer um levantamento periódico de investimentos prospectivos, do qual o orçamento de capital pode ser um ingrediente importante; e, se pudermos encontrar maneiras de retardar ou acelerar o programa de longo-termo [de investimentos] para compensar flutuações imprevistas de curto-termo [do emprego], tanto melhor. (Keynes, 2013d, p.356)

O governo britânico havia instituído em julho de 1943 um “Comitê sobre o Emprego no Pós-Guerra”, também sob a direção de Richard Hopkins, para realizar e coordenar pesquisas sobre o tema. (Moggridge in Keynes, 2013d, p.333) Em fevereiro de 1944, Keynes se posicionou sobre o relatório do Comitê explicando que o orçamento de capital era um instrumento de planejamento do investimento. Deveriam ser planejadas as fontes de financiamento disponíveis e o investimento a ser realizado; e, para isso, deveriam ocorrer avaliações permanentes de resultados obtidos e esperados. Disse ele:

Um orçamento de capital, no sentido em que o entendo, significa um levantamento e análises regulares da relação entre as fontes de poupança e os diferentes tipos de investimento e um balanço que mostre como foram igualados no último ano, assim como uma previsão do investimento para o ano seguinte. (Keynes, 2013d, p.368)

Em junho de 1944, Keynes deu algumas sugestões a Alan Barlow para auxiliar a defesa do *White Paper sobre a Política de Emprego* por parte do Chanceler do Tesouro. Entre elas, estava uma referência ao orçamento de capital, em que Keynes afirmou que se tratava de “... uma política de levantamento de todo o campo das despesas de capital e, em seguida, agir de uma forma ou de outra para mantê-las no nível ótimo” (Keynes, 2013d, p.375). Nessa passagem, Keynes reafirmou também a ideia que o orçamento de capital era uma forma planejada de governar todos os investimentos (público e privado).

Em janeiro de 1945, o Governo britânico criou um “Comitê para Investigação da Dívida Nacional” visando elaborar propostas sobre tributação e redução dos encargos de juros relativos ao serviço da dívida pública. Keynes integrou o Comitê. (ver Moggridge in Keynes, 2013d, p.388) Em junho daquele ano, ele apresentou um memorando para discussão no Comitê intitulado *The Concept of a Capital Budget* (ver Keynes, 2013d, pp.405-413). No seu memorando, Keynes fez uma importante diferenciação entre Orçamento de Capital Público e Orçamento de Investimentos. O primeiro seria “uma compilação e previsão orçamentária de todas as despesas de capital sob controle público, incluindo autoridades locais e órgãos públicos”. O Orçamento de Investimentos seria “uma compilação e previsão orçamentária das despesas de capital para a economia do país como um todo, incluindo o setor privado” (Keynes, 2013d, p.405).

Esse memorando de junho de 1945 sintetizou e revelou a importância do orçamento de capital dentro do pensamento de Keynes como um estrategista que tinha um objetivo final. O pleno emprego era um dos pilares mais importantes da sociedade ideal de Keynes. Sendo assim, o orçamento de capital, estabelecido como um instrumento de planejamento, consolidou uma visão de longo-termo de administração orçamentária para abolir oscilações de curto-termo do desemprego. Tal administração orçamentária era a superação da ideia básica de políticas contracíclicas de obras públicas, que podem ser consideradas apenas remédios paliativos. Keynes não era contra políticas paliativas de tentativa de cura emergencial do desemprego⁹, mas sua opção estratégica era pela abolição do desemprego por intermédio da “socialização do investimento” dirigido pelo planejamento cuja peça essencial era o orçamento de capital.

A 15ª reunião do “Comitê para Investigação da Dívida Nacional” de junho de 1945 discutiu o memorando apresentado por Keynes (ver Peden, 2004, p.345). Houve acordo de que deveria ser publicado anualmente um documento, como parte da política para garantir o pleno emprego, que seria um levantamento de todos os gastos em capital, incluindo o setor privado. Foi dado ênfase a explicitação dos gastos de capital dirigidos diretamente pelo setor público. Tal levantamento indicaria somente o que foi realizado. Os gastos planejados não foram considerados convenientes de serem divulgados porque poderiam estimular a formação de expectativas e decisões não-desejadas. Por exemplo, James Meade avaliou que tais previsões poderiam ajudar a causar um boom ou uma recessão (Meade in Peden, 2004, p.345) Contudo, tais investimentos prospectivos

9 Cabe lembrar uma das mais conhecidas passagens da Teoria Geral: “Se o Tesouro enchesse garrafas velhas com notas, enterasse essas garrafas em profundidades adequadas em minas de carvão em desuso que seriam então cobertas até a superfície com o lixo da cidade, e deixasse para a iniciativa privada (...) cavar a busca das notas de novo (...), não haverá mais desemprego (...). Seria, de fato, mais sensato construir casas e o que preferir; mas se houver dificuldades políticas e práticas nesse sentido, o que foi dito acima seria melhor do que nada” (Keynes, 2013a, p.129).

deveriam estar sob avaliação permanente das autoridades orçamentárias. Curiosamente, foi acordado ainda que não seria usado o termo *orçamento* para discutir as propostas de Keynes, mas sim *levantamento* (*survey* no lugar de *budget*) por ser considerado mais apropriado já que assim poderia ser evitado qualquer mal entendimento: “Para evitar confusão foi sugerido que o termo Orçamento deveria ser evitado...” (Nota da reunião in Peden, 2004, p.346). Não há registro que Keynes tenha se oposto a ideia que o seu orçamento de capital era um levantamento das despesas de capital que deveria estar sob análise minuciosa e monitoramento das autoridades governamentais.

O Ideal, o Planejamento e seu Sistema Nevralgico

O ideal de Keynes era muito mais que a busca e a manutenção do pleno emprego. Keynes almejava uma Nova Jerusalém¹⁰; em suas palavras:

Por que não reservaríamos, digamos, 50 milhões de libras por ano durante os próximos vinte anos para adicionar em cada cidade (...) um centro local de lazer e entretenimento com um amplo teatro, uma sala de concertos, uma sala de dança, uma galeria, um restaurante britânico, cantinas, cafés e assim por diante. Certamente podemos pagar por isso e muito mais. Qualquer coisa que possamos fazer, podemos pagar. Uma vez feito, está lá. Nada pode tirá-lo de nós (...). No entanto, estes devem ser apenas os enfeites das despesas mais sólidas, urgentes e necessárias com a habitação das pessoas, com a reconstrução da indústria e dos transportes e com a reorganização do ambiente da nossa vida quotidiana. Não apenas iremos possuir essas coisas extraordinárias. Com um grande programa executado em um ritmo regulado, podemos esperar manter bons empregos por muitos anos. Devemos, de fato, ter construído nossa Nova Jerusalém com o trabalho que em nossa vã loucura mantínhamos sem uso e infeliz na ociosidade forçada. (Keynes, 2013d, p.270)

Keynes acreditava que existiam recursos para a construção da sua Nova Jerusalém que deveria ser erguida através da execução de um programa permanente de obras em ritmo controlado pelo governo. Em outras palavras, o Possível de Keynes, ou seja, a sua tática de transição ao Ideal, tinha como peça mais importante o planejamento. E o orçamento de capital era em si mesmo uma proposta prática de planejamento orçamentário e de manutenção do pleno emprego. Portanto, cabe sintetizar as principais questões relativas ao seu funcionamento, tal como Keynes havia estabelecido entre 1942 e 1945 (de acordo com a seção anterior):

- i. O orçamento total deveria ser dividido em duas partes, a saber, orçamento corrente e orçamento de capital;
- ii. O orçamento corrente deveria estar sempre equilibrado e se alcançasse superávit deveria ser transferido para o orçamento de capital;

¹⁰ Nova Jerusalém é uma descrição bíblica de uma cidade ideal.

- iii. As despesas do orçamento de capital deveriam compensar potenciais desequilíbrios que pudessem provocar desemprego;
- iv. Déficits poderiam ocorrer no orçamento de capital dependendo do volume de gastos necessários para a manutenção do pleno emprego;
- v. Déficits poderiam ser aceitos no orçamento corrente somente se as despesas realizadas através do orçamento de capital não fossem suficientes para a manutenção do pleno emprego;
- vi. As despesas do orçamento de capital deveriam garantir que parte significativa dos 2/3 a 3/4 do investimento total (que deveriam ser monitorados do pelo governo) seriam realizados;
- vii. A administração do orçamento de capital pressupunha a necessidade de levantamentos regulares dos recursos públicos disponíveis e uma programação de investimentos a ser executada;
- viii. A administração do orçamento de capital deveria também desenhar e acompanhar um Orçamento de Investimentos que envolveria os investimentos públicos e privados com o objetivo de manejar o Orçamento de Capital Público de tal forma que o pleno emprego fosse garantido.

Keynes havia sugerido também a criação de um conselho de investimento público desde 1937 em seu *How to Avoid a Slump*. Keynes parecia estar propondo algo semelhante a um *Gosplan de Investimentos Públicos*, em suas palavras:

O que é necessário são atos de imaginação construtiva por parte de nossos administradores, engenheiros e arquitetos, a serem seguidos por avaliação financeira, escolha cuidadosa e projetos bem detalhados; de modo que, pelo menos, alguns projetos grandes e úteis possam ser lançados com alguns meses de antecedência (Keynes, 2013g, p.394).

Esse conselho de investimento público provavelmente atuaria como um órgão de assessoramento do Chanceler do Tesouro que seria, em última instância, o responsável pela execução do orçamento de capital. Cabe indicar que Keynes, no capítulo IX, na parte Possível, do seu *An Examination of Capitalism*, pretendia escrever algo sobre o Gosplan. Cabe ainda mencionar que esse órgão sugerido por Keynes não é o conhecido Conselho Nacional de Investimento proposto por ele durante as décadas de 1920 e 1930.¹¹ A proposta do Conselho Nacional de Investimento foi abandonada. Keynes considerava que era parte integrante do objetivo de pleno emprego do

11 Este organismo foi proposto por Keynes pela primeira vez em 1928. Ele apareceu no livro *Britain's Industrial Future* que Keynes foi um de seus autores e membro do Comitê Executivo. As palavras de Crotty são explicativas: "... Lloyd George financiou a Investigação Industrial Liberal em julho de 1926. O objetivo dessa pesquisa era fornecer uma investigação cuidadosa necessária para apoiar uma nova e detalhada posição de política econômica para o Partido Liberal. Keynes trabalhou dedicadamente na pesquisa durante 1926–1927. O resultado dessa investigação culminou com a publicação do *Britain's Industrial Future* no início de 1928" (Crotty, 2019, p.95).

governo que houvesse uma autoridade encarregada de monitorar o orçamento de capital que deveria ser o Chanceler do Tesouro e seus departamentos e órgãos. Foram essas as palavras de Keynes quando ele descartou o Conselho Nacional de Investimentos como órgão que deveria monitorar o orçamento de capital:

... pensei que essa deveria ser a tarefa de uma autoridade estatutária semi-independente a ser chamada de Conselho Nacional de Investimento. Mas com os desenvolvimentos modernos da política, as decisões sobre tais assuntos se tornaram parte integrante do programa econômico do Governo como um todo, que não deveriam ser dissociadas do Chanceler do Tesouro como o Ministro responsável e seu Departamento oficial. (Keynes, 2013d, p.408)

Embora o planejamento de Keynes envolvesse muitas áreas, tais como o esquema de tarifas de comércio exterior, a administração da taxa de câmbio e muitas outras, o seu sistema nevrálgico era o orçamento de capital. Sem ele, o primeiro pilar da sociedade ideal de Keynes, que era o pleno emprego, não poderia ser alcançado. O segundo pilar de sua sociedade ideal parece ter sido a seguridade social. Keynes já havia dito no seu *How to Avoid a Slump* que "... nós precisamos reconstruir lentamente nosso sistema social com esses fins em vista" (Keynes, 2013g, p.393). Os fins que ele se referia era a sua sociedade ideal. Dentro do sistema social que, segundo Keynes, precisava ser reconstruído estava, com certeza, o erguimento de uma estrutura de seguridade social.

Não foi sem propósito que Keynes imediatamente revelou "grande entusiasmo" pela proposta de William Beveridge e a considerou como sendo uma "...vasta reforma construtiva de real importância..." (Keynes, 2013d, p.204). O programa de seguridade social proposto por Beveridge em 1942 provocou intensas discussões sobre como seria financiado. James Meade sugeriu que as taxas de contribuições de empregados e empregadores variassem de forma inversa com a taxa de desemprego. Em abril de 1943, ele escreveu para Keynes dizendo que:

O grande mérito de um regime como o das variações das contribuições para a segurança social é funcionar como o que chamarei de 'estabilizador automático instantâneo'. Em outras palavras, se os planos dão errado e se *há aumento no desemprego*, há um ajuste automático instantâneo estimulando a demanda para evitar que o multiplicador faça sua obra maligna de exagero. (Meade in Keynes, 2013d, p.318 – ênfase no original)

Keynes não ficou muito satisfeito com a proposta. Sem qualquer entusiasmo e levantando dúvidas¹², ele demonstrou algum grau de discordância com a proposição. (ver Keynes, 2013d, pp.217-218) Como alternativa, Keynes propôs uma reforma no imposto de renda que incluísse: "Uma Contribuição para a Seguridade Social

12 Disse Keynes a Meade: "Duvido que seja sensato colocar muita ênfase em dispositivos para fazer o volume de consumo flutuar relativamente à preferência a dispositivos que fazem variar o volume de investimento. Em primeiro lugar, não se tem experiência suficiente para dizer que variações de curto-termo no consumo são de fato praticáveis. As pessoas estabeleceram padrões de vida. Nada os aborrecerá mais do que estarem constantemente sujeitos a pressões para aumentá-los e diminuí-los. Uma redução de impostos com a qual as pessoas só poderiam contar por um período indefinidamente curto pode ter efeitos muito limitados no estímulo ao consumo. E, se fosse bem-sucedido, seria extraordinariamente difícil do ponto de vista político reimpor a tributação novamente quando o emprego melhorasse" (Keynes, 2013d, p.319).

(...) sobre todos os salários, vencimentos e lucros (...), dedutível na fonte, sem quaisquer exceções ou quaisquer descontos” (Keynes, 2013d, p.226).

Keynes temia que a arrecadação para a seguridade social não fosse suficiente em todas as fases possíveis do ciclo econômico caso a proposta de Meade fosse aprovada. Foi com a intenção de reforçar a arrecadação que ele propôs uma reforma do imposto de renda para incluir, entre outras medidas, uma arrecadação específica para auxiliar o financiamento do programa de seguridade social proposto por Beveridge. Se a arrecadação não fosse suficiente para cobrir os gastos da seguridade social, tal arranjo de novas receitas e despesas seria uma fonte de déficits orçamentários.

Diante de tais questões e da sua proposição que o orçamento ordinário deveria se manter equilibrado, Keynes sugeriu que “O orçamento da seguridade social deveria ser uma seção do Orçamento de capital ou de longo-termo. (...) e se as propostas do Sr. Meade forem adotadas, será duplamente importante mantê-la [a seguridade social] fora do Orçamento ordinário” (Keynes, 2013d, p.224). Tal sugestão de Keynes revelou sua coerência em relação à administração orçamentária. Mas expôs também quanto seria, para ele, importante implantar um programa de seguridade social que, inclusive, deveria figurar na mesma parte do orçamento que estaria o programa de investimentos públicos cujo objetivo era a abolição do desemprego.

Enfim, Keynes tinha um objetivo final que era a sua sociedade ideal. Ele traçou um caminho do capitalismo contemporâneo ao ponto de chegada. O método era o planejamento. Tal método quando aplicado ao orçamento público culminou na proposição da organização de um orçamento de capital que sustentaria os dois pilares da sua sociedade ideal: a abolição do desemprego e um programa de seguridade social.

Conclusões

James Meade era um entusiasta da ideia de uma sociedade com dois pilares: o pleno emprego e um programa de seguridade social. Ele escreveu a Keynes em janeiro de 1943 dizendo: “... o que realmente precisamos é um Relatório Keynes [sobre o pleno emprego] para dar seguimento ao Relatório Beveridge” (Meade in Keynes, 2013d, p.315). Embora a Nova Jerusalém de Keynes tivesse esses dois pilares, era muito mais, tal como disse Crotty,

Não era apenas o suprimento das necessidades básicas da vida diária que poderia ser alcançado por meio de um planejamento bem-sucedido. Projetado e implementado de maneira apropriada, o planejamento estatal pode enriquecer enormemente a vida social, cultural e pública... . (Crotty, 2019, p.329)

Keynes não acreditava que o capitalismo pudesse oferecer sequer um dos dois pilares de sua sociedade ideal, o pleno emprego. Tanto era assim que ele destacou no último capítulo da sua *Teoria Geral*: “As principais falhas da sociedade econômica que vivemos são o fracasso em garantir o pleno emprego e a sua distribuição arbitrária e injusta da riqueza e da renda” (Keynes, 2013a, p.372).

Após ter desenhado a sua sociedade ideal, Keynes elencou e organizou, tal como um estrategista, todas as peças necessárias para que o seu objetivo final fosse alcançado. Primeiramente, seria imperativo um diagnóstico do capitalismo contemporâneo. Para tanto, seria necessária uma teoria econômica adequada. Tal instrumento de análise foi elaborado a partir do ano de 1932 e culminou com a publicação da *Teoria Geral*, em 1936. Feito o diagnóstico, Keynes traçou o caminho, também chamado de o Possível, em seu *An Examination of Capitalism*, ou de a parte prática no seu *The Dilemma of Modern Socialism*, ou ainda de planejamento estatal, em palestra em 1932 na BBC.

Uma extraordinária inovação dentro da ideia mais ampla do planejamento estatal foi a proposição da constituição de um orçamento de capital com o objetivo de dirigir quase todo o investimento (público e privado). Keynes acreditava, tal como demonstrado na *Teoria Geral*, que somente a “socialização do investimento”, ou seja, o controle estatal sobre o investimento, poderia garantir o pleno emprego. (Keynes, 2013a, p.378) Para Keynes, não era necessário que os meios de produção se tornassem propriedade do Estado, mas apenas que grande parte dos investimentos (privados, inclusive) fossem controlados pelo Estado. (Keynes, 2013a, p.378) Em outras palavras, o orçamento de capital era a forma de governança da “socialização do investimento” para que o desemprego fosse abolido de forma definitiva.

Referências

Bresser Pereira, Luiz & Dall’Acqua, Fernando. (1991). “Populism Versus Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America.” *Journal of Post Keynesian Economics*, 14(1): 29-38.

Brown-Collier, Elba & Collier, Bruce. (1995) “What Keynes Really Said about Deficit Spending.” *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(3): 341-355.

Crotty, James. (2019). *Keynes against capitalism*. New York: Routledge.

Keynes, John Maynard (2013a). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. In *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Volume VII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013b). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. In *Essays in Persuasion*, Volume IX. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013c). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. In *Treatise on Money - The Pure Theory of Money*, Volume V. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013d). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. In *Activities 1940-1946 - Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXVII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013e). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *The General Theory and After - Part I Preparation*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XIII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013f). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Activities 1929–1931 - Rethinking Employment and Unemployment Policies*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XX. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013g). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Activities 1931-1939 - World Crises and Policies in Britain And America*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXI. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013h). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *The Return to Gold and Industrial Policy*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XIX. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013i). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Social, Political and Literary Writings*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXVIII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Kregel, Jan. (1994). "The Viability of Economic Policy and the Priorities of Economic Policy." *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(2): 261-277.

Kregel, Jan. (1985). "Budget Deficits, Stabilization Policy and Liquidity Preference: Keynes's Post-war Policy Proposals." In *Keynes's Relevance Today*, Editado por Vicarelli, Fausto. London: Macmillan.

Moggridge, Donald & Howson, Susan. (1974). Keynes on Monetary Policy, 1910-46. *Oxford Economic Papers*, 26(2): 226-247.

O'Donnell, Rod. (1999). Keynes's socialism: conception, strategy, and espousal, in *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in Honour of Geoff Harcourt*, Editado por Kriesler, Peter & Sardoni, Claudio, Volume 3: 149–175. London: Routledge.

O'Donnell, Rod. (1992). "The Unwritten Books and Papers of J. M. Keynes." *History of Political Economy*, 24(4): 767-817.

O'Donnell, Rod. (1989). *Keynes: Philosophy, Politics & Economics*. New York: Palgrave Macmillan.

Peden, George. (2004). *Keynes and His Critics – Treasury Responses to the Keynesian Revolution 1925-1946*. Oxford: Oxford University Press.

Tobin, James. (1987). Policies for Prosperity. Brighton: Wheatsheaf Books.

Rivot, Sylvie. (2011) "Special remedies for special causes: involuntary unemployment in Keynes' political writings." Cambridge Journal of Economics 35(4):785–803

Skidelsky, Robert. (1992). John Maynard Keynes – The Economist as saviour 1920-1937. London: Macmillan.

The relevance of State Planning and Capital Budget in Keynes' Thought

Recebido 25-jun-21 **Aceito** 01-jul-21

Resumo O propósito do artigo é mostrar a relevância do orçamento de capital proposto por Keynes nos anos 1940. Tal relevância é mostrada dentro do pensamento de Keynes como um estrategista. Keynes tinha o objetivo de construir uma nova sociedade - muito diferente do capitalismo individualista. Para alcançar esse objetivo, ele precisou fazer um diagnóstico do capitalismo contemporâneo. Feito esse diagnóstico, ele pode traçar um caminho planejado de chegada ao ponto final, a sua sociedade ideal. O caminho escolhido foi o planejamento estatal e, dentro de desse caminho, uma peça essencial era orçamento de capital. O orçamento de capital era a forma de realizar o que ele chamou de socialização do investimento para garantir a abolição do desemprego. Os dois pilares da sociedade ideal de Keynes eram o pleno emprego e um sistema de seguridade social.

Palavras-chave Keynes; Orçamento de Capital; Planejamento Estatal; Pleno Emprego.

Abstract *This article aims to show the relevance of the capital budget proposed by Keynes in the 1940s. Such a planning component gained relevance in his thought as a strategist. Keynes wanted to build a new society that was significantly different from the one of individualistic capitalism. After an accurate diagnosis of contemporary capitalism (between 1932 e 1935), he traced a plan to achieve his ultimate goal - building his ideal society. The chosen path was state planning, where the capital budget played a crucial role in carrying out what he called socialization of investment to ensure the end of unemployment. The two principal pillars of Keynes's ideal society were full employment and a social security system.*

Keywords *Keynes; Capital Budget; State Planning; Full Employment.*

Planejamento Estratégico e Psicologia Analítica: dialogando com as neuroses institucionais



Jackson De Toni jackson.detoni@gmail.com

Analista de Produtividade e Inovação na Agência Brasileira de
Desenvolvimento Industrial – ABDI. Brasília, Brasil

Introdução

Esse artigo faz um debate inusitado: a reflexão sobre os valores que orientam a prática de planejamento nas organizações a partir do instrumental teórico da Psicologia Analítica, fundada pelo psiquiatra suíço Carl Gustav Jung¹. As abordagens que a psicologia analítica faz da função dos arquétipos, em particular da mitologia e dentro desse contexto, o mito de Cronos e Kairós e o questionamento da racionalidade do tempo, fornecem um poderoso quadro analítico-conceitual que amplia a compreensão das dinâmicas organizacionais, em especial os motivos pelos quais fracassam as técnicas e instrumentos de planejamento baseados no paradigma racionalista. Como exemplo desses processos podemos enumerar evidências bem conhecidas na literatura especializada: (a) uma automação dos processos gerenciais que oblitera o sujeito, (b) a digitalização neurótica dos processos decisórios, (c) os algoritmos que pretensamente substituem emoções e sentimentos, (d) os modelos hierárquicos de decisão, comando e controle vigentes nas organizações públicas e privadas que anulam a inovação e a criatividade e finalmente, (e) um sem número de procedimentos (ideias e instituições) de planejamento, seja estratégico ou organizacional, ancorados em princípios de uma racionalidade autoritária, hiper simplificadora e limitante.

O que inspira nossa reflexão – a partir de uma base humanista e humanizadora, é saber para que, afinal, servem essas práticas convencionais de planejamento organizacional e porque falham na sua autoproclamada racionalidade técnica? Porque ao invés do futuro perfeito, ordenado e equilibrado que prometem, o que se vê

¹ Esse artigo é uma síntese do trabalho conclusivo do curso de Especialização em Psicologia Junguiana do Instituto Junguiano de Ensino e Pesquisa (www.ijep.com.br).

é a crise institucional permanente, o desequilíbrio entre base e direção e a proliferação de doenças psíquicas de toda ordem?

A hipótese que estrutura nossa narrativa é a de que a abordagem junguiana (a psicologia analítica) pode auxiliar no entendimento destas contradições, destes paradoxos entre essência e aparência destes modelos, entre a promessa e a entrega destes modelos/arranjos teórico-conceituais. A pergunta epistemológica é: poderia, a psicologia analítica aportar ou fornecer uma abordagem válida, para um aperfeiçoamento das metodologias de planejamento e gestão organizacional, no sentido de superar suas próprias contradições internas?

O primeiro passo em nossa reflexão será sistematizar os principais conceitos da abordagem junguiana para que o leitor fique minimamente informado. Na primeira seção ficam evidenciados os pilares da metodologia junguiana, que são, *per se*, uma construção que vai além da racionalidade mecanicista do paradigma científico tradicional, no sentido kuhniano². Na sequência, a seção dois detalha o quadro teórico que explicita as bases conceituais do modelo racionalista-cientificista que se quer desconstruir, em especial com foco nas práticas do planejamento e da formulação estratégia organizacional. Nesse capítulo são trazidos à luz fontes críticas aos modelos convencionais, com origem nas teorias administrativas, organizacionais e da ciência política.

Finalmente, na seção três, apresentamos o mito de Cronos e Kairós, e como seu conteúdo arcaico se articula e pode ser ampliado, combinado com outras dimensões da abordagem junguiana, para oferecer uma nova perspectiva crítica, novos *insights*, um novo entendimento sobre a lógica subjacente às teorias organizacionais convencionais.

A conclusão confirma a hipótese inicial, evidenciando a potência da visão junguiana que, embora raramente aplicada nesse campo ou nesses temas, pode ser decisiva para uma profunda e definitiva crítica ao racionalismo organizacional dominante. Além disso, a conclusão pontua a importância da própria epistemologia junguiana com referência para essa desconstrução.

A dialética junguiana do confronto consciente-inconsciente

Carl Gustav Jung, sintonizado com o espírito de sua época, questionava a compreensão do mundo como uma possibilidade absoluta, conforme a ilusão difundida pelo cientificismo positivista. Só seria possível compreender ou tentar compreendê-lo desde que o observador fosse incluindo dentro do cenário. Para evitar uma visão unilateral da realidade, comandada pela razão consciente, havia que se integrar tanto um polo objetivo da realidade, quanto um polo subjetivo expresso pela linguagem mítica, pelos sonhos, pela fantasia, pela imaginação.

O primeiro polo Jung associava ao que ele denominava de “pensamento dirigido”, prático, objetivo e direcionado. O segundo era associado ao pensamento associativo e analógico, mais orgânico, não-linear, não lógico

² Thomas Kuhn defendeu a ideia de paradigma científico como um conjunto de conceitos articulados que perduram enquanto fornecerem uma compreensão e solução comuns para problemas de uma comunidade de prática.

e indefinido. Esta segunda dimensão tem relevância determinante na construção da argumentação junguiana para explicar o comportamento humano. Conteúdos aparentemente extravagantes, irracionais e fantasiosos adquirem sentido numa teia de significados interligados e manifestam-se por meio de simbologias. Esta é a linguagem do inconsciente, cujas fantasias, carregam a energia psíquica que se manifesta conscientemente. Não se trata, para Jung, de ignorar a força do intelecto racional, mas de equilibrar as polarizações. A ideia de polarizações que se integram aparece também na investigação sobre a filosofia oriental. O princípio masculino, yang, se relaciona com a dimensão espiritual e os estados afetivos e intelectuais. O princípio yin, segundo Jung, "... o feminino, obscuro, telúrico (yin), com sua emocionalidade e instintividade, mergulha nas profundezas do tempo e nas raízes do continuum corporal" (JUNG e WILHELM, 1988, pág. 26).

O modelo junguiano de psique segue a noção destas polaridades em constante evolução, em tensão criativa: o ego, centro da consciência, o, inconsciente individual, terreno dos complexos e o inconsciente coletivo, povoado por energias arquetípicas. Por isso todo fenômeno psíquico tem uma ambivalência intrínseca entre consciente e inconsciente, matéria (ou natureza) e espírito. O pensamento junguiano é permeado por paradoxos, por lógicas comparativas e pragmáticas.

O ego é dinâmico, é possuído ou assimilado por aspectos inconscientes da personalidade, afetos e emoções, organizados em complexos. Cabe ao ego a capacidade de adaptação ao mundo exterior, criando diferentes "personas". O termo foi utilizado por Jung, significando "máscara", para nominar o processo de compromisso do indivíduo com a sociedade acerca das expectativas e aparências que lhe são exigidas em cada ambiente e papel desempenhado externamente, sempre se referindo a uma imagem ideal, reprimindo conteúdos incompatíveis para a "sombra". A "persona" como toda designação junguiana, é um conceito ambivalente, ela afirma uma identidade que não se identifica plenamente com o ego, pois máscara e esconde. A energia psíquica dos complexos pode ser tão forte a ponto de dominá-lo, então surge uma psicose ou quando há uma perda de identidade, uma possessão. Mas o ego pode se defender de conteúdos inconscientes, por meio de "mecanismos de defesa", por exemplo, reprimindo essas imagens, emoções, afetos, simbologias naquilo que Jung chamou de sombra ou aspectos sombrios da personalidade. A dimensão sombria da personalidade representa o lado primitivo e obscuro, características desagradáveis que o ego não aceita ou reconhece, mas também qualidades, potenciais, aspectos numinosos que não puderam se desenvolver. A energia psíquica contida na dimensão sombria da personalidade a coloca como uma função compensatória, como contrapeso, compensando a tendência à unilateralização do ego. O raciocínio junguiano é muito intuitivo e experimental. Ao identificar o processo de adaptação da consciência e do ego às demandas da vida interior e exterior, Jung explica o papel das diferentes funções psicológicas e faz isso empiricamente. A capacidade de simbolização é fundamental para lidar com as solicitações e as frustrações do mundo real. Pensamento e sentimento, articulando a racionalidade, intuição e sensação, articulando o não-racional seguem a lógica do paradoxo e se combinam com diferentes atitudes da consciência: introvertida e extrovertida. Elas também funcionando em combinações, todo extrovertido é um introvertido em potencial, e vice-versa, no jogo dinâmico das compensações.

Seguindo no modelo junguiano de psique, aparece a experiência do inconsciente. Além do inconsciente individual, já identificado por Freud, Jung concebe a existência de um nível mais profundo de um repertório de

padrões comportamentais, o inconsciente coletivo. Lugar de memórias profundas, instintos reprimidos, imagens e símbolos, o inconsciente está sempre ativo, com fonte própria de energia psíquica, que quando ganha autonomia da consciência, se torna psicose, a doença mental. Na energia psíquica do inconsciente continua presente a noção de paradoxo, típica da intuição dialética de Jung. Assim como a energia física, a psíquica pode ter múltiplas manifestações: sexual, emocional, agressividade, afetividade etc. Pode manifestar-se em qualquer situação ou momento, em ações ou atitudes específicas. A energia psíquica, assim como na termodinâmica, está em fluxo constante, de um sistema para outro, do inconsciente para o consciente e vice-versa. É o princípio da equivalência cujas variações são percebidas pela função sentimento. Quando o fluxo de energia é desviado ou interrompido surgem os sintomas e os desequilíbrios, simbolicamente na mente ou fisicamente, no corpo material. Seguindo a termodinâmica, a psique busca o equilíbrio dinâmico da energia numa espécie de autorregulação que se contrapõe a qualquer tentativa de unilateralização da consciência. É o princípio da compensação. Quanto mais unilateral a atitude do ego em relação a um conteúdo inconsciente, maior será a força compensatória no sentido oposto. Os sonhos, para Jung, teriam, entre diversas ampliações possíveis, o papel compensatório do inconsciente em relação a uma atitude neurótica do consciente. A compensação explica a busca do equilíbrio entre o polo natural do indivíduo (instintivo) e o polo espiritual. O fluxo da energia no sentido adaptativo direcionado pela consciência é um movimento de progressão, enquanto a regressão da energia ocorre no conflito entre a identidade e individualidade, momento em que conteúdos inconscientes podem ser ativados. Jung usa o exemplo da água represada de uma cascata, a tensão gerada obriga a energia a encontrar outros caminhos e buscar (no inconsciente) alternativas (imaginação, fantasias, simbolizações etc.) para integrar as forças opostas. Esse movimento de progressão/bloqueios/regressão/retorno-ao-fluir da energia psíquica está na base da ideia junguiana do desenvolvimento da personalidade.

Na teoria dos tipos ou funções psíquicas, Jung oferece uma abordagem para compreensão das várias manifestações e formas de personalidades atuantes com comportamentos e julgamentos diferenciados. Ele vai estudar o psiquismo a partir do comportamento da energia psíquica (ampliando o conceito de libido) de uma perspectiva “de dentro para fora”, a partir do indivíduo.

Cada tipo tem uma forma de manifestação criativa e mecanismo compensatório. Jung descreveu dois modelos básicos de percepção: introversão, onde o psiquismo é estimulado pelo mundo interno e extroversão, onde o psiquismo é focalizado sobre o mundo externo (JUNG, 2013b). Dentro de cada modelo há quatro dimensões da consciência: pensamento, sentimento, intuição e sensação. Como é possível combinar os dois modelos com os quatro modos de percepção (as funções da consciência), configuram-se dezesseis tipologias, como por exemplo o sujeito “pensador – intuitivo – introvertido” ou o sujeito “extrovertido – sensação – sentimento”. Jung afirmou que a parte simbolizadora, capaz de fazer representações da mente, operando mais por analogia e correspondência, menos por explicação racional seria típica dos modelos “racionais”. As funções “pensamento” e “sentimento” seriam racionais por envolverem um ato de julgamento, enquanto as funções de “sensação” e “intuição” seriam não racionais, pois respondem aos estímulos sem ocorrência de julgamentos. Para Jung todo o indivíduo tem os dois tipos de atitude e as quatro funções da consciência, mas usa um tipo e uma função como dominância, sendo essa a função principal (ou superior). A atitude inferior é oposta à principal e as outras funções são auxiliares. A função inferior será sempre a menos adaptada, aquela que representa um

desajuste no comportamento social, com aspectos sombrios da personalidade, mas que ao mesmo tempo, pode representar uma fonte de desenvolvimento psíquico em certos contextos.

De acordo com Jung (2013a), tanto as atitudes de introversão como de extroversão e as quatro funções psicológicas estão potencialmente atuantes nos indivíduos, mas no processo adaptativo vão diferenciando-se como função superior, auxiliar e inferior. A superior ou principal domina na consciência. A auxiliar apoia a principal e é complementar a ela e a inferior se aloja no inconsciente. As funções inferiores carregam os aspectos mais sombrios da personalidade, mobilizam pouca energia psíquica para emergirem na consciência. No processo de individuação as funções inferiores são potenciais poderosos de desenvolvimento psíquico, na assimilação pelo consciente de conteúdos que foram reprimidos pelo ego. Jung chamava esse processo de “conciliação dos opostos”. Assim, o processo de individuação, na verdade é a assimilação consciente das quatro funções, integradas e não anuladas, numa nova forma de energia em equilíbrio. Conforme Von Franz (1995):

Nesse momento, a pessoa, por assim dizer, transmite o seu sentimento de vida para um centro interior e as quatro funções permanecem apenas como instrumentos que podem ser usados à vontade, para serem postos para cima ou para baixo. O ego e sua atividade consciente não estão mais identificados com nenhuma das funções. (pág. 95).

Retomando o modelo junguiano de psique, as forças arquetípicas são constituidoras do inconsciente coletivo. A personificação do princípio feminino no inconsciente masculino, nomeado como *Anima*, por Jung, resulta das experiências do homem com o feminino ao longo de milênios formando uma energia arquetípica. A personificação de aspectos masculinos no inconsciente da mulher, o *Animus*, tem como primeiro objeto a figura do pai. Como toda ação arquetípica, *Animus* e *Anima*, fazem a ponte na relação dialética entre consciente e inconsciente. A função transcendente da psique seria, assim, a capacidade de estabelecer essa relação, a troca de polaridades, por meio da simbolização, da superação da condição unilateral do ego.

Outro conceito caro à psicologia complexa é o assim chamado processo de individuação. O *principium individuationis* tem origem, na reflexão junguiana, a partir da filosofia grega antiga, relacionado ao princípio da transformação das coisas em seu contrário, a enantiodromia³. O psiquismo evolui em constante estado de tensão entre o que somos de fato e o que buscamos ser, nas palavras de Jung, entre a “jornada do ego” e a busca do “Si mesmo”. Jung, discutindo o significado da manifestação simbólica para a ampliação dos conteúdos inconscientes, nos diz que:

Todo extremo psicológico contém secretamente o seu oposto ou está de alguma forma em estreita relação com ele. Na verdade, é desta contradição que ele deriva a dinâmica que lhe é peculiar. Não existe rito sagrado que eventualmente não se inverta em seu oposto, e quanto mais extrema se tornar

3 Termo com origem em Heráclito significando “o que corre em direção contrária”, sinalizando que a evolução de tudo conduz ao seu contrário e assim sucessivamente. Jung retoma o conceito para explicar a dinâmica da energia psíquica baseada no equilíbrio entre opostos, na tendência da psique a buscar um “centro”, ou Self. O equilíbrio é dinâmico e cheio de tensões, o sofrimento emocional surge quando o indivíduo se aprisiona em uma dimensão que domina seu eu consciente (unilateralização do ego), negando ou reprimindo seus conteúdos sombrios, onde está a dor e sofrimento, mas também a cura e o autoconhecimento.

uma posição, tanto mais se pode esperar a sua enantiodromia, sua reversão para o contrário. O melhor é o mais ameaçado com certa perversão diabólica, pois foi o que mais reprimiu o mal. Esta estranha relação com próprio oposto aparece também na linguagem como na comparação entre o bom, melhor, o melhor. O que acontece na linguagem ocorre também na mitologia onde na versão de uma lenda está escrito “Deus”, em outra versão está o diabo. E quantas vezes, na história das religiões, rito, orgia e mistério degeneram em depravação licenciosa! (JUNG, 2013c, pág. 441)

A individuação seria assim um processo doloroso de busca de níveis cada vez mais profundos ou plenos de identidade. De um lado há um processo estruturador do ego que suporta a responsabilização, a tomada de decisão, a capacidade de assumir um destino. Do outro, há um processo de simbolização crescente, de leitura profunda dos sinais que surgem no plano inconsciente. Interior e exterior, dentro e fora, dimensões que se opõem e se completam. Essa busca identitária inconclusiva revela qualidades e fraquezas, acelera o processo de maturidade. Assim, para Jung o processo de individuação é a própria formação e evolução da personalidade, ao mesmo tempo, graça e maldição. Segundo ele “sua primeira consequência é a separação consciente e inevitável do ser singular da indistinção e da inconsciência do rebanho”, e mais adiante: “somente quem conscientemente consegue dizer sim ao poder da determinação interna que lhe vem ao encontro poderá tornar-se personalidade.” (JUNG, 2018a).

A individuação transforma o indivíduo naquilo que ele é, isto é, integrando conteúdos conscientes e inconscientes progressivamente. Em que medida esses conceitos podem auxiliar na compreensão da evolução institucional de uma organização? Organizações também passam por crises identitárias, transformações na sua missão, função e natureza. Haveria conteúdos com alta carga afetiva que irrompem no “inconsciente institucional” capazes de afetar a sua capacidade de auto condução, de auto coordenação? Assim como no indivíduo, o processo de individuação não está dado, não é natural e mecânico. Depende de uma vontade consciente.

O processo de individuação representa também uma realização teleológica do indivíduo, isto é, tornar-se quem ele realmente é, sua identidade total e verdadeira. Nesse processo o indivíduo deve perceber sua sombra, isto é, as manifestações da personalidade que não são reconhecidas, aceitar que deve readequar sua persona, integrar animus e anima e procurar conscientemente a conexão com o Self, isto é, desenvolver conexão com o universo, um sentido existencial. A sombra está entre o ego e o inconsciente, pois ela vai acumular tanto as vulnerabilidades, como as potencialidades não desenvolvidas. A individuação não é a perfeição, mas a busca da plenitude. O conceito de persona, deriva do conceito de máscara, é o conjunto de adequações que criam traços de personalidades sociais adaptativas frente ao mundo exterior. A persona, que contém elementos do inconsciente coletivo e pessoal, pode se contrapor à sombra, mas sempre será a forma de expressão individual. A persona pode ser identificada com diferentes padrões, os tipos ou funções psíquicas.

Para Stein (2020), a individuação é amplamente um processo de não racionalização. Uma assimilação de conteúdos inconscientes é necessária, para isso o ego deve renunciar ao controle sobre os conteúdos da consciência. Segundo ele “...esse ato de transferência do controle para um processo irracional, portanto, é o grande passo seguinte no caminho da individuação” (p.36). É por isso que Jung chamava de “função transcendente”,

exatamente a situação surgida da união de conteúdos conscientes e inconscientes por meio da imaginação ativa, colocando imagens e fantasias, onde o complexo do ego é forçado a abandonar o controle absoluto.

Um olhar junguiano sobre a ambiente das instituições

O planejamento organizacional, seja ele observado como campo teórico multidisciplinar ou conjunto de ferramentas práticas, no campo público ou privado, historicamente foi dominado pelo paradigma racionalista e cientificista. Esse paradigma, inspirado na tradição da ciência ocidental, em especial, aquela de inspiração iluminista e renascentista, em particular nas ciências ditas *hardcore* (ciências exatas), determinou uma influência avassaladora sobre a ampla maioria das teorias de planejamento institucional ou organizacional.

Os conceitos basilares dessa tradição se orientam pelos princípios da (1) previsibilidade do comportamento individual e coletivo; da (2) causalidade, pela auto evidência das relações de causa e efeito entre fenômenos, processos, mecanismos e sistemas que operam nas organizações, sejam públicas ou privadas e da (3) normatividade, pela ideia-chave de que o sucesso de uma organização depende basicamente da correta aplicação de protocolos, modelos, normas ou algoritmos previamente definidos e testados em condições de controle por gestores ou consultores organizacionais. Ao longo deste trabalho esses três princípios serão questionados.

O planejamento estratégico, percebido como a ideação sobre uma visão de futuro determinada e a relação de meios e fins para a concretização dessa imagem de futuro, rapidamente foi adotado como prática normal (no sentido paradigmático) no meio corporativo/empresarial e posteriormente no setor público e governamental. Esse movimento respondeu pelo menos momentaneamente às demandas por maior previsibilidade das grandes corporações multinacionais nos anos 1970 e 1980 em face das grandes transformações que o capitalismo internacional vivia na época, em especial, a crise energética, o aprofundamento da revolução tecnológica (uso intensivo do conhecimento) e o surgimento de novos modelos de negócios (Mintzberg, 1994). No Brasil, esse movimento tardiamente ganhou hegemonia como campo profissional (consultorias empresariais), como campo acadêmico (proliferação de MBAs e cursos de pós-graduação nas áreas de economia, administração e marketing) e diversas publicações especializadas nos anos 1980. No nosso caso, modelos analíticos e teóricos, gerados a partir da cultura norte-americana, foram importados sem muita reflexão. No setor público o planejamento de tradição econômica, eivado por práticas determinísticas e normativas, sempre se mostrou muito inflexível metodologicamente à novas abordagens mais pluralistas e heterodoxas (DE TONI, 2016 e 2014).

Com a evolução das teorias e práticas de planejamento institucional, tanto público quanto privado, novas abordagens foram surgindo, em especial na Europa e Estados Unidos. Uma linha de argumentação foi baseada na ênfase da "escola cognitiva": a formação da estratégia corporativa é um processo puramente mental, corporificado por mapas, modelos e arranjos conceituais (MINTZBERG *et al*, 1999). Na administração pública, autores como Carlos Matus, Yzhekel Dror e Fernando Flores, foram inspiração para combater a visão determinista tradicional, introduzindo variáveis relacionadas à dinâmica da disputa pelo poder, ao papel das conversações

e ao trabalho com cenários em extrema incerteza, como elementos novos e problematizadores das teorias e práticas convencionais na área (MATUS, 1993).

Parece evidente que a crise teórica e prática vivida pelas teorias do planejamento estratégico institucional (seja ele privado ou público), a partir dos anos 1990 no Brasil, sobretudo pela ausência de resultados práticos, pelo péssimo nível dos serviços públicos e o grande número de anomalias e disfuncionalidades na gestão pública, não é um problema meramente operacional, instrumental ou teórico.

As premissas conceituais e filosóficas do racionalismo-cientificista desses paradigmas parecem não conseguir mais potência analítica (explicar a realidade), capacidade normativa (apontar quais as prováveis soluções), muito menos, capacidade preditiva, isto é, servirem como artefatos que geram modelos para o futuro, cenários, previsões que permitiram aos gestores se antecipar a problemas e assim otimizar seus resultados. Abordagens vindas das ciências sociais também identificaram a falência de uma racionalidade produtivista. Castoriadis (1990, 1996), por exemplo, já alertava para a crise de identidade individual. A primazia do economicismo racionalista havia transformado a vida social num cassino, o indivíduo num autômato e a sociedade num festival de lobbies e grupos de pressão. O conceito marxista de alienação ganha novas interpretações, valores sociais e tradicionais (mérito, honra, trabalho, integridade, cuidado) são nivelados na medida do dinheiro, o homem vale o que ganha (ou é capaz de produzir). A financeirização da vida corre em paralelo à desumanização dos vínculos. O humano é instrumentalizado, coisificado, descartável, banalizado e reduzido à condição precária de um quase dejetivo, subproduto do processo produtivo, fabril. O *homo economicus*, uma criação do utilitarismo econômico do século XIX, penetrou e contaminou todas as dimensões da vida organizacional⁴.

Considerando esse contexto, o problema de pesquisa é delimitado pela análise das possibilidades – cognitivas, conceituais e metodológicas – que a psicologia analítica pode oferecer para a ressignificação e recontextualização da crise dos paradigmas convencionais de planejamento estratégico organizacional. Nesse sentido este ensaio se concentra naquelas categorias conceituais mais potentes da psicologia analítica, cuja natureza e replicabilidade teórica permitem, para identificação destas interfaces, ou deste diálogo ainda inexistente entre esses dois campos. Limitado pela natureza deste ensaio, focamos na dinâmica do inconsciente coletivo e as formações arquetípicas e sua relação com a dinâmica de poder nas organizações, em especial a capacidade explicativa das imagens da mitologia para compreender eventuais disfunções e “irracionalidades”. Jung sempre alerta para o potencial “irracional” do inconsciente coletivo e suas imagens arquetípicas:

4 Segundo Mill, os valores do Homo Economicus seriam: a motivação essencial a toda a atividade humana é o interesse pessoal; o homem não obedece senão à razão; o interesse pessoal e a racionalidade são válidos em todos os lugares e em todas as épocas; o homem está perfeitamente informado, tem conhecimento da totalidade das conseqüências de todas as possibilidades das alternativas disponíveis; o homem vive o presente num tempo linear, não se lembra nem tem a capacidade de prever e, não menos impactante: ele está só e portanto livre dos outros homens, ou seja, não existem determinismos que lhe sejam exteriores. (MILL, 1999).

[...]o inconsciente coletivo é um fator muito irracional e nossa consciência racional não lhe pode dizer que aparência deverá tomar [...] o inconsciente coletivo é uma função dinâmica e o homem deve sempre manter-se em contato com ele. Sua saúde espiritual e psíquica depende da cooperação das imagens impessoais [...] os arquétipos são a grande força decisiva e produzem os fatos e não os nossos raciocínios pessoais e a nossa inteligência prática. (JUNG, 2018b, pág. 180 e 181)

O mito de Cronos e Kairós tem especial relevância nesse contexto, pois evidenciam a relatividade do tempo e dos acontecimentos não controláveis pelos atores, indivíduos e instituições. Isto é, sua narrativa introduz elementos novos para leitura de eventos e fenômenos tidos até então, como simples “desvios” ou “erros de implementação” de “boas metodologias”. A própria noção de erro como algo que seria um desvio em relação ao considerado “normal” é relativizada por Jung: “nossos pecados, erros e enganos nos são necessários, caso contrário estaríamos privados dos incentivos mais preciosos ao desenvolvimento” (JUNG, 2018b, pág. 149).

As organizações que estruturam a ação coletiva da sociedade (instituições) de um modo geral vivem um momento de profunda crise. No setor privado a revolução tecnológica, o quadro de incerteza multidimensional e o esgotamento dos modelos de gestão e planejamento tem dissolvido no ar, para usar a conhecida expressão de Marx, a solidez aparente das grandes corporações. No setor público brasileiro o modelo organizacional dominante é informado pela aplicação incompleta e tortuosa do paradigma weberiano, mesclado com a sobrevivência perversa de toda sorte de práticas patrimonialistas, clientelistas e pouco republicanas⁵. A ciência política e as teorias administrativas têm falhado em proporcionar uma abordagem mais convincente para entender esse contexto. A narrativa da psicologia analítica apresenta um potencial inovador e desafiador, não só como ferramenta analítica, mas sobretudo como uma poderosa visão cosmológica e humanizadora robusta o suficiente para a desconstrução da visão positivista-racionalista-instrumental que informa esses modelos organizacionais. Esse desafio, muito pouco explorado pela literatura dos campos teóricos envolvidos, é a principal justificativa e inspiração para o desenvolvimento da reflexão proposta nesse ensaio.

Na seção seguinte discutiremos a ampliação do uso e aplicação da abordagem junguiana em outros paradigmas das ciências sociais, de modo a gerar abordagens analiticamente inovadoras, recombinao categorias, conceitos e modelos interpretativos. Nossa ambição é contribuir para o aprofundamento da crítica aos modelos cognitivos convencionais de planejamento e gestão organizacional, para o ambiente privado/corporativo e para o ambiente público.

A problematização das práticas disciplinadoras da razão

Já há na literatura, ainda que em proporções muito diminutas se comparadas ao campo clínico convencional, algumas tentativas de aplicação das reflexões de Carl Gustav Jung à contextos estranhos à formulação original

5 Max Weber, um clássico da teoria administrativa, formulou normativamente o modelo de Estado e de administração funcional ao capitalismo moderno: uma burocracia profissional, disciplinada e hierárquica; o primado absoluto da lei; a eficiência gerencial como valor; a racionalidade de processos administrativos e a impessoalidade na relação entre funcionários e cidadãos.

do pensador suíço. Por exemplo, nos estudos de marketing e propaganda o uso conceitual da ideia de “arquétipos” e “tipos psicológicos” aparece com certa regularidade, ainda que possa se questionar se a extrapolação conceitual guarda a qualidade e a legitimidade dos significados originais (MARTINS, 1999). Por outro lado, a complexidade e a polissemia da reflexão junguiana, já de longa data, permite um transbordamento conceitual e uma adaptação criativa para outras dimensões que não a própria psicologia.

Neste sentido cabe menção a crítica junguiana à unilateralidade da razão. Jung acreditava que o iluminismo e o racionalismo do século XIX tinham inspiração na reação ao domínio moralista e religioso da era vitoriana e dos resquícios do mundo feudal.

Da mesma forma como, no passado, era um pressuposto inquestionável que tudo o que existia devia a existência à vontade criadora de um Deus espiritual, assim também o século XIX descobriu a verdade, também inquestionável, de que tudo provém de causas materiais (JUNG, 1984, pág. 285).

O renascimento representa a um só tempo uma retomada dos ideais naturalistas da antiguidade numa perspectiva não religiosa e o deslocamento do mundo interior para o mundo exterior, para a exteriorização do homem. A revolução Copérnico-galileana, junto com a revolução da filosofia cartesiana, num mundo de rápidas transformações produtivas e políticas com a burguesia comercial e novas monarquias, acaba por superar as antigas ordens. Jung (1984) escreveu:

Quando a idade gótica, com seu impulso em direção às alturas, mas com uma base geográfica e uma concepção de mundo muito limitadas ruiu, aluída pela catástrofe espiritual que foi a Reforma, a linha horizontal em que se desenvolveu a consciência moderna interferiu na linha vertical do espírito europeu. A consciência deixou de se desenvolver para o alto, mas ampliou-se horizontalmente, tanto do ponto de vista geográfico, como do ponto de vista filosófico. Foi a época das grandes viagens de descobrimentos e da ampliação empírica de nossas concepções relativas ao mundo. A crença no substancial idade da alma foi substituída pouco a pouco pela convicção cada vez mais intransigente quanto à substancial idade do mundo material, até que, por fim, após quatro séculos, os expoentes da consciência europeia, os pensadores e pesquisadores, vissem o espírito em uma dependência total em relação à matéria e às causas materiais. (p.283)

Newton, Kepler, Bacon e Descartes consolidam o início do grande período cientificista-racionalista. O universo é regido por leis, os princípios da física mecânica explicam todos os movimentos. Os fenômenos humanos e naturais estão sujeitos a regras de causa e efeito e à lógica determinística. Mesmo do ponto de vista biológico e fisiológico, como argumentou Damásio, não haveria comportamento racional assertivo sem influência das emoções. O córtex cerebral e o sistema límbico estão carregados de substratos neurais envolvidos na aprendizagem emocional (DAMÁSIO, 2012). Como Jung nos diz, a exacerbação do materialismo racionalista, como reação ao misticismo, levou a uma unilateralização da razão (sentido egóico). O materialismo e o misticismo, como ele diz, nada mais são do que um par psicológico de contrários, o ateísmo e o teísmo. São irmãos inimigos, dois métodos diferentes de enfrentar de algum modo as influências poderosas do inconsciente: um negando-as e o

outro reconhecendo-as. A racionalidade e o materialismo contaminaram todas as dimensões e áreas do saber. Isso não significou o fim do não-racional, mas sua repressão ao inconsciente e no lado sombrio dos indivíduos.

Para Jung, podemos interpretar a realidade através da causalidade, da finalidade e da sincronicidade. Os dois primeiros são importantes, se relacionam com o mundo material, mas não são suficientes para explicar integralmente o comportamento humano. Daí o conceito de sincronicidade como uma conexão não-causal entre dois ou mais eventos, com significados equivalentes ou integrados. A sincronicidade emerge assim como:

O problema da sincronicidade me tem ocupado há muito tempo, sobretudo a partir de meados dos anos vinte, quando ao investigar os fenômenos do inconsciente coletivo, deparava-me constantemente com conexões que eu não podia simplesmente explicar como sendo grupos ou “séries” de acasos. Tratava-se antes, de “coincidências” de tal modo ligadas, significativamente entre si, que seu concomitante “causal” representa um grau de improbabilidade que seria preciso exprimir mediante um número astronômico. (JUNG, 1984, pág.16)

O contato de Jung com Niels Bohr, Wolfgang Pauli e Einstein, também alimentavam a ideia de que a causalidade, mesmo nas *hard sciences*, precisava ser relativizada. Tanto a física quântica, quanto a astrologia, a alquimia, a filosofia chinesa, a mística cristã e a filosofia hindu inspiram Jung a usar o princípio da causalidade de maneira relativa. A coincidência de estados psíquicos com eventos passados, futuros ou simultâneos relativiza a noção de tempo e de espaço. Para Jung as chamadas “coincidências significativas” baseiam-se na interseção de fundamentos arquetípicos, como veículos ou “vasos” do macrocosmo, dos valores universais, com a experiência singular-individual. A sincronicidade apareceria, assim, quando um arquétipo fosse ativado no inconsciente em situações com forte energia psíquica e emocional, conectando-se com um evento externo. O arquétipo funciona como um ordenador, um condutor do evento sincronístico e como um produtor de sentido, onde o macrocosmo e o microcosmo se encontram. Assim, a psicologia complexa introduz no conhecimento humano aquilo que não é redutível ao comportamento mecânico das leis conhecidas e previsíveis. O inconsciente, pessoal e coletivo, é o grande *locus* da inovação e da criatividade, daquilo que não é e não pode ser conhecido intelectualmente, racionalmente. A irracionalidade se irradia da própria psique:

(...) a psique como qualquer força natural é um dado irracional. A psique parece mesmo constituir um caso especial do fenômeno da vida. Com o corpo vivo partilha a psique a capacidade de produzir estruturas significativas e orientadas para uma finalidade por meio das quais consegue reproduzir-se e desenvolver-se. E assim como a vida enche por si mesma a terra com formas de animais e plantas, do mesmo modo cria a psique um mundo ainda maior, que é a consciência, ou melhor, o conhecimento do Universo. (JUNG, 1981, pág. 95)

Essa posição não se confunde, evidentemente, com a negação da racionalidade científica ou do método científico. O que a psicologia analítica questiona é o monopólio da compreensão da natureza pela lógica instrumental, científica, materialista e cartesiana.

A administração como campo teórico se desenvolveu como causa decorrente direta do processo de industrialização e urbanização com a hegemonia do paradigma racional-materialista. Não é por acaso que a primeira escola relevante é conhecida como “administração científica”. Frederick Taylor no início do século XIX propunha os princípios: planejar, comandar, organizar, controlar, coordenar e medir. Henri Fayol, acrescentou: divisão do trabalho, autoridade, unidade de comando, disciplina, centralização, hierarquia, ordem e estabilidade. Com a complexidade crescente do mundo produtivo e social e a evidente limitação destas abordagens, outras teorias vão surgindo acrescentando aspectos mais comportamentais vindos da psicologia organizacional e da chamada escola de relações humanas (Kurt Lewin, John Dewey, Elton Mayo e outros). De uma forma geral a racionalidade, a impessoalidade, a visão do conflito como sempre negativo e a busca do produtivismo como valor absoluto predominam nessas abordagens reunidas no que se convencionou chamar de “paradigma gerencialista” (CHIAVENATO, 1979). De Gaulejac (2007), um estudioso das patologias organizacionais e do gerencialismo hipercompetitivo é categórico:

A gestão gerencialista é uma mistura não só de regras racionais, de prescrições precisas, de instrumentos de medida sofisticados, de técnicas de avaliação objetivas, mas também de regras irracionais, de prescrições irrealistas, de painéis de bordo inaplicáveis e de julgamentos arbitrários. Por trás da racionalidade fria e “objetiva” dos números dissimula-se um projeto “quantofrênico” (a obsessão do número) que faz os homens perderem o senso da medida... Sob uma aparência objetiva, operatória e pragmática a gestão gerencialista é uma ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e esses desempenhos em custos ou em benefícios. Indo buscar do lado das ciências exatas uma cientificidade que elas não puderam conquistar por si mesmas, as ciências da gestão [...] legitimam um pensamento objetivista, utilitarista, racionalista e positivista. Constroem uma representação do humano como um recurso a serviço da empresa, contribuindo, assim, para sua instrumentalização. (pág. 78 e 79)

Ele sinaliza que:

O sofrimento psíquico e os problemas relacionais são os efeitos dos modos de gerenciamento. A noção de cerco moral tende a focalizar o problema sobre o comportamento das pessoas, mais do que sobre os processos que os geram. Quando o assédio, o estresse, a depressão ou, mais geralmente, o sofrimento psíquico, se desenvolvem, é a própria gestão da empresa que deve ser questionada.” (pág. 229)

No bojo da teoria organizacional surgem as metodologias de planejamento institucional como “instrumentos de gestão”, nos termos de Gaulejac, também conhecidas como “planejamento estratégico” ou simplesmente “pensamento estratégico”. Ao contrário das teorias organizacionais que adotaram a abordagem cultural (Hollwitz, 1992, Strati, 1998), as teorias de planejamento pouco avançaram na incorporação de conteúdos não subordinados ao paradigma mecânico-cartesiano. Os modelos de planejamento institucional seguem modelos muito lineares, alguns são chamados, inclusive, de “modelos lógicos”, a causalidade é a regra de ouro. Em que pese a variedade de técnicas à disposição dos gestores (entre elas podemos

citar o *SWOT*, *Ballance Scorecard*, *Logical Framework*, etc), todos elas possuem uma base conceitual que se abriga dentro do paradigma positivista-racional (OLIVEIRA, 2004 e CHIAVENNATO e SAPIRO, 2009)⁶.

Há uma vasta literatura que tenta explicar as falhas, erros e insucessos do planejamento nas organizações públicas e privadas e o racionalismo utilitarista⁷. Diversos autores têm apontado as falácias das teorias de planejamento nas organizações, especialmente sua crença ingênua que podem prever tudo e formalizar tudo, tanto aquele aplicado no setor privado (MINTZBERG, 1994), quanto no setor público (MATUS, 1993).

Jung nos alerta que quanto mais burocrática é uma organização, tema consolidado por Max Weber quase na mesma época, mais ela consegue diminuir as qualidades humanas que “interferem” na racionalidade técnica. Contudo, a dimensão irracional, simbólica, não previsível, não pode ser eliminada, neutralizada ou ignorada. Ela apenas é escondida, afastada ou submersa, mas está sempre procurando formas e maneiras de interferir na racionalidade, gerando crises, stress organizacional, sabotagem, fracassos de toda ordem que comprometem a estratégia e o planejamento. Como coloca Morgan (1996), assertivamente e com propriedade:

Assim como o inconsciente do indivíduo luta para conseguir unidade com o ego, o inconsciente sombrio de uma organização também pode ser visto como implorando reconhecimento, advertindo-nos de que o desenvolvimento de um lado de nossa condição humana (por exemplo, a capacidade de raciocínio técnico) muitas vezes violenta os outros aspectos. As patologias e alienações que encontramos nos contextos organizacionais podem, do ponto de vista de Jung, ser interpretadas como manifestações desta unidade essencial da psique. O trabalho de Jung mostra que a sombra reprimida da organização age como um reservatório não só de forças indesejadas e, por isso, reprimidas, como de forças que se perderam ou não foram valorizadas... Reorganizando-se os recursos desse reservatório, podemos aproveitar as fontes submersas de energia e criatividade e tornar nossas instituições muito mais humanas, vibrantes e moralmente sensíveis e responsáveis do que elas são hoje (pág. 241)

Em que medida a valorização das dimensões inconscientes, criativas e destrutivas, podem explicar o fracasso das abordagens convencionais de planejamento? Como o pensamento arquetípico, o entendimento do processo

6 SWOT, é um acrônimo para as palavras em inglês, strenghts, weakness, oportunities e treats, (fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças), Ballance Scorecard é uma metodologia de atribuição de escores ou indicadores para diversas perspectivas e objetivos da organização e Lógico Framework, ou Quadro Lógico, é uma estrutura matricial lógica que conecta, objetivo superior, objetivo do projeto, iniciativas e atividades com respectivos indicadores, pressupostos e fontes de verificação.

7 Cabe registrar que a crítica ao racionalismo utilitarista e positivista é feita por muitas outras escolas teóricas, algumas próximas da abordagem junguiana. Podemos citar como exemplo: a aproximação filosófica, as reflexões de Cornelius Castoriadis, Michel Foucault e os teóricos da Escola de Frankfurt, em especial Max Horkheimer (crítica da razão instrumental) e Juergen Habermas (razão comunicativa), Karl Popper (racionalismo crítico) e Thomas Khun (racionalidade paradigmática); a aproximação organizacional, as reflexões de Vincent De Goulejac (gestão como doença) e Eugene Enriquez, Gareth Morgan (as metáforas da organização); a aproximação da neurociência, as reflexões de Antônio Damásio; a aproximação da escola da administração e políticas públicas, as reflexões de Herbert Simon, James March, Johan Olsen, Daniel Goleman e Henry Mintzberg; a aproximação da economia comportamental, as reflexões de Economia Comportamental, as reflexões de Daniel Kahneman e Richard Thaler (poder do viés cognitivo) e finalmente a abordagem metodológica com as reflexões críticas de Paul Feyerabend (a tese do anarquismo metodológico).

de individuação e os tipos psíquicos podem contribuir para ampliar o entendimento desse ambiente conflitivo que é hoje o ambiente corporativo e no setor público, quando desafiado a pensar o futuro, traçar estratégias e se ressignificar diante dos desafios da conjuntura? O que aconteceria se as abordagens tradicionais de planejamento incorporassem uma visão irracional, o desequilíbrio, o conflito como motor, abandonando ou diminuindo o peso da objetividade racionalista? O que aconteceria se ao invés de buscar a disciplina e o controle, com a obsessão por indicadores e métricas, os instrumentos de planejamento pudessem incorporar essas forças sombrias reprimidas da fantasia, da imaginação e da inovação organizacional? Num mundo cada vez mais inseguro, imperfeito, imprevisível, sujeito a crises econômicas, ambientais, políticas, sanitárias e sociais, faz sentido manter a lógica cartesiana dos modelos tradicionais de planejamento corporativo e público?

A psicologia analítica fornece elementos conceituais que permitem ampliar o conhecimento sobre a dinâmica organizacional, pública ou privada, em particular os conflitos e fracassos associados ao processo de planejamento e formulação da estratégia das instituições. Mais do que explicar as causas, o objetivo é entender o que acontece nesses processos. Aqui será fundamental entender a força da energia arquetípica, expressada através dos mitologemas, como uma narrativa capaz de subverter aqueles princípios da racionalidade do planejamento (previsibilidade, causalidade e normatividade). Mas antes será preciso apresentar o que se pretende desconstruir, a prática cientificista-racional de planejamento.

As abordagens tradicionais (do processo de evolução, planejamento e formulação das estratégias organizacionais), sejam privadas ou públicas, têm fracassado pela rigidez metodológica e conceitual, inspiradas na visão racionalista e mecânica da realidade e do funcionamento do comportamento humano.

A fundamentação do paradigma racionalista na análise organizacional se define pelos seguintes princípios:

1. As organizações evoluem a partir de fases ou estágios de baixa complexidade para alta complexidade na medida em que as relações com seu entorno se tornam mais complexas. Estas fases ou estágios constituem ciclos, etapas ou fases relativamente previsíveis e esperados;
2. O planejamento organizacional é um ato de vontade que submete a organização a um modelo de previsibilidade relativa sobre o futuro e comportamentos esperados dos atores envolvidos;
3. Todos os processos devem ser medidos, toda instituição deve ter metas e objetivos vinculados à indicadores, vencer os concorrentes, no caso privado, é essencial;
4. O conflito, a desconformidade, o desajuste são vistos como algo negativo que ameaça a cultura organizacional e deve ser neutralizado e banido;
5. A incerteza, o fluxo e a mudança são variáveis que perturbam o modelo de planejamento que é marcado pela previsibilidade, constância e repetição cíclica;

O planejamento institucional corporativo segue de modo esquemático as seguintes etapas:

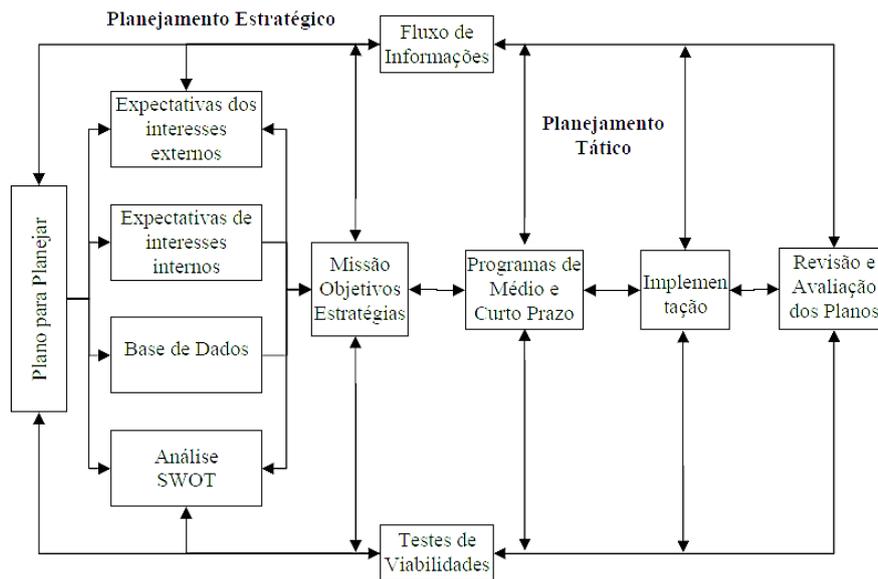


Figura 1 Esquema metodológico do planejamento corporativo clássico

Fonte: Baseado em Steiner, 1979

O diagrama acima ilustra com fidelidade o modelo cognitivo que inspira o planejamento corporativo: todos os passos heurísticamente previsíveis. Não há setas sem origem, ou destino, é como um algoritmo previsível para finalidades determinadas a priori. Aqui não há lugar para dúvida, incerteza, múltiplas causalidades, variáveis desconhecidas.

Tittanegro (2006) e Tranjan (2001), utilizam o conceito de inconsciente coletivo para refletir sobre o significado das simbologias encontradas nos ambientes organizacionais. Esses autores desenvolveram pesquisas para identificar os valores mais frequentes no ambiente de trabalho, a partir de *surveys* específicos. Tittanegro define planejamento estratégico nos seguintes termos:

Planejamento pode ser definido como o ato de pensar de forma contínua, tendo um compromisso com o presente, fundamentando-se no passado e com uma visão de futuro, prevendo escolha de curso de ação para a tomada de decisão, preparando mudanças que podem afetar os objetivos da organização no contexto de relações com os diversos ambientes, desta forma, o Planejamento pode ser ainda definido como um modo de vida, ou um modo de encarar a vida. O Planejamento pode provocar uma série de modificações nas características e atividades da empresa e tem como premissa básica a maximização dos resultados e minimização das deficiências. (pág. 334)

Essa definição difere do conceito clássico, ampliando o conceito de planejamento para uma espécie de guia moral ou comportamental da conduta pessoal, mas conserva o viés racionalista. A ideia de uma energia

psíquica de origem arquetípica, povoando nosso inconsciente coletivo, ideia-força da abordagem junguiana, pode relativizar a argumentação apresentada, senão vejamos.

Para Jung o inconsciente coletivo representa a conexão do indivíduo com sua dimensão universal, com conteúdos herdados que o conectam enquanto experiência singular, à toda a humanidade. Esses conteúdos são formados por imagens primevas ou primordiais, daí a denominação de “arquetipos”. A palavra deriva de “arkeya”, utilizada como a imagem essencial ou primordial de algo na filosofia platônica antiga. Os arquetipos não possuem forma definida, são “vasos” que devem ser preenchidos pela experiência única de cada ser humano. Jung construiu o conceito a partir de sua própria experiência clínica, mas sobretudo do estudo e observação de mitos, contos e fábulas em povos de diversos continentes, comprovando conteúdos simbólicos semelhantes ou equivalentes, portanto, universais. Funcionando como uma ponte de acesso entre o consciente e o inconsciente coletivo, os arquetipos conectam-se às vivências positivas ou negativas, conteúdos reprimidos ou complexos. Os complexos podem se estruturar em torno de construções arquetípicas com alta carga afetiva, consumindo e gerando grande energia psíquica. No inconsciente coletivo os conteúdos têm grande energia simbólica. O símbolo guarda sempre uma tensão entre forças opostas e um potencial de integração de partes que estão separadas.

Essa energia é encontrada nos mitos, os mitos são grandes metáfora para o entendimento e ampliação dos conteúdos do inconsciente coletivo. Jung considerava as histórias mitológicas e sua simbologia, uma verdadeira herança espiritual e psíquica, capazes de ajudar a entender as angústias do homem e do mundo contemporâneo. Conforme Campbell (1991):

Como os sonhos, os mitos são produtos da imaginação humana. Suas imagens, em consequência, embora oriundas do mundo material e de sua suposta história, são, como os sonhos, revelações das mais profundas esperanças, desejos e temores, potencialidades e conflitos da vontade humana (...) ou seja, todo mito, intencionalmente ou não, é psicologicamente simbólico. Suas narrativas e imagens devem ser entendidas, portanto, não literalmente, mas como metáforas” (pág. 49).

Assim, as histórias mitológicas são como uma comunicação direta do inconsciente coletivo, possibilitando a ampliação consciente para diferentes realidades vividas, medos, angústias, esperanças, dramas etc. Os mitos podem ter, segundo Campbell diversas funções (religiosa, lógica, ética e estruturante). Entre as várias narrativas mitológicas, entendemos que a dualidade proposta na noção de tempo pela história de Cronos e Kairós é emblemática da capacidade explicativa para questionar as práticas organizacionais tradicionais baseadas na unilateralidade da razão.

O mito de Crono, um dos Titãs, (ou Krónos)⁸ trata da temática do tempo na sua dimensão de construção e destruição, como o senhor do tempo, do destino e da morte (BRANDÃO, 1990). Crono no mito, é filho de Gea, a Terra, castra seu pai, Urano, o Céu, que odiava porque Urano devolveia ao útero materno todos

8 A interpretação da renascença associou a palavra grega “Cronos” ao deus “Cronos”. Embora gráfica e foneticamente sejam diferentes. Segundo alguns autores a associação foi motivada pela posição de Cronos na mitologia como um deus da primeira geração, de um passado inconcebível, do tempo que tudo devora e outras semelhanças (BRANDÃO, 1990).

os filhos. Do sangue de Urano, derramado sobre Gea, nasceram as Erinias, os Gigantes e as Ninfas Meliades. Jogados ao mar, os testículos formaram uma espuma da qual nasceu Afrodite. Com isso os titãs são libertos, os irmãos de Crono, Urano separa-se de Géia e a vida na terra acontece. Daí deriva o termo “cronológico” (da origem grega “Cronos”) para designar o tempo finito, com transformações previsíveis, esperadas e irreversíveis, como o processo de envelhecimento. Crono casa com Rea (ou Réia), sua irmã, e devora os filhos na medida em que nascem. Um dos filhos escapa do destino, Zeus. O tempo de Crono é o tempo da consciência, do desenvolvimento da história, das etapas que representam a evolução.



Figura 2 Cronos e seu filho

Fonte: Romanelli (1610-1662)

Os gregos consideravam também que o tempo de Cronos era como um juiz que revela a verdade em última instância, que provoca o esquecimento que cura. Há outra percepção do tempo na tradição grega, que se relaciona ao “tempo oportuno”, ou Kairós (καιρός). Numa tradição ele é filho de Zeus e Tykhe, a divindade da fortuna e da prosperidade. Nessa tradição, Kairós é um jovem de corpo atlético com asas nos pés o que lhe dá mobilidade extrema, calvo, carregando uma balança numa mão e noutra uma navalha. Depois que passava era impossível de ser agarrado, trazê-lo de volta.



Figura 3 Personificação de Kairós em mármore do século 4 a.c.

Fonte: Museu Arqueológico em Turim

Há interpretações de kairós como o tempo do Self, o “momento de Deus”, a ideia de “tempo certo”. Kairós difere dos outros deuses pois sua representação nem sempre está associada a uma imagem única, ao contrário. Ele pode ser visto na inteligência de Atena, no amor de Eros e no vinho de Dionísio. É um instante, fugaz e preciso que não pode ser medido, cuja medida não há métrica. Noutra tradição ele é filho de Cronos. Nessa segunda tradição ele tem seis filhos conhecidos como Crônidas: Héstia, Deméter, Hera, Hades, Poseidon e Zeus. Zeus aliado à Métis (filha do titã Oceano), enfrentou Crono e o obrigou a regurgitar todos os filhos, expulsando-o para o Tártaro. O exílio de Crono representa a transição dos antigos deuses para os deuses olímpicos imortais.

O conteúdo arcaico associado à Kairós está relacionado também à sincronicidade. A coincidência não causal, nem no tempo, nem no espaço, de eventos que juntos produzem um conteúdo psíquico paralelo, complementar e interdependente, muitas vezes, em estados mais baixos de consciência (*abaissement du niveau mental*). Esse sentido não intencional de fenômenos que se sincronizam tem a energia de Kairós.

Outras representações do mito configuram Cronos e Kairós como dois cavalos de uma biga, o primeiro mantém o passo, o ritmo, o segundo, arremete para frente, ataca (FREITAS, 2005). O tempo sincrônico é o tempo de Crono, o tempo diacrônico, é o tempo de Kairós.

A seguir uma síntese das metáforas, simbologias e conceitos associadas aos dois deuses, ampliados como imagens arquetípicas:

Figura 4 Tabela com Diferenças entre Cronos e Kairós

Dimensão	Crono (Cronos)	Kairós
Origem mitológica	Filho de Geia e Urano, pai de Héstiá, Deméter, Hera, Hades, Poseidon e Zeus	Filho de Zeus e Tyhe
Natureza do tempo	Tempo físico e material	Tempo abstrato e imaterial
Medida do tempo	Tempo medido, como fluxo, esperado, previsível	Tempo único, singular, oportuno, ocasião, incerto, imprevisível
Associação de palavras	Morte, fatalidade, destino, monotonia, repetição, equilíbrio, ciclos, infinito, racional	Vida, surpresa, transformação, arbítrio, intuição, finito, irracional
A percepção humana	Fora do controle humano, juiz de todos, a cura pelo esquecimento	Depende das decisões humanas, viver o presente, o tempo não contínuo, não cronológico
A dimensão do sagrado e da sincronicidade	Tempo terreno, da mortalidade humana, profano Racionalidade Masculino	Instante sagrado ou dos deuses Eventos de sincronicidade Intuição e emoção Feminino

Fonte: elaborado pelo autor

Cabe observar, contudo, que para os gregos Cronos funcionava como um pano de fundo, absorvendo Kairós, sendo o contrário, impossível. Kairós é a energia humana imprevisível e transformadora que irrompe a monotonia cíclica do tempo cronológico. Ou seja, novamente o princípio das polaridades que se completam, dos contrários que são interdependentes, são dois princípios opostos, mas relacionados.

Como observou Tiscareño (2009):

Cronos representava o tempo linear, aquele que nos consome e nos conduz até a morte ... é o tempo da viagem que nos conduz do nascimento à morte e marca também, o início e o fim de cada lapso de nossas vidas sem importar-se se tais fragmentos temporais são plenos de tempo, ou são somente percebidos em sua passagem. Trata-se de um tempo quantitativo. Kairós, por outro lado... simboliza o momento de felicidade, de mudança, de inovação ativa, de oportunidade ... pode ser visto, também, como uma experiência interior dos seres humanos, de distensão anímica (pág. 226, tradução do autor)

O tempo kairológico é um momento (um lapso) de passagem transformadora que encontra uma brecha no tempo “plano” e “linear” de Cronos. Honkanen (2007), propõe que o tempo de kairós é um tempo que sugere uma quebra, uma ruptura na cadeia linear cronológica. É como uma dimensão transversal que atravessa a uniformidade dos acontecimentos, em kairós pode-se “chegar antes de sair”. Esse potencial destruidor/transformador de kairós foi claramente assinalado por Jung (2013b):

O desenvolvimento da arte moderna ... deve ser entendido como sintoma e símbolo de um espírito universal de decadência e de renovação do nosso tempo. Esse espírito se manifesta em todos os campos, tanto político como social e filosófico. Vivemos no kairós da “transformação dos deuses”, dos princípios e símbolos fundamentais. Essa preocupação do nosso tempo, que não foi conscientemente escolhida por

nós, constitui a expressão do homem inconsciente em sua transformação interior. As gerações futuras deverão prestar contas dessa modificação e de suas graves consequências, caso a humanidade queira se salvar da autodestruição ameaçadora de seu poder, técnica e ciência.” (§585)

Nesse pequeno trecho onde Jung discute o problema do autoconhecimento, o tempo kairológico aparece como o pano de fundo das transformações “do nosso tempo” causadas pela crise simbólica gerada pela ameaça de autodestruição.⁹ A compreensão da dualidade e conexão entre os princípios de Cronos e Kairós, como já vimos, também é importante para entender o significado da integração do inconsciente individual com o ego, o processo de individuação.

Fazendo uma possível ampliação e conexão entre a abordagem dos tipos psicológicos junguianos e o conceito de tempo baseado na percepção arquetípica de Cronos e Kairós pode-se chegar a achados interessantes. Os tipos sensação, voltados para o aqui e o agora, valorizam mais o curto prazo e tem mais dificuldades para manejar visões de longo prazo ou futuros prováveis e potenciais. Organizações sensação tem baixa capacidade imaginativa em relação ao seu próprio futuro. Já os tipos intuitivos, estão ao contrário, voltados para possibilidades futuras, concentram-se quase que exclusivamente lá, nesse lugar distante, projetando metas e objetivos, utopias longínquas. Os intuitivos concentram-se nos processos de como chegar até esse lugar. Os tipos sentimentos baseados em seus próprios valores, se voltam mais para o passado, para a preservação de uma trajetória. As organizações sentimento, projetam o futuro como uma repetição do passado. O tipo pensamento experimenta a condição temporal como um contínuo entre passado, presente e futuro, uma percepção linear, como um fluxo dinâmico, eterno e cíclico.

Retomando a pergunta central deste trabalho, em que medida a reflexão proposta pela psicologia complexa pode ajudar a entender a baixa efetividade, ou mesmo, relevância, dos modelos de planejamento e organização institucional? A síntese a essa resposta, após o desenvolvimento dos argumentos apresentados, pode ser articulada em três abrangentes camadas, que se complementam e se entrelaçam.

A abordagem junguiana desconstrói o princípio da causalidade linear, embutida no conceito de tempo mecânico, único, cronológico. Em primeiro lugar, como se viu, o modelo de psique e de estruturação da personalidade em Jung, baseado no princípio do equilíbrio da energia psíquica (no circuito fechado consciente-inconsciente), da dialética, do paradoxo e da relação entre opostos questiona toda lógica formal e racional que é base das teorias dominantes nas organizações corporativas e públicas, em termos de gestão e planejamento. A própria epistemologia junguiana ao considerar todo fenômeno anímico como ambivalente, utilizar como critério de validade de uma hipótese seu valor heurístico e compreender o comportamento humano a partir da experiência concreta, não especulativa ou metafísica, já é um poderoso arsenal conceitual para desconstruir as práticas tradicionais de gestão corporativa.

A abordagem junguiana desconstrói a noção de causalidade unilateral. Uma segunda camada que se ergue sobre a primeira, aqui analisada, é a compreensão do poder de influência do inconsciente coletivo, da carga

⁹ Jung escreveu impactado pela explosão das primeiras bombas de hidrogênio nos anos 1950.

arquetípica sobre a experiência individual. A dualidade Cronos/Kairós, tomada nesse trabalho como exemplo, demonstra a potencialidade exploratória dessa abordagem.¹⁰ A interpretação junguiana do comportamento individual e coletivo como resultante de forças arquetípicas em tensão permanente, ou como disse Jung, os arquétipos são os leitos dos rios por onde correm a pura energia psíquica coletiva, fornecendo significados simbólicos, integrando consciência aos conteúdos internos, inspirando, revelando, iluminando, tanto para gerar possessões e psicoses, como momentos criativos e libertadores. A simples consciência de uma energia arcaica é variável desconhecida no mundo do management, talvez, por isso também, suas práticas sejam tão neurotizantes e psicóticas.

Por último, uma terceira camada conceitual, temos que a abordagem junguiana desconstrói a ideia de normatividade aplicada ao comportamento humano coletivo. Jung era profundamente desconfiado e avesso à “modelagem comportamental”, como indiretamente propõe as escolas de administração organizacional. Não existe absolutamente nenhuma norma coletiva que possa substituir uma solução individual sem que haja perda, ele disse.¹¹ O princípio da individuação, já analisado nesse trabalho, baseado no conceito de diferenciação (derivado de “singularidade”, em Schopenhauer), nos conduz à auto responsabilização e à autonomia do indivíduo, para sua liberdade moral. Essa perspectiva pode explicar por que a imposição dos modelos resulta, não raro, em comportamentos opostos aos desejados. Jung não nega a ação coletiva, desde que a mesma seja resultado da liberdade de escolha e decisão individual, ou seja, ser no coletivo, sem anular (ou deixar de ser no) o singular.

Conclusões

O objetivo deste ensaio foi organizar a reflexão sobre uma leitura crítica das práticas gerenciais a partir da abordagem junguiana. Para isso formulou-se uma hipótese geral de que a psicologia analítica – como campo de conhecimento – pode fornecer novos insights para entender por que as organizações públicas e privadas falham recorrentemente em seus processos de planejamento. Seguindo na metodologia adotada, concentramos a atenção na construção junguiana sobre o uso do mitologema como fonte arquetípica de conteúdos inconscientes, para validar sua utilidade como chave analítica das organizações e seus processos. Para estruturar nossa narrativa, escolhemos o mito de Cronos e Kairós, como está demonstrado na terceira seção, porque ele processa um conceito que é central no planejamento organizacional: a causalidade do tempo. Como demonstramos, a discussão do mito permite ilações extremamente contundentes e perturbadoras sobre a racionalidade e a linearidade do tempo, em especial, sobre as relações de causalidade, a pedra angular do racionalismo gerencial. A conclusão mais abrangente a que chegamos é a de que se pode validar a hipótese inicial, na medida em que a teoria junguiana ajuda efetivamente a compreender decisivamente as falhas sistemáticas destes processos porque ilumina dimensões esquecidas, ocultas ou deliberadamente obliteradas: a influência do inconsciente coletivo, o fluxo e a dinâmica da energia psíquica, os movimentos enantiodrômicos que

10 Nos anos 2000, a literatura gerencial disseminou a expressão “Mundo VUCA”, o que seria um acrônimo para *Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity*, para ajudar os gerentes a entender e planejar num ambiente de forte insegurança. Um olhar arquetípico poderia explicar essa percepção com muito mais consistência e profundidade, pois trata-se exatamente da energia kairológica em conflito com a energia cronológica em plena realização.

11 JUNG, C.G. (1971) A Natureza da Psique §142 p. 08.

envolvem as representações coletivas arcaicas e a dualidade de sua simbologia. Nessa perspectiva, o próprio conceito de “falha” ou “insucesso” muda totalmente, se convertendo em matéria prima para ressignificar a existência da organização e sua relação com as pessoas que nela habitam e laboram. Cabe registrar também, que a ampliação do debate sobre a racionalidade, discutida na segunda seção, já organizava elementos da teoria junguiana que permitem uma crítica avassaladora do pressuposto racional dos modelos organizacionais. Como foi visto, há vários autores que trabalham na crítica à racionalidade, alguns no campo da administração, outros na ciência política, outros ainda a partir das teorias organizacionais. Nenhum deles, porém, é capaz de uma crítica tão radical e profunda ao *cogito* cartesiano como fez Jung.

Uma segunda conclusão, ampliando a discussão da hipótese, é de que a metodologia de Jung, *per se*, já constitui um poderoso arsenal conceitual que permite criticar o racionalismo linear e hierárquico das organizações contemporâneas, que se tornam verdadeiras prisões psíquicas. Jung utiliza a dialética e a fenomenologia para construir sua epistemologia. Isso significa que ele pergunta “para que”, a finalidade dos fenômenos, mais que sua causa ou origem. A empiria é a via essencial, rejeita-se a metafísica. Todo fenômeno anímico tem uma ambivalência. Como o deus Janus de duas faces, todos os fenômenos nominados por Jung são pares paradoxais: consciente/inconsciente, animus/anima, corpo/psique, neurose como cura/neurose como doença, arquetípico que destrói/arquétipo com potencial, dimensão obscura da sombra/dimensão numinosa, intuição/sensação, pensamento/sentimento, sincronicidade/causalidade e assim por diante. Nesse olhar dialético (tese, antítese e síntese), toda teoria é na verdade um nominalismo culto, toda afirmação sobre algo é relativa e provisória à singularidade de um sujeito único. Jung chega a dizer que “a cada novo caso, quase que consiste em uma nova teoria” (OC, 18/1, §6).

Essas conclusões e considerações epistemológicas não faziam parte da discussão da hipótese, repetimos mais uma vez, mas são de tanta importância que merecem esse registro. Por quê? Toda a base “científica” das teorias organizacionais (incluindo as de perspectiva marxista) são organizadas por preceitos diametralmente opostos à epistemologia junguiana: toda teoria é baseada em causalidades conhecidas, o conhecimento é generalizável, há padrões que são aplicáveis independentemente das singularidades, pode-se fazer prognósticos seguros, a objetividade é critério de verdade e assim por diante. Jung, ao contrário, vai dizer que uma afirmação no campo psicológico só é válida se pudermos afirmar seu oposto. Para Jung o princípio de que uma causa precede sempre qualquer efeito não é válido, ou só relativamente. Por exemplo, não só é impossível erradicar os conceitos sombrios da personalidade, como eles são fonte de desenvolvimento e reequilíbrio da energia psíquica, permitindo seu fluxo. Essa forma de entendimento, se aplicada ao mundo gerencial, provocaria uma verdadeira ruptura epistemológica, uma revolução nos modelos cognitivos e ferramentas tão propagada nos mercados das consultorias e pelos gurus de ocasião.

Depois dessa reflexão seria inevitável se perguntar sobre a possibilidade de uma metodologia, de um conceito, aplicável ao planejamento organizacional que dialogasse com a crítica avassaladora junguiana da racionalidade instrumental. Infelizmente não tenho resposta para essa pergunta além da minha própria intuição. Acredito que sim, mas exigirá sem dúvida um esforço que ultrapassa a dimensão cognitiva, incorporando elementos da imaginação, da simbolização e do desconhecido. Poderá o planejamento institucional adquirir um sentido

terapêutico nas organizações, para promover maior maturidade, auto responsabilização e autonomia dos indivíduos? É um desafio pelo qual vale a pena pensar (e sentir).

Referências

BRANDÃO, J. *Mitologia Grega*, vol. 1. São Paulo: Vozes, 1990.

BRIDGES, W. *As empresas também precisam de terapia*, Editora Gente, São Paulo, 1993.

CAMPBELL, J. *A Extensão Interior do Espaço Exterior*. R. Janeiro: Campus, 1991.

CASTORIADIS, C. *La crise du processus identificatoire, Connexions, Tolouse, Eres n. 55*, disponível em <https://www.documentation-sociale.org/base-prisme/5937/> [acesso em 08/08/2020]

CASTORIADIS, C. *La Montee de L'Insignificance*. Paris, Seuil, 1996.

CHIAVENATO, I. *Teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

CHIAVENATO, I. e SAPIRO, A. *Planejamento Estratégico*, Elsevier, 2009.

DAMASIO, A. *O erro de Descartes, emoção, razão e cérebro humano*. Editora Companhia de Letras, São Paulo, 2012.

DE GAULEJAC, V. *Gestão como doença social*. Editora Ideias & Letras, 2007.

DE TONI, J. *A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 4, nº1. Brasília: Assecor, 2014. Disponível em https://www.assecor.org.br/files/9414/1295/5676/rbpo_vol4_num1-artigo1-retomada_planejamento_estrategico.pdf [acesso em 08.10.2020]

DE TONI, J. *O Planejamento Estratégico Governamental, reflexões metodológicas e implicações na gestão pública*. Editora Intersaberes, 1ª edição, Curitiba, 2016.

FRANZ, M. L. *A função inferior*. In: FRANZ, M.L.; HILLMAN, J. *A tipologia de Jung*. São Paulo: Cultrix, 1995.

FREITAS, L. *Grupos vivenciais sob uma perspectiva junguiana*. Psicol. USP, vol.16, no. 3., 2005.

HOLLWITZ, J. *Individuation at Work: Considerations for Prediction and Evaluation*. In: Stein, M. and Hollwitz, J. (editores). *Psique at Work: Workplace Applications of Jungian Analytical Psychology*. Wilmette, Illinois, Chiron Publications. 1992.

JUNG, C.G. *A Natureza da Psique*, Petrópolis, Vozes. 1984

----- *O desenvolvimento da Personalidade*. Petrópolis, Vozes, 1984b.

----- *Sincronicidade*. Petrópolis, Vozes, 1984c.

----- e WILHELM, R. *O Segredo da Flor de Ouro*, Editora Vozes, 1988.

----- *Aspectos do drama contemporâneo*, 10/2, 8ª edição, Editora Vozes, 2013.

----- *Estudos Alquímicos, Obras Completas*, 13, 8ª edição, Editora Vozes, 2013.

----- *Símbolos da Transformação, Obras Completas* 5, 8ª edição, Editora Vozes, 2013.

----- *Presente e Futuro, Obras Completas*, 10/1, 8ª edição, Editora Vozes. 2013a

----- *Tipos Psicológicos, Obras Completas*, 6, 8ª edição, Editora Vozes, 2013b

----- *Símbolos da Transformação*, 9ª ed., 2013c.

----- *Da formação da personalidade*, OC 17 §294 e §308, Editora Vozes, 2018a.

----- *A Vida Simbólica* 18/1, Editora Vozes, 7ª reimpressão, Petrópolis. 2018b.

MARTINS, J. *A natureza emocional da marca: como escolher a imagem que fortalece sua marca*. São Paulo: Negócio Editora, 1999.

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

MILL, J. S. *A lógica das ciências morais*. São Paulo: Iluminuras, 1999.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 1999.

MINTZBERG, H. *The fall and rise of strategic planning*. Boston, Harvard Business Review, 1994.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, D. *Planejamento Estratégico – Conceitos, Metodologias e Práticas*. São Paulo: Atlas, 2004.

STEIN, M. *Jung e o caminho da individuação: uma introdução concisa*. Editora Cultrix, 2020.

STEINER, G. A. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: Free Press, 1979.

STRATI, A. *Organizational symbolism as a social construction: A perspective from the sociology of Knowledge*. In: Human Relations. Vol: 51, Iss:11.

TISCAREÑO, R. *Entre Cronos Y Kayros*. De Guadalupe Valencia In. Noesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. 18. N. 36, 2009.

TITANEGRO, F. *Porque as ferramentas gerenciais podem falhar*. Revista de Ciências Gerenciais. V. 10 n.12., 2006.

TRANJAN, R. *A Era da Verdade*, São Paul [s.n.], 2001.

Strategic Planning and Analytical Psychology: dialoguing with institutional neuroses

Recebido 02-ago-21 **Aceito** 17-ago-21

RESUMO A abordagem junguiana constrói uma interpretação fenomenológica da estrutura psíquica, baseada na constatação empírica de processos carregados de ambivalências, contradições e interdependências. Jung se propõe, assim, a superar o monolitismo racional do pensamento linear, estático e prisioneiro do utilitarismo cientificista e positivista, tão comum em sua época. Ao fazer isso Jung oferece um conjunto de *insights* que expandem nossa capacidade de compreensão do comportamento humano. O objetivo deste artigo é explorar reflexivamente a possibilidade de ampliar a compreensão de processos organizacionais a partir da teoria junguiana, dada sua abrangência e polissemia. Nesse sentido, considerando as limitações inerentes ao artigo abordamos a leitura do mito de Cronos e Kairos e uma leitura das imagens arquetípicas que ele sugere, para analisar os processos de planejamento organizacional. Constatamos que a construção metodológica de Jung e seu modelo de funcionamento da psique humana também é essencial para ir além das teorias administrativas e da ciência política, na crítica à dinâmica organizacional. Constatamos que o conceito de tempo histórico e tempo como imagem arquetípica, sugerido pelo mito e sua necessária ampliação pode funcionar como um potente arcabouço explicativo das falhas sistemáticas dos processos organizacionais. O conceito de “falha” e “erro” muda de sentido, ganhando ambivalência na aproximação da escola junguiana que subverte o cânone da teoria administrativa: falhas são pistas para o amadurecimento. Além disso, o próprio conceito de racionalidade

proposto por Jung difere totalmente daquele que inspira tais teorias, propondo um modo interpretativo que faz mais sentido porque integra todas as dimensões da transformação organizacional, vista pela ampliação arquetípica do mitologema. Que contribui decisivamente para analisar as patologias organizacionais e a produção de sofrimento psíquico nesses ambientes.

Palavras-chave crítica à racionalidade, mito de Cronos e Kairos, planejamento organizacional.

Abstract *The Jungian approach builds a phenomenological interpretation of the psychic structure, based on the empirical observation of processes loaded with ambivalence, contradiction and interdependence. Thus, Jung proposes to overcome the rational monolithism of linear, static thinking and a prisoner of the scientific and positivist utilitarianism, so common in his time. In so doing Jung offers a set of insights that expand our ability to understand human behavior. The objective of this article is to reflexively explore the possibility of broadening the understanding of organizational processes based on Jungian theory, given its scope and polysemy. In this sense, we approach the reading of the myth of Cronos and Kairos and a reading of the archetypal images he suggests, to analyze the processes of organizational planning. In this article, we found that Jung's methodological construction and his model of functioning of the human psyche is also essential to go beyond administrative theories and political science, in the critique of organizational dynamics. We found that the concept of historical time and time as an archetypal image, suggested by the myth and its necessary expansion, can function as a powerful explanatory framework for the systematic failures of organizational processes. The concept of "failure" and "error" changes its meaning, gaining ambivalence in the approach of the Jungian school that subverts the canon of administrative theory: failures are clues to maturation. Furthermore, the very concept of rationality proposed by Jung is totally different from the one that inspires such theories, proposing an interpretive mode that makes more sense because it integrates all dimensions of organizational transformation, seen by the archetypal expansion of the mythology. Which contributes decisively to analyze organizational pathologies and the production of psychological distress in these environments.*

Keywords *critique of rationality, Cronos and Kairos myth, organizational planning.*

Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitoreiras: uma análise no âmbito dos governos estaduais brasileiros

Paulo Sérgio Almeida-Santos psalmeidasantos@ufmt.br

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia e do Departamento de Ciências Contábeis e Administração da Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil.

José Matias-Pereira matias@unb.br

Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade de São Paulo. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil.

Augusta da Conceição Santos Ferreira augusta.ferreira@ua.pt

Doutora em Contabilidade pelas Universidades de Aveiro e do Minho. Professora e Pesquisadora do Programa Doutoral em Contabilidade da Universidade de Aveiro, Portugal.

1. Introdução

Percebe-se que o propósito da política fiscal, para além da alocação e distribuição de recursos públicos, resume-se a basicamente a aumentar ou diminuir a dimensão das variáveis orçamentárias a fim de alcançar e/ou manter a estabilidade econômica.

Por meio da política fiscal, os governos podem manejar variáveis que estão diretamente sob o seu controle. Portanto, tanto as despesas quanto as receitas públicas são variáveis fiscais sobre as quais, os poderes podem tomar decisões quanto à sua dimensão, sendo, pois, verdadeiros meios ou instrumentos de políticas governamentais (Matos, 2007). Assim, as escolhas mediante a política orçamentária consistem em designadamente

utilizar de modo deliberado as despesas e receitas públicas a fim de alcançar objetivos específicos (Silva & Neves, 1992), ou seja, metas de governo e também de gestão fiscal.

Neste trabalho, não se tem como propósito geral discutir as nuances pormenorizadas da política fiscal no contexto macroeconômico, todavia, como as escolhas realizadas com fins particulares da gestão, nomeadamente buscando-se a manutenção do poder político, traz à tona a manipulação real do orçamento público, criando, por exemplo, ilusões financeiras otimistasⁱ acerca das variáveis fiscais (Puviani, 1903), sobretudo, em relação àquelas despesas de maior visibilidade pela população, próximo ao período eleitoral.

Este artigo tem como objetivo geral documentar empiricamente evidências de manipulação real das despesas primárias de capital executadas pelos governos dos estados brasileiros entre 1996 e 2017. Tal observação ocorre por meio da análise da (i) persistência, (ii) assimetria e (iii) contingenciamento das despesas orçamentárias com investimentos dado um choque do processo eleitoral.

Por conseguinte, indaga-se: o uso da manipulação real sobre as despesas primárias de capital é feito com objetivo de assegurar o equilíbrio do orçamento fiscal, o que justificaria a busca pela responsabilidade na gestão fiscal, ou é um produto do oportunismo governamental a fim de fazer face as suas intenções políticas?

Especialmente, na literatura contábil, a manipulação real ou “gerenciamento de resultados por atividades reais” tem emergido como uma modalidade de administração de resultados contábeis com o propósito de distanciar-se do curso normal de atividades da entidade, nomeadamente guiado por motivações singulares dos gestores, em querer de algum modo iludir os usuários dos relatórios contábil-financeiro de propósito geral – RCPG, levando-os a crer que determinadas metas de desempenho financeiro foram alcançadas no andamento normal das atividades da entidade (Roychowdury, 2005; Gunny, 2010), isto dar-se-ia, por exemplo, antecipando ou postergando a realização de determinados gastos ou custos, sobretudo, em relação aqueles de decisão mais discricionárias.

O estudo da manipulação real no âmbito do setor público é oportuno, afinal pesquisas anteriores têm confirmado a ocorrência de ciclos eleitorais oportunistas, cujos achados empíricos evidenciam a acentuada elevação das despesas públicas em períodos próximos às eleições (Veiga & Veiga, 2005; Ferreira, 2011; Ferreira, Carvalho & Pinho, 2013), sobretudo, em relação àquelas mais visíveis pela população, como as despesas com investimentos (Morais *et al.*, 2018).

Ainda que, os eleitores sejam leigos e míopes (Sakurai, 2013), os reflexos destas escolhas serão de algum modo captados pelos números contábeis e fiscais, e neste sentido, a contabilidade pública desempenha um papel importante no auxílio do monitoramento da política orçamentária (Feroz & Wilson, 1994), além de fornecer informações que sejam úteis à tomada de decisões dos eleitores e contribuintes, dentre elas, a escolha de voto (Bradbury & Scott, 2015).

Não obstante, independentemente de os cidadãos não decidirem sobre a alocação de recursos às atividades do Estado, eles tomam decisões através de sua preferência de votos. Nesta direção é mantido a mesma linha de pensamento de Ingram & Copeland (1981); Feroz & Wilson (1994); Bradbury & Scott (2015); e Wiesen (2016), de que os eleitores e contribuintes não necessariamente fazem o uso dos RCPG disponíveis para avaliar o desempenho da gestão pública antes da definição do seu voto, talvez estejam mais preocupados com a sua qualidade de vida e de sua família (Fernandes *et al.*, 2012), logo, é mais provável que eles tomem ciência dos números contábeis e fiscais refletidos em elementos mais tangíveis relativos aos programas de governo.

Ao analisarmos o caso dos estados brasileiros, compreendendo um período de 22 anos, 1996 a 2017, os principais resultados indicam evidências de manipulação real sobre as despesas com investimentos. Se durante todo o mandato governamental, os investimentos públicos são menos persistentes, menos assimétricos e mais contingenciados, sob o efeito do ciclo eleitoral, esses mesmos gastos são mais persistentes, apresentam uma assimetria mais elástica e apresentam um nível de contingenciamento menor.

O restante do artigo está assim estruturado: a seção 2 apresenta a revisão da literatura. A seção 3 apresenta o método, as técnicas e as etapas da pesquisa. A seção 4 os resultados obtidos com base nas análises econométricas. Por fim, na seção 5, são apresentadas as considerações finais e conclusões da pesquisa.

2. Perspectiva Teórica

2.1. Ciclos Políticos

A discussão a respeito dos ciclos políticos ou eleitorais é uma linha de investigação dentro da Teoria da Escola Pública (TEP) que examina a inter-relação empírica entre a política e a economia. Esta corrente teórica assevera que existe uma relação recíproca entre os setores político e econômico, em que mudanças ocorridas em um, exercerão forte pressão sobre o outro. Se, por um lado, a evolução da economia provoca grande impacto sobre a esfera política, por outro, a política também irá determinar o desempenho da esfera econômica (Coelho, 2004). Nesta reciprocidade, os governos ocupam um lugar central, cujas motivações pessoais na tentativa de se manter no poder, tomam decisões que de algum modo pode impactar significativamente o desenvolvimento econômico-social (Veiga & Veiga, 2005, Coelho, 2004).

O objetivo de qualquer governo é manter-se no poder, logo, a maximização de votos eleitorais é imprescindível para este sucesso (Downs, 1957). Assim, segundo Downs (1957), qualquer agente na divisão de trabalho desempenha sua função social nomeadamente visando alcançar os seus próprios interesses, e.g., renda, prestígio, poder etc.

No sistema político, o governo é aquele agente que na divisão do trabalho tem o poder pleno de coagir todos os outros agentes sociais; cada partido político é um grupo de indivíduos que procuram cargos públicos apenas para desfrutar do poder e do prestígio social (Downs, 1975). Portanto, de acordo com Downs (1975) em

uma democracia, os governos sempre atuaram de forma a maximizar os seus votos eleitorais, com efeito, são empresários vendendo políticas públicas por votos, ao invés de mercadorias por dinheiro.

Os parlamentares formulam políticas públicas estritamente como uma forma de receber votos, eles não procuram alcançar cargos públicos para realizar determinadas políticas públicas preestabelecidas, ou servir a um grupo especial de pessoas, ao contrário, buscam formular políticas públicas e servir a grupos de interesses a fim de barganhar cargos públicos, assim, a função social deles, que é formular e executar políticas tais como o governo, é cumprida como um subproduto de interesses privativos, efetivamente alcançar: renda, poder e prestígio político (Downs, 1975). Assim, com a proximidade das eleições:

Os *policymakers* sentir-se-ão tentados a manipular os instrumentos de política econômica, a fim de expandir a economia e desenhar o cenário econômico ideal para conseguir a reeleição do governante ou a manutenção do seu partido no poder. Passado o período eleitoral, os *policymakers* tomarão medidas para reverter os efeitos adversos da política econômica implementada anteriormente. Sendo assim, ao analisarmos a trajetória das variáveis macroeconômicas, deveríamos observar a ocorrência de um ciclo econômico, no qual os pontos de inflexão coincidem com o calendário eleitoral (Preussler & Portugal, 2003, p. 181).

Se o governo necessita do apoio eleitoral para reeleger-se ou eleger um correligionário, a decisão de voto dos eleitores pressupõe avaliar o melhor cenário econômico, assim, o candidato à reeleição vai tentar influenciar o comportamento da economia a fim de buscar os seus propósitos (Pennings *et al.*, 2006). Logo, é inconteste a definição de um esquema simples da relação entre o sistema econômico e político, em que o primeiro pode incidir em maior ou menor grau na decisão eleitoral (Borsani, 2001). Nesta perspectiva, se o que importa para os eleitores é um bom desempenho da economia, os governos têm motivações para interferir na política macroeconômica, sobretudo, utilizando a política fiscal.

Assim, existe um *trade-off* concernente ao desempenho da economia em momentos ex-ante (geralmente uma expansão) e ex-post (geralmente uma contração) aos escrutínios eleitorais. A busca da inter-relação entre a política e a economia fez emergir diversos modelos político-econômicos, cuja abordagem teórica consiste em traduzir as metas dos partidos políticos e a racionalidade dos agentes; e quantitativamente os objetivos do governo através da maximização da sua função de utilidade (Larraín & Assael, 1995; Martins, 2002; Coelho, 2004).

Portanto, o desdobramento dos ciclos políticos dá-se basicamente em duas linhas fundamentais de investigação, os ciclos político-econômicos e político-orçamentários, conforme ilustra a Figura 1.

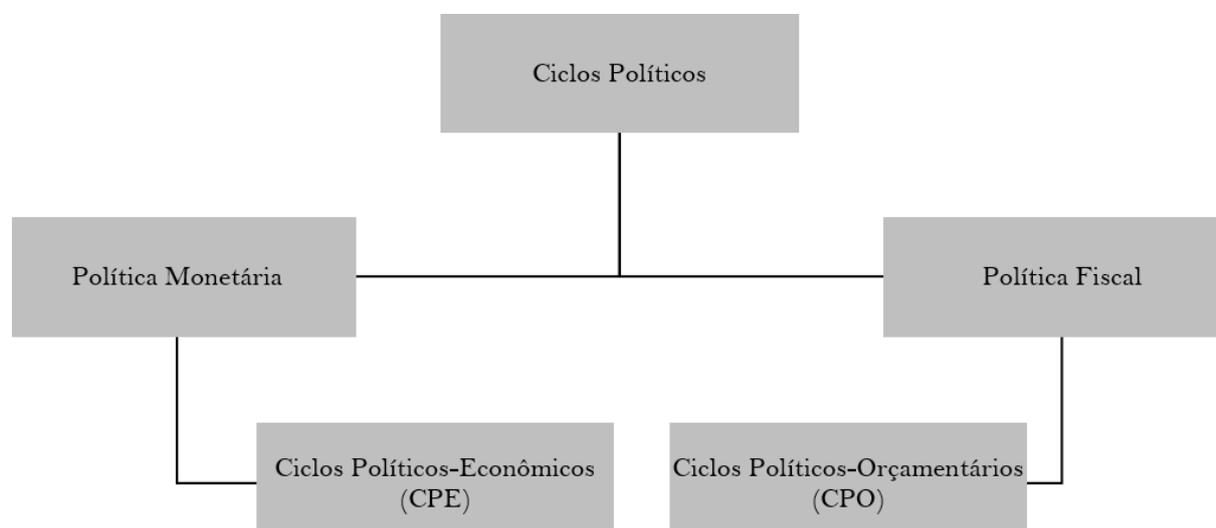


FIGURA 1 – Desdobramentos da linha de investigação sobre ciclos políticos

Nota: Price (1995) apresenta ainda uma quinta dimensão dos ciclos políticos a qual diz respeito à estratégia da dívida pública.

Fonte: elaboração própria.

Por conclusão, não é possível perceber uma acepção unívoca a respeito dos ciclos políticos. Sua investigação pode ser realizada sobre diferentes enfoques, *i.e.*, sob marcos teóricos distintos. Os modelos teóricos são diversos, especialmente, devido às motivações e à racionalidade dos agentes (políticos e eleitores). Portanto, a literatura sobre esta temática é abrangente. Aqui daremos maior enfoque aos ciclos político-orçamentários (CPO).

2.2. Ciclos político-orçamentários

Os ciclos político-orçamentários são um desdobramento dos ciclos políticos que têm investigado o efeito das motivações eleitorais sobre a política orçamentária ou fiscal. Buscam compreender, pois a dinâmica do orçamento público a partir das tomadas de decisão dos gestores públicos, suas estratégias sobre a política orçamentária, cujo desenvolvimento teórico e empírico dá-se sob modelos oportunistas com expectativas racionais dos agentes envolvidos no processo democrático, ou seja, políticos e eleitores (Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Rosenberg, 1992).

As decisões geralmente podem ser do tipo expansionista, aumentando-se os gastos públicos e reduzindo-se os impostos; ou contracionista, quando do contrário. Embora essas decisões sejam importantes para a estabilidade econômica, a fim de manter o nível de crescimento constante, fundamentalmente, buscando assegurar se possível: a menor (a) taxa de inflação e a maior (b) taxa de empregabilidade, variáveis (a e b) estas, estudadas amplamente pela CPE. Contudo, muitas das vezes essas tomadas de decisão são oportunistas, egoístas,

visando os próprios interesses do gestor e de seus pares, que notadamente, é a recondução ao poder, a garantia de manutenção do poder político.

A linha de pensamento do CPO entende que a competência administrativa dos políticos não é observada diretamente pelos eleitores, portanto, num ambiente de informações assimétricas, o político mais competente tem capacidade e incentivo para distorcer a política orçamentária *ex-ante* aos escrutínios eleitorais, com o objetivo de elevar sua probabilidade de reeleição. Tal comportamento oportunista é traduzido pela tentativa de mostrar maior competência antes das eleições, aumentando as despesas que particularmente são altamente visíveis pelo eleitorado (Veiga & Veiga, 2005). Portanto, é mais fácil agradar o eleitor aumentando o nível de gastos, ao invés de aumentar os impostos (Ferreira, 2011; Balaguer- Coll & Brun-Martos, 2013; Alesina & Passalacqua, 2016).

Os principais pressupostos e implicações da CPO são resumidas no Quadro 1.

QUADRO 1 – Pressupostos e implicações dos ciclos político-orçamentários.

PRESSUPOSTOS	IMPLICAÇÕES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Os eleitores são idênticos e procuram eleger um governante que maximize a sua utilidade. Todos possuem a mesma função utilidade. 2. O sistema político é composto por dois partidos idênticos, um no governo e outro na oposição. 3. Os políticos preferem estar no poder e não na oposição. O seu objetivo é maximizar a popularidade de forma a serem reeleitos. 4. O partido no poder controla diretamente os instrumentos de política orçamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há evidência de ocorrer ciclos eleitorais regulares no crescimento econômico ou no emprego. • Período pré-eleitoral de expansão nos instrumentos de política. Período pós-eleitoral de contração desses instrumentos. • Apenas um tipo de governante (o mais competente) gera ciclos orçamentários. • Ciclos de duração e efeitos menores relativamente ao modelo tradicional.

Fonte: Coelho (2004: 126-127), adaptado.

Em linhas gerais, no modelo de CPO, os eleitores têm expectativas racionais, mas não têm certeza da competência dos políticos, que num modelo de equilíbrio geral ao aumentarem as despesas públicas em períodos pré-eleitorais, no esforço de sinalizar uma melhor competência ⁱⁱ, acabam provocando um ciclo político do orçamento público, primordialmente por meio das despesas (Veiga & Veiga, 2007). Basicamente, o pressuposto é que as despesas públicas serão alocadas entre os períodos *ex-ante* e *ex-post* às eleições, de modo que os desembolsos *ex-ante* excedem os desembolsos *ex-post* (Rosenberg, 1992).

O aumento nas despesas públicas repercute de modo positivo sobre a possibilidade de reeleição dos governos, e principalmente quando este aumento antecede o período pré-eleitoral (Balaguer-Coll & Brun-Martos, 2013). Assim, se por meio do aumento da despesa pública se obtém votos, e pelo aumento da tributação se perdem votos, existe, pois, uma tendência para que em regimes democráticos, por um lado sejam relatados orçamentos deficitários, e por outro, os políticos envolvam-se em ciclos político-orçamentários, que designadamente, são caracterizados por um aumento vertiginoso das despesas públicas em períodos que antecedem as eleições, e políticas orçamentarias mais restritivas em períodos *ex-post* às eleições (Ferreira, 2011). Em linhas gerais,

as despesas públicas *ex-ante* ao período eleitoral devem ser maiores que os períodos *ex-post*, bem como estatisticamente diferentes.

A literatura do CPO é conclusiva assegurando que quanto maiores forem os recursos despendidos em períodos pré-eleitorais, maior é a probabilidade de reeleição do governo, e conseqüentemente a manutenção do poder político, principalmente em relação àquelas despesas mais visíveis pela população. E mesmo que não seja possível (em caso de não reeleição), ao menos ele tentará que algum colega ou aliado político venha sucedê-lo, assim, em um cenário de competição política, isto significa que os governantes têm incentivos para tomar medidas que proporcionem maior probabilidade de serem reeleitos ou sucedidos por atores com os mesmos interesses em comum (Larraín & Assael, 1995). Se a elevação das despesas públicas quando associada à sinalização de competência pode ser vista pelos eleitores como algo bom (Nakaguma & Bender, 2010), o governo utilizará essa variável para melhorar o estado da economia, haja vista ser de maior visibilidade pelo eleitorado (Larraín & Assael, 1995).

A existência de CPO tem sido amplamente comprovada, cujos resultados evidenciam a existência de manipulações oportunistas que antecedem o período pré-eleitoral sobre os instrumentos orçamentários, ratificando o desejo dos governos pela reeleição (Balaguer-Coll & Brun-Martos, 2013). Além disso, releva destacar que o CPO pode ocorrer em maior extensão e/ou existir apenas em democracias consideradas novas (ou imperfeitas), como é caso do Brasilⁱⁱ, onde a manipulação orçamentária pode ser mais facilmente colocada em prática, pois os eleitores ainda são considerados inexperientes com o processo democrático, e mais suscetíveis a informações imperfeitas (Brender & Drazen, 2005; Alesina & Passalacqua, 2016).

A informação assimétrica, o desconhecimento e a imaturidade da democracia amplificam o tamanho dos ciclos oportunistas, logo, a extensão do CPO deve ser observada maiormente em ambientes com essas características (Akhmedov & Zhuravskaya, 2004). Ao passo que os eleitores de democracias mais amadurecidas são «conservadores fiscais» que punem, em vez de recompensar a manipulação orçamentária, portanto, em novas democracias é mais suscetível a prática deste tipo de manipulação, pois os eleitores não têm capacidade para identificá-la e punir os políticos por tal comportamento (Brender & Drazen, 2005).

Embora os eleitores comportem-se racionalmente, isto é, compreendendo os incentivos e as motivações dos governos, mesmo assim não são totalmente informados sobre a condução do processo orçamentário, cuja assimetria de informação enseja espaços para que os gestores do orçamento público criem ciclos orçamentários próximos às eleições a fim de demonstrar um maior nível de competência diante dos eleitores (Larraín & Assael, 1995).

Para intuítos políticos é possível que as despesas sejam mais suscetíveis a manipulações que as receitas, especialmente em estruturas de governo que têm pouco controle sobre os seus recursos (Veiga & Veiga, 2005) ou democracias poucas amadurecidas, imperfeitas. Logo, por intermédio das despesas públicas, também é mais fácil distorcer a percepção dos eleitores/cidadãos acerca do desempenho orçamentário, ou seja, criando-se ilusões financeiras (Puviani, 1903; Mourão, 2008; 2009).

3. Metodologia

3.1 Manipulação real das despesas públicas

No setor público, a manipulação tem uma extensão maior com o oportunismo governamental sobre a política orçamentária, conforme já demonstrado por diversos estudos na abordagem teórica dos ciclos eleitorais, em que os governos têm a capacidade e motivações para manipular o orçamento público, tanto na dimensão das despesas quanto das receitas públicas.

Firmados nesta literatura também ressaltamos que, em democracias mais recentes, a manipulação real da despesa pública talvez seja mais provável. Posto que a informação imperfeita acerca do processo orçamentário, dificulta a leitura dos relatórios fiscais pelos cidadãos, impossibilitando, por exemplo, análises pormenorizadas da execução dos gastos públicos. Assim, os gestores podem direcionar recursos a determinado grupo de natureza de despesa a fim de sinalizar, que os montantes mais elevados são dedicados a programas mais populares (Buchanan, 1967; Veiga & Veiga, 2005; Mourão, 2009). A prova é que o aumento das despesas mais visíveis pela população, nomeadamente despesas com investimentos, aumenta a chance de os políticos serem reconduzidos ao poder.

Historicamente, quando políticos buscam a reeleição, o desempenho das entidades públicas é um elemento fundamental na corrida eleitoral (Kido *et al.*, 2012), pois sinaliza o quanto a gestão é competente (Ferreira, 2011; Ferreira *et al.*, 2013). Destarte, a extensão da manipulação contábil no setor público está associada em grande medida ao ciclo eleitoral, dada às motivações e à capacidade que os gestores governamentais têm para fazê-la (Kido *et al.*, 2012).

Utilizando a política orçamentária a seu favor, o governo pode manipular o tamanho dos gastos públicos, manejando-os ascendentemente, sobretudo, em períodos que antecedem as eleições (Ferreira, 2011). Portanto, às vésperas das eleições, buscando sinalizar um bom desempenho e uma excelente competência com vistas à reeleição, os governantes por meio das suas tomadas de decisão sobre a política fiscal aumentam as propensões de divulgar RCPG oportunistas (Ferreira, 2011; Ferreira *et al.*, 2013; Beck, 2016).

Kido *et al.* (2012) ressaltam que as tomadas de decisão sobre a política orçamentária dos governos estão refletidas nos números contábeis a fim de se transmitir aos eleitores uma imagem mais saudável da gestão. Os gestores manuseiam as despesas públicas, aumentando aquelas naturezas mais visíveis ou de maior preferência pela população, compensando com a redução de outras, com objetivo claro: aumentar a sua simpatia, e, por conseguinte a probabilidade de recondução ao poder (Balaguer-Coll & Brun-Martos, 2013).

3.2 População, amostra e variáveis

A pesquisa investiga o caso das 27 Unidades Federativas (UF) da República Federativa do Brasil (RFB) referente ao período de 1996 a 2017. Os dados são extraídos das websites da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Estatísticas e Geografia (IBGE); e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No período investigado, ocorreram cinco eleições gerais: 4/10/1998; 6/10/2002; 1/10/2006; 3/10/2010; e 5/10/2014.

3.3. Proxy para manipulação real

Repise que muitas decisões através da política fiscal são tomadas no intuito maximizar os interesses da própria gestão e/ou de seus aliados. Os governos são motivados a elevar as despesas públicas em períodos pré-eleitorais, e mantê-los ociosos em períodos posteriores aos escrutínios a fim de compensar os dispêndios excessivos realizados anteriormente (ciclos políticos oportunistas). Uma forma de examinar esse comportamento é analisando a persistência, assimetria e contingenciamento dos gastos públicos, dado um choque das motivações eleitoreiras. Esta averiguação permite apurar em que aspectos, por exemplo, o poder age oportunisticamente na condução da política fiscal a fim de buscar, por exemplo, a recondução política (Cohen *et al.*, 2015; Bradbury & Scott, 2015)ⁱⁱⁱ.

$$\begin{aligned} \Delta\left(\frac{DES_{it}}{POP_{it}}\right) = & \text{Intercepto} + \beta_1\Delta\left(\frac{DES_{it-1}}{POP_{it}}\right) + \beta_2\Delta\left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}}\right) + \beta_3\text{Queda}_{it}^{REC} \\ & + \beta_4\left[\Delta\left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}}\right) \times \text{Queda}_{it}^{REC}\right] + \beta_5\text{Oportunismo}_{it}^{ELE} \\ & + \beta_6\left[\Delta\left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}}\right) \times \text{Oportunismo}_{it}^{ELE}\right] + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Em que

DES_{it} = despesas primárias de capital;

POP_{it} = número total de habitantes (utilizado com objetivo de atenuar a heterogeneidade da amostra, bem como aliviar a potencial heteroscedasticidade transversal);

REC_{it} = receitas primárias correntes;

Queda_{it}^{REC} = variável dummy moderadora, sendo "1", quando $\text{receita}_{t+1} < \text{receita}_t$, e "0", quando $\text{receita}_{t+1} > \text{receita}_t$;

$\text{Oportunismo}_{it}^{ELE}$ = variável dummy moderadora que captura as motivações eleitoreiras por meio do período pré-eleitoral conforme a perspectiva teórica dos ciclo-políticos orçamentários;

ε_{it} = termo de erro aleatório $\sim iid[0, \sigma^2]$.

Em mantendo o “Modelo 1” em sua forma original, é esperado que $\beta_2 < 0$, pois o seu custeio em grande medida é coberto por recursos de terceiros, operações de créditos em forma de empréstimos e financiamentos. É esperado que $\beta_3 < 0$ e $\beta_4 < 0$, pois uma queda nas receitas primárias correntes pode afetar diretamente o superávit do orçamento corrente, por conseguinte, novos investimentos públicos em termos de despesas de capital (Gerigk, Crozatti & Tarifa, 2007). Ademais, é esperado que $\beta_5 < 0$, pois captura o efeito do ciclo eleitoral oportunista. Por fim, é esperado que $\beta_6 > 0$, pois existe uma parcela das receitas primárias correntes relativas às transferências intergovernamentais recebidas do governo central, que pode refletir o oportunismo do Governo Federal no âmbito das unidades federativas, a fim de buscar igualmente a recondução política e/ou influenciá-la (Ferreira & Bugarin, 2007).

4. Resultados e Discussões

4.1. Estatísticas descritivas e testes de raiz unitária das variáveis

Na Tabela 1 são apresentadas as estatísticas descritivas e os testes de raízes unitárias das variáveis operacionalizadas no modelo econométrico 1. Os testes de raízes unitárias são realizados a fim de verificar se as séries *cross-sections* são estacionárias ou não, evitando-se possíveis regressões espúrias. No Painel B da tabela são apresentados os principais testes de raiz unitária para dados em painel, por exemplo: *Levin, Lin & Chu t*; *Im, Pesaran & Shin W-stat*; *ADF – Fisher Chi-square*; e *PP – Fisher Chi-square*. O primeiro teste tem como pressuposto a existência de um processo de raiz unitária comum ou idêntico a todas as séries, já os demais, testam as séries de forma individual dentro do painel.

TABELA 1: Estatísticas descritivas e testes de raiz unitária do grupo de variáveis

• Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitoreiras

	POP	DES/POP	REC/POP	TRA/POP	PIB/POP
Painel A: Estatísticas descritivas					
Média	6.348.461	247.79	212.16	817.40	13.03
Desvio Padrão	7.582.653	237.46	314.92	878.08	11.99
Coefficiente de Variação	1.19	0.96	1.48	1.07	0.92
25%	2.048.517	92.42	1.00	258.91	5.00
Mediana	3.332.247	177.00	3.00	573.84	9.00
75%	7.877.964	311.64	445.41	960.37	17.00
Mínimo	217.583	7.63	1.00	28.24	1.00
Máximo	44.846.530	1.820.89	995.78	4.539.39	84.00
Painel B: Testes de raiz unitária					
<i>Levin, Lin & Chu t</i>	#	-18.4661*	-10.6710*	-13.4774*	-13.1933*
<i>Im, Pesaran & Shin W-stat</i>	#	-18.8276*	-11.4463*	-12.2582*	-13.4931*
<i>ADF – Fisher Chi-square</i>	#	388.3260*	229.5920*	246.6820*	268.2920*
<i>PP – Fisher Chi-square</i>	#	617.7770*	254.0080*	625.6130*	317.6920*
Conclusão	#	I(1)	I(1)	I(1)	I(1)

*Significativo ao nível de 1%.

Legenda: I = ordem de integração da variável. POP = número de habitantes.

DES = despesas primárias de capital. REC = receitas primárias correntes. TRA = transferências intergovernamentais. PIB = produto interno bruto real.

Ao nível de significância de 1% – não é rejeitada a hipótese nula de existência de raiz unitária – quer seja do painel de dados como todo, ou em relação às séries individuais. Todavia, ao tomarmos a primeira diferença das séries, eliminamos a raiz unitária. Doravante, conduzimos nossas análises empíricas considerando todas as variáveis em primeira diferença, evitando-se, assim, possíveis regressões espúrias ou resultados viesados (Margarido & Medeiros Júnior, 2006).

4.2. Estimções da manipulação real

Na Tabela 1 evidenciamos as estimativas do Modelo (1) com dados em painel relativo a *proxy* da manipulação real, utilizando o método de estimação *SUR – Seemingly Unrelated Regression* com correção de *Huber-White* da matriz de covariância, a fim de obter erros padrões robustos.

O modelo, embora apresente parcialmente um baixo poder explicativo, R^2 ajustado, de 9%, todavia, atende as premissas fundamentais para validação do modelo, *i.e.*, $\varepsilon_{it} \sim iid[0, \sigma^2]$. Ademais, quase todos os coeficientes das variáveis são significativos ao nível de 1% e 5%, conforme mostra o Painel A da Tabela 1.

Inicialmente nota-se que as despesas mais visíveis pela população, despesas primárias de capital, não são persistentes ao longo de todo o mandato dos governadores dos estados brasileiros ($\hat{\beta}_1$). Não obstante, este comportamento muda, quando existe um choque do processo eleitoral ($\hat{\beta}_5$). Portanto, quando todas as variáveis são nulas, aproximando-se as eleições, os investimentos públicos são de aproximadamente R\$ 22,12

percapitos. Ainda que ínfimos, estes gastos crescem expressivamente em mais de 12 mil por cento diante da corrida eleitoral. Este resultado, de modo especial, está em linha com os achados e pesquisas anteriores acerca dos ciclos político-orçamentários.

Quando as receitas primárias aumentam R\$ 1,00 percapitos, os investimentos se mantêm basicamente inalterados durante todo o mandato ($\hat{\beta}_2$). E o mesmo ocorre quando existe uma possível queda desta categoria de receitas ($\hat{\beta}_4$). Neste caso, durante este mesmo período, as despesas de capital primárias não apresentam elasticidade assimétrica em relação a variações nas receitas primárias correntes. Logo, a magnitude do aumento dos investimentos públicos em função de um aumento nas receitas públicas primárias não é maior do que a magnitude de redução dos investimentos públicos em função de uma redução equivalente nas receitas não financeiras. Portanto, pode-se depreender que os investimentos públicos ainda são bastante dependentes de recursos externos para sua execução.

Não obstante, quando existe um choque do processo eleitoral, os investimentos sofrem uma variação positiva, independentemente de haver aumento nas receitas ($\hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_6$) ou uma queda ($\hat{\beta}_4 + \hat{\beta}_6$). No primeiro caso, o aumento das transferências intergovernamentais recebidas do governo central, que também motivado pelo processo eleitoral, usa o seu poder político para influenciar a decisão de voto nas unidades federativas, haja vista que a escolha presidencial ocorre concomitantemente com as do chefe do poder executivo estadual (Ferreira & Bugarin, 2007).

TABELA 2 – Estimações da manipulação real

Variável dependente	Despesas Primárias de Capital
<i>Intercepto</i>	2,1219 (8,2601)
$\beta_1 \Delta \left(\frac{DES_{it-1}}{POP_{it}} \right)$	-0,1801* (0,0428)
$\beta_2 \Delta \left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}} \right)$	-0,0032 (0,0311)
$\beta_3 Queda_{it}^{REC}$	-60,0173* (18,1720)
$\beta_4 \left[\Delta \left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}} \right) \times Queda_{it}^{REC} \right]$	-0,0024 (0,0477)
$\beta_5 Oportunismo_{it}^{ELE}$	22,1153 (16,5368)
$\beta_6 \left[\Delta \left(\frac{REC_{it-1}}{POP_{it}} \right) \times Oportunismo_{it}^{ELE} \right]$	0,2254* (0,0539)
<i>R² Ajustado</i>	9,00%
<i>Observações</i>	540
<i>Durbin-Watson</i>	2,13
<i>Teste Portmanteau: sem autocorrelação até o Lag 1</i>	Q. Ajus. = 1,80 Prob. = 0,1786

*Significativo a 1%; **Significativo a 5%. (Erro Padrão).

• Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitorais

Estes achados igualmente evidenciam que embora, as despesas primárias de capital apresentem um comportamento assimétrico em um primeiro momento, isto é, durante todo o mandato político elas apresentam elasticidade assimétrica em relação a variações nas receitas primárias correntes, por outro, sob o efeito dos ciclos eleitorais, esta dissimetria é mais expressiva, na medida em que as despesas com investimentos aumentam em proporções maiores na hipótese de decréscimos das receitas, dado um choque do processo eleitoral nomeadamente.

Este resultado é diferente, por exemplo, do anotado por Cohen e Karatzimas (2017), em relação aos municípios gregos, onde as despesas públicas são suavizadas próximo ao processo eleitoral. Neste caso, o poder incumbente toma decisões no sentido de não elevar os gastos em momentos antes dos escrutínios, temendo delações por parte da oposição, de que as despesas foram elevadas na tentativa de influenciar a decisão de voto, e consequentemente a recondução ao poder por meio da reeleição (Cohen & Karatzimas, 2017).

5. Considerações Finais

Levando-se em consideração as discussões acerca dos ciclos político-orçamentário, esta pesquisa teve como objetivo geral documentar empiricamente evidências de manipulação real das despesas primárias de capital executadas pelos governos dos estados brasileiros entre 1996 e 2017. Tal observação ocorreu por meio da análise da (i) persistência, (ii) assimetria e (iii) contingenciamento das despesas orçamentárias com investimentos dado um choque do processo eleitoral.

Nesta perspectiva, conclui-se que para o caso especial dos governos estaduais brasileiros e no período analisado, existem evidências de manipulação real das despesas públicas com investimentos, na medida em que foi verificado:

- a) As despesas com investimentos (despesas primárias de capital) não são persistentes ao longo de todo o mandato governamental, todavia, diante de um choque do ciclo eleitoral, existe uma persistência positiva desses gastos;
- b) Diante do processo eleitoral, a assimetria das despesas com investimentos é mais elástica ou expressiva quando comparado com o restante do período do mandato político; e
- c) Se um por um lado durante todo o mandato governamental, as dotações orçamentárias relativas ao grupo de natureza da despesa com investimentos têm maior probabilidade de serem contingenciadas, por outro, sob efeito do ciclo eleitoral, essa decisão de bloqueio orçamentário, não é levada a cabo por parte dos governadores.

Diante dos fatos apresentados, em linhas gerais, pode-se depreender que em respostas a motivações eleitorais, os governadores dos estados brasileiros, se envolvem com a manipulação real das despesas públicas

com investimentos a fim de influenciar nomeadamente a decisão de voto, haja vista que esses gastos além de serem mais visíveis pelos cidadãos e eleitorado, isto é, objetivamente em forma de bens públicos, também pode refletir um melhor estado da economia, afinal são gastos bastante produtivos.

Logo, pode-se concluir que o uso da manipulação real sobre as despesas primárias de capital não é feito com objetivo de assegurar o equilíbrio do orçamento fiscal, justificando, assim, a busca pela responsabilidade na gestão fiscal. É, entretanto, um produto do oportunismo governamental a fim de fazer face as suas intenções políticas, isto é, a manutenção do poder político.

Teoricamente o estudo contribui para as discussões provocadas pela teoria da escolha pública, especialmente em relação a linha teórica dos ciclos político-orçamentários, na medida em que traz novas evidências e metodologia de análise do oportunismo político sobre a condução do orçamento público. De modo prático, o estudo pode contribuir para uma avaliação mais parcimoniosa acerca do ciclo orçamentário por parte dos órgãos de controle, a fim de avaliar se certas tomadas de decisão acerca da política orçamentária são para fins de cumprimento da responsabilidade na gestão fiscal ou são para propósitos particulares da própria gestão com vistas à manutenção do poder político. Por fim, a contribuição social do estudo consiste em fomentar a instrumentalização do controle social a fim de aumentar o monitoramento sobre as ações dos gestores governamentais, afinal tal ação oportunista do poder incumbente, manipulação real, pode não estar refletida no atual estado da economia, bem como em bens singularmente visíveis pelo cidadão, resultando em custos difusos para toda a coletividade, visto que os investimentos públicos realizados com finalidade eleitoreira tendem a permanecer em níveis de bem-estar abaixo do potencial esperado.

Por conseguinte, pesquisas futuras podem contribuir para o debate da manipulação real do orçamento público, sobretudo, no ambiente de democracias imperfeitas, tal como a brasileira, onde a população ainda tem dificuldades para identificar e punir determinadas ações oportunistas sobre a condução da política fiscal por parte do poder incumbente.

Referências

Akhmedov, A. & Zhuravskaya, E. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. *Quarterly Journal of Economics*, v. 4, n. 119, pp. 1301-1338, 2004.

Anderson, M. C., Banker, R. D., & Janakiraman, S. N. Are selling, general administrative costs “sticky”? *Journal of Accounting Research*, v. 41, n. 1, pp. 47-63, 2003.

Arcas, M. J. & Martí, C. Financial performance adjustment in English local governments. *Australian Accounting Review*, v. 26, n. 77, pp. 141-152, 2016.

• Manipulação real dos investimentos públicos frente às motivações eleitorais

Balaguer-Coll, M. T. & Brun-Martos, M. I. (2013). El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, v. 16, n. 1, pp.74-80, 2013.

Beck, A. W. *Opportunistic financial reporting and credit market participation in municipalities*. (Tese de Doutorado), University of Alabama, Alabama, 2016.

Borsani, H. Eleições e desempenho macroeconômico na América Latina (1979-1998).

DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 44, n. 3, pp. 481-512, 2001.

Bradbury, M. & Scott, T. Do Managers Understand Asymmetric Cost Behavior? *Working Paper*, pp. 1-37. Disponível em <<http://bit.ly/2qCwyVV>>. Acesso (20/04/2017), 2014.

Bradbury, M. & Scott, T. The association between accounting performance and constituent response in political markets. *Pacific Accounting Review*, v. 27, n. 4, pp. 394-410, 2015.

Brender, A. & Drazen. A. Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, v. 52, n. 7, pp. 1271-1295, 2005.

Buchanan, J. M. *Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill, 1967.

Coelho, C. A. C. *Ciclos político económicos e o poder local*. (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho, Minho, 2004.

Cohen, S., Karatzimas, S. & Naoum, V. S. *The sticky cost phenomenon at the local government level: empirical evidence from Greece*. pp. 1-31. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575530 (acesso: 10/10/2017), 2015.

Fernandes, M., Gomes, P., & Silva, C. Accounting information and voter's behaviour: empirical research in portuguese municipalities. In: *XV Encuentro Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – AECA*, 2012.

Ferreira, A. C. S. *Motivações do gestor e instrumentos contabilísticos utilizados na gestão dos resultados: o caso das autarquias locais*. (Tese Doutorado), Universidade de Aveiro, 2011.

Ferreira, A., Carvalho, J., & Pinho, F. Earnings Management around zero: a motivation to local politician signalling competence. *Public Management Review*, v. 15, n. 5, pp. 657-686, 2013.

Ferreira, I. F. S. & Bugarin, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político- orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, pp. 271-300, 2007.

Gerigk, W., Crozatti, J., Tarifa, M. R. A influência do superávit corrente sobre o investimento público nos municípios do estado do paraná após a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *XXXI Encontro da ANPAD*, 2007.

Gunny, A. K. The relation between earnings management using real activities manipulation and future performance: evidence from meeting earnings benchmarks. *Contemporary Accounting Research*, v. 27, n. 3, 855-888, 2010.

Ingram, R. W. & Copeland, R. M. Municipal accounting information and voting behaviour, *The Accounting Review*, v. 56, n. 4, pp. 830-843, 1981.

Kido, N., Petacchi, R. & Weber, J. The influence of elections on the accounting choices of governmental entities. *Journal of Accounting Research*, v. 50, n. 2, pp. 443- 476, 2012.

Larraín, F. & Assael, P. Cincuenta a os de ciclo politico-economico em Chile. *Cuadernos de Economía*, v. 32, n. 96, pp. 129-150, 1995.

Martins, R. C. A. As teorias de ciclos políticos e o caso português. *Working Paper* n. 5, pp. 1-42. Universidade de Coimbra, 2002.

Matos, L. M. N. *Política orçamental: a utiliza o das variáveis orçamentais portuguesas com intuios de estabiliza o*. (Teste de Doutoramento). Universidade do Minho, pp. 1-135, 2007.

Morais, L. M. F., Sarmento, T. L. F., Diniz, J. A., Queiroz, D. B. *Determinantes dos gastos públicos dos municípios brasileiros*. In: XVIII USP International Conference in Accounting, 2018.

Mourão, P. J. R. *Quatro ensaios sobre a ilusão fiscal*. (Tese de Doutorado). Universidade do Minho, 2009.

Nakaguma, M. Y. & Bender, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*. v. 64, n. 1, pp. 3-24, 2010.

Pennings, P., Keman, H. & Kleinnijenhuis, J. *Doing research in political Science*. 2 ed. SAGE Publications, 2006.

Preussler, A. P. S. & Portugal, M. S. Um estudo empírico dos ciclos político- econ micos no Brasil. *Análise Econômica*, v. 21, n. 40, pp. 179-205, 2003.

Price, S. Political business cycles and macroeconomic credibility: a survey. *Public Choice*, v. 92, n. 3/4, pp. 407-427, 1997.

Puviani, A. *Teoria della illusione finanziaria*. Remo Sandrone, 1903.

Rosenberg, J. Rationality and the political business cycle: the case of local government. *Public Choice*, v. 73, n. 1, pp. 71-81, 1992.

Sakurai, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa & Planejamento Econômico*, v. 43, n. 2, pp. 309-332, 2013.

Silva, A. C. & Neves, J. C. *Finanças públicas e política macroeconômica*. 2 ed. Universidade Nova de Lisboa, 1992.

Stalebrink, O. An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from Swedish municipalities. *Financial Accountability & Management*, v. 23, n. 4, p. 267-4424, 2007.

Veiga, L. G. & Veiga, F. J. Eleitoralismo nos municípios portugueses. *Análise Social*, v. 50, n. 177, pp. 865-889, 2005.

Veiga, L. G. & Veiga, F. J. Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, n. 131, pp. 45-64, 2007.

Vinnari, E. M., & Nasi, S. Creative accrual accounting in the public sector: “milking” water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management*, v. 24, n. 2, pp. 0267-4424, 2008.

Wiesen, T. *Aggregate earnings and voter preferences: evidence from U.S. presidential election prediction markets*. (Tese de Doutorado), University of Miami, Miami, 2016.

Real manipulation of public investments in view of electoral motivations: an analysis within the scope of Brazilian state governments

Recebido 02-mai-21 **Aceito** 23-ago-21

Resumo Fundamento: A manipulação real no setor público pode estar associada em grande medida ao ciclo eleitoral, dada às motivações e à capacidade que o poder incumbente tem para conduzir a política fiscal buscado nomeadamente a manutenção do poder político. **Objetivo:** documentar empiricamente evidências de manipulação real sobre as despesas primárias de capital dos Estados brasileiros entre 1996 e 2017, dado um possível choque do processo eleitoral. **Método:** estudo quantitativo, documental e descritivo, no qual se analisa econometricamente, provas de manipulação real sobre o grupo de natureza da despesa pública com investimentos. **Resultados:** as análises econométricas evidenciam possíveis indícios de manipulação real das despesas públicas com investimentos, uma vez que sob o efeito do processo eleitoral, esses gastos são

mais persistentes e assimétricos, bem como são contingenciados em nível menor, quando comparado com o restante de todo o período do mandato político. **Conclusões:** o uso da manipulação real sobre as despesas primárias de capital fora do propósito de assegurar o equilíbrio do orçamento fiscal, justificando legalmente a busca pela responsabilidade na gestão fiscal, é apenas um produto do oportunismo governamental a fim de fazer face as suas intenções políticas. Por conseguinte, investimentos públicos realizados com finalidade eleitoreira tendem a permanecer em níveis de bem-estar abaixo do potencial esperado, inclusive gerando custos difusos para toda a coletividade.

Palavras-chave ciclos político-orçamentários, teoria da escolha pública, manipulação real, investimentos públicos, finanças públicas.

Abstract Motivation: *The real manipulation in the public sector can be largely associated with the electoral cycle, given the motivations and the capacity that the incumbent has to conduct fiscal policy, seeking, namely, the maintenance of political control. Objective:* to empirically document evidence of real manipulation of Brazilian states' primary capital expenditures between 1996 and 2017, given a possible shock of the electoral process. **Method:** *quantitative, documentary and descriptive study, in which evidence of real manipulation on the nature of public expenditure on investments is analyzed econometrically. Results:* the econometric analyzes show possible signs of real manipulation of public expenditure on investments, since under the effect of the electoral process, these expenditures are more persistent and asymmetrical, as well as being contingent at a lower level, when compared to the rest of all the period of political mandate. **Conclusions:** the use of real manipulation of primary capital expenditures outside the purpose of ensuring the balance of the fiscal budget, legally justifying the pursuit of responsibility in fiscal management, is just a product of government opportunism in order to meet its political intentions. Therefore, public investments made for electoral purposes tend to remain at levels of well-being below the expected potential, even generating diffuse costs for the entire community.

Keywords *political-budget cycles, public choice theory, real manipulation, public investments, public finances.*

ⁱ Ilusões que aos olhos do eleitor/contribuinte, o governo tem mostrado competência (e.g., eficiência e eficácia) na aplicação dos recursos públicos.

ⁱⁱ Aqui a competência se refere à capacidade de produzir um determinado nível de serviços governamentais com menos recursos possíveis, *i.e.*, com maior eficiência administrativa (Veiga & Veiga, 2007).

ⁱⁱⁱ 30 anos completados em 2015, após o fim da ditadura militar. É, pois, considerado uma democracia imperfeita. Nos últimos anos (2006 a 2016) o índice médio de democracia do país segundo *The Economist* (<https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>) foi igual a 7,17 aproximadamente, sendo o terceiro país latino mais democrático, atrás de Uruguai e Argentina, respectivamente. Sendo a democracia do primeiro considerada perfeita de acordo com *The Economist*.

ⁱⁱⁱⁱ Cohen *et al.*, (2015) e Bradbury & Scott (2015) utilizam o modelo seminal de custos assimétricos de Anderson *et al.* (2003) para verificar indícios de assimetria de custos no âmbito dos governos subnacionais da Grécia e Nova Zelândia, respectivamente. Ambos os autores, confirmam a hipótese de assimetria.

Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro

Josinaldo da Silva Barros barros.qco@gmail.com

Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, Brasil.

Luiz Ricardo Cavalcante luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

Consultoria Legislativa do Senado Federal. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, Brasil.

1. Introdução

No Brasil, a cada ano, no início de cada exercício financeiro, os órgãos da administração pública fazem o planejamento dos gastos orientados pelo montante previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O PLOA pode ser interpretado como a captação e a consolidação das propostas junto aos órgãos setoriais do Poder Executivo e dos demais Poderes, convergindo para a Lei Orçamentária Anual (LOA), que prevê as receitas e fixa as despesas que serão realizadas no exercício financeiro ao qual se refere. Dentro da estrutura do orçamento público, as despesas são classificadas e realizadas como ações orçamentárias de despesas obrigatórias e como ações orçamentárias de despesas discricionárias. Essas últimas permitem ao Poder Executivo uma flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante e à oportunidade de sua execução (Piscitelli, 2012).

Entretanto, a necessidade de contenção dos gastos, com vistas ao equilíbrio fiscal, exige do Executivo a edição de decretos com limites orçamentários e financeiros abaixo daqueles autorizados pelo Congresso na LOA. Tais instrumentos, que possibilitam alterações na execução do orçamento por meio das ações orçamentárias de despesas discricionárias, são conhecidos como decretos do contingenciamento. Trata-se de “um mecanismo previsto na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “LRF”, para permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existirem indícios de frustação da receita realizada no bimestre” (Gontijo, 2017). Esse quadro gera incertezas para os gestores responsáveis pela execução dos gastos públicos, pois não conseguem prever qual será o montante da dotação com o qual seu órgão será contemplado, tampouco o momento do exercício financeiro em que o crédito orçamentário estará disponível para que se possa empenhar a despesa.¹ Esse momento pode alcançar o dia 31 de dezembro, conforme o princípio da anualidade orçamentária.²

O quadro descrito pode afetar qualquer órgão da Administração Pública Federal. Contudo, no caso de órgãos que desenvolvem atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), o contingenciamento tem impactos peculiares na execução dos gastos públicos. Isso ocorre porque essas atividades exigem análises e interpretações técnico-jurídicas refinadas que, por essa razão, demandam mais tempo para a finalização dos processos licitatórios. Nesse sentido, nas compras associadas às atividades de PD&I, a ausência de um planejamento apropriado tem impactos especialmente negativos.

Na área de defesa, em particular, as atividades de PD&I desempenham, em diversos países, um papel especialmente relevante em seu desenvolvimento científico e tecnológico. Com efeito, conforme assinalam Corrêa *et al.* (2019), “é amplamente reconhecido que o segmento militar se constitui num dos mais estratégicos para ações voltadas à inovação, pois o domínio de tecnologias de ponta é um elemento fundamental para estratégias eficazes de Defesa e, conseqüentemente, para a soberania nacional”. No caso do Exército Brasileiro (EB), o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) é a instância responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional. Ao longo dos últimos cinco anos (2015-2019), o DCT teve a sua disposição um orçamento médio anual de aproximadamente R\$ 500 milhões em benefício do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx).

Contudo, os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos ainda não foram objeto de uma análise que leve em consideração as peculiaridades das atividades de PD&I. Nesse sentido, visando a reunir dados e informações em benefício do planejamento e a apoiar a tomada de decisão dos agentes públicos, o objetivo geral deste artigo é analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, abordando, em particular, os desafios do DCT. Esse objetivo geral desdobra-se em dois objetivos específicos:

1 Neste artigo, as expressões empenhar ou executar a despesa, realizar ou executar os gastos públicos designarão a fase da despesa denominada empenho.

2 Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro são, tecnicamente, conceituadas como “Restos a Pagar” (RP). Dito de outra forma, são resíduos passivos inscritos contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente, de forma que a despesa financeira ocorra dissociada do orçamento pelo qual foi autorizada.

- Analisar a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento. Com isso, pretende-se demonstrar, na prática, o fluxo do descontingenciamento e a realização dos gastos públicos (empenhos).
- Analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito. A ideia, nesse caso, é apoiar a interpretação dos dados da execução orçamentária, comparar os argumentos apresentados pelos principais autores citados na revisão bibliográfica com a percepção dos agentes públicos responsáveis pela realização dos gastos públicos sobre os impactos do contingenciamento orçamentário.

Para o atingimento dos objetivos propostos, este artigo está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico sobre os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos e sobre a importância dos investimentos em PD&I. Na seção 3, detalha-se a metodologia de pesquisa adotada. Na quarta seção, apresentam-se a execução orçamentária do DCT e a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos. Por fim, a seção 5 traz as conclusões.

2. Referencial teórico

O planejamento é uma ferramenta essencial para que se alcancem objetivos e metas. No caso da administração pública no Brasil não é diferente; melhor pontuando, o planejamento é obrigatório e está previsto na Carta Constitucional. A ação planejadora do Estado desempenha papel preponderante na promoção do desenvolvimento humano, econômico e social, assumindo a responsabilidade de agir e de se organizar enquanto instituição, planejando, formulando e executando políticas públicas de interesse da coletividade.

Ao estudar a trajetória do planejamento governamental como instrumento de desenvolvimento econômico e social ao longo do tempo, Souza (2004) destaca que o Estado brasileiro sofreu retrocessos e avanços significativos. Contudo, afirma que a administração pública brasileira, em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas a elaboração de planos e orçamentos públicos.

Essas normas se materializam no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). De maneira simplificada, pode-se afirmar que a LOA visa a execução dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. Depois que a LOA é sancionada, é por meio da edição de decretos que o Poder Executivo efetivamente executa o orçamento, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira, estabelecendo o cronograma de execução mensal de desembolso para o exercício. Trata-se de um processo que Carvalho (2010) descreve como contínuo, dinâmico e flexível, e que traduz, em termos financeiros, os planos e os programas de trabalho do governo pelo período de um ano.

Classificam-se como despesas discricionárias as despesas primárias de execução não obrigatória no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União (MPU). Para Piscitelli (2012), é por meio dessas despesas que o Governo materializa as políticas setoriais e viabiliza sua plataforma, pois possui a discricionariedade de alocação e de execução das dotações orçamentárias de acordo com suas metas e prioridades.

As incertezas do contingenciamento, seguidas das descentralizações que, aparentemente, tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros, geralmente nos meses de novembro e dezembro (pejorativamente chamada de “dezembrada”), como forma do Poder Executivo cumprir a execução do volume de recursos inicialmente previsto, podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos, penalizando a materialização de bens e serviços de interesse da sociedade. O quadro apresentado incentiva o Poder Executivo a retardar (ou a reter) os gastos durante os estágios iniciais do ciclo orçamentário, “empurrando”, o quanto possível, a execução orçamentária para o segundo semestre, momento em que a arrecadação tende a se mostrar mais consistente.

Nessa direção, dois impactos negativos provocados pela grande quantidade de despesas empenhadas no final do exercício financeiro podem ser percebidos: *i)* aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico; e *ii)* inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

Sobre o primeiro, existem argumentos de que tais despesas, quando empenhadas no final do ano, o são de forma apressada e ineficiente a fim de se evitar a devolução ou perda da dotação disponível. A hipótese é que a devolução ou a perda, em tese, poderiam dar margem a questionamentos sobre a competência do gestor público responsável pela execução do orçamento, ou mesmo, a reduções do orçamento do exercício seguinte. Como consequência, Alves (2011) anota que, ao final do exercício financeiro, se observa, em geral, uma corrida dos órgãos governamentais para executar o orçamento disponível.

Para Carvalho (2012), quando um órgão responsável pela execução orçamentária se depara com incertezas das novas dotações que receberá, há um incentivo para se executar o máximo possível de recursos, pois a não execução, além de levar à perda da dotação atual, ocasiona redução das dotações futuras, uma vez que, no Brasil, ainda é elaborado um tipo de orçamento que pode ser qualificado como incremental. Ao analisarem o caso dos Estados Unidos, Robey e McKnight (2018) partilham da mesma visão ao concordarem que quaisquer recursos não utilizados podem sugerir uma falta de necessidade, contribuindo para a diminuição do orçamento futuro. Segundo Austin Valle (2016), relatórios da *Government Accountability Office* (GAO), órgão do Poder Legislativo responsável por serviços de auditoria, avaliações e investigações das contas públicas do governo dos Estados Unidos, atribuíram, explicitamente, parte do problema ao “mau planejamento” dos líderes dos órgãos governamentais. Tais relatórios, iniciaram uma discussão política naquele país sobre esse fenômeno orçamentário apelidado pelos americanos de “*use it or lose it*”³.

3 Em tradução livre, o fenômeno poderia ser chamado de use-o ou perca-o, e pode ser associado à “dezembrada” no caso brasileiro ou, ainda, como a “*march madness*” (loucura de março) no caso do Canadá, haja vista que o ano fiscal naquele país se inicia em 1º de abril, findando em 31 de março. (AUSTIN VALLE, 2016).

O segundo aspecto de significativo impacto na execução orçamentária foi tratado por Alves (2015) como uma espécie de “rolagem do orçamento” para os anos seguintes. Para aquele autor, tal situação provoca uma dissociação entre a execução orçamentária e a execução financeira da despesa mediante o abuso de inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar. Tais resíduos passivos são inscritos contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente.

Uma das implicações negativas do modelo atual, que concentra uma quantidade indiscriminada de empenhos no final do exercício financeiro, é o descompasso entre a execução orçamentária e a execução financeira. Com efeito, nesses casos, a despesa é registrada num exercício financeiro, mas seus efeitos financeiros ocorrem no exercício seguinte. Para Piscitelli (2012), trata-se de um procedimento inadequado de execução orçamentária que onera o orçamento vigente de forma inapropriada e pressiona a execução financeira do exercício subsequente.

Por meio do instrumento dos Restos a Pagar, as dotações orçamentárias tramitam por mais de um exercício e propiciam a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária, permitindo, desta forma, que as despesas em curso não sejam interrompidas. Entretanto, Alves (2011) defende a adoção paulatina de dois tipos de mecanismos que permitiriam regulamentar a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária: as dotações plurianuais e o “*carry-over*”. No primeiro caso, as dotações são planejadas ainda na origem do orçamento, com duração plurianual; quanto ao “*carry-over*”,⁴ as dotações, independentemente de sua vigência, poderiam ser transportadas para o exercício financeiro seguinte, no todo ou em parte. (ALVES, 2011).

O quadro descrito, gerado pelo contingenciamento, retroalimenta o sistema, pois a indiscriminada emissão de notas de empenho ao final do exercício financeiro, além de tender a propiciar aquisições e contratações de baixo alinhamento estratégico e a posterior inscrição em Restos a Pagar, pode comprometer a programação financeira do exercício seguinte, contribuindo para a geração de novo contingenciamento do orçamento no exercício financeiro subsequente. Essa percepção é corroborada por Alves (2015) ao afirmar que tais obrigações representam um volume superior à capacidade de pagamento do Estado, comprometem as receitas futuras e imobilizam o governo no início de cada exercício financeiro.

De forma legal e racional, ao buscar o equilíbrio entre receitas e despesas, visando a garantir o equilíbrio fiscal, o Poder Executivo tende a retardar a execução orçamentária para o final do ano e a incentivar, como num efeito cascata, a materialização de diversos impactos negativos na qualidade dos gastos públicos, dentre os quais, aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico e a inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

Em particular, no caso do DCT, como Unidade Gestora Responsável (UGR) investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, coordena a execução de um orçamento médio anual de aproximadamente R\$ 500 milhões. O DCT possui dois aspectos que merecem atenção especial neste artigo.

4 Na atualidade, o mecanismo do “*carry-over*” é adotado com relativo sucesso por diversos países, tais como Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Alemanha. (ALVES, 2011).

O primeiro aspecto está relacionado à própria natureza do Departamento, pois os projetos de PD&I caracterizam-se pela presença de inúmeras e complexas variáveis, as quais, via de regra, tendem a elevar consideravelmente o grau de incerteza associado a sua execução, inclusive o risco de não se obter a tecnologia ou produto desejado.

O segundo aspecto, que guarda relação com o anterior, está relacionado à execução do orçamento, pois as aquisições e contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa, tanto no mercado interno, quanto no mercado externo, devido a sua complexidade, comumente exigem análises e interpretações técnico-jurídicas com alto grau de refinamento e esforço.

Segundo Vieira e Álvares (2017), o mercado de defesa é fortemente regulado, inclusive por tratados internacionais, e, portanto, pressupõe longo prazo de maturação do processo de desenvolvimento, exige alta capacitação tecnológica e recursos humanos especializados, além de ser extremamente dependente tanto do orçamento e contratações governamentais quanto das exportações.

Ainda tratando do aspecto orçamentário e financeiro, incessantemente e especialmente em períodos de crise fiscal, as Forças Armadas, e, em particular, o Exército Brasileiro, tendem a incentivar seus gestores a antecipar o quanto possível a execução orçamentária (por intermédio da emissão de notas de empenho) de forma a mitigar os impactos negativos do contingenciamento e, ainda, estar em condições de receber novos créditos orçamentários. (Exército Brasileiro, 2019).

Portanto, em análise preliminar, os investimentos em PD&I no âmbito do Exército estariam mais vulneráveis de serem afetados pelos contingenciamentos, uma vez que, de forma velada, a organização com baixo nível de execução orçamentária poderia ser duplamente penalizada, tanto no aspecto orçamentário quanto no aspecto político.

3. Metodologia

Para analisar a execução orçamentária do DCT, dados abertos e de domínio público referentes aos últimos cinco anos (2015-2019) foram extraídos da ferramenta Tesouro Gerencial. Optou-se pela extração e análise dos dados referentes ao montante do orçamento autorizado nas seguintes ações orçamentárias de despesas discricionárias e de gestão exclusiva do DCT:

- Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército (20XE);
- Desenvolvimento Tecnológico do Exército (20XJ); e
- Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia (2A82).

No que diz respeito aos dados coletados, foram considerados os créditos recebidos pelo DCT, por intermédio da Unidade Gestora Responsável (UGR) 160035 (DCT/GESTOR), nos exercícios financeiros encerrados entre os anos de 2015 a 2019, registrados na conta contábil 522210100 (provisão recebida) do SIAFI. Quanto aos créditos empenhados, foram considerados os dados dos créditos provisionados a partir da UGR 160035 a todas as Unidades Gestoras Executoras (UGE). Os dados foram tabulados e transformados em tabelas e gráficos que permitiram analisar, mês a mês, em percentuais, o desenvolvimento de uma execução orçamentária afetada pelo contingenciamento. Para permitir análises agregadas, os dados foram atualizados monetariamente em valores de dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Já para se analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos, optou-se pela aplicação de uma pesquisa quantitativa descritiva do tipo *Survey*, em modelo de questionário, elaborado e estruturado em *Escala Likert* e constituído por sete questões. Haja vista que os institutos normativos determinam os padrões a serem obrigatoriamente seguidos por todos os órgãos públicos, especialmente aqueles relacionados à execução dos gastos, o tamanho da população não pôde ser mensurado. Foram, portanto, adotados os seguintes critérios para a aplicação do questionário: *i)* tamanho da população não definido; *ii)* escolha dos participantes de forma não-probabilística; *iii)* respostas anônimas; *iv)* questões objetivas; e *v)* sem opção de respostas parciais.

Antes de ser aplicado, realizou-se um teste piloto com quatro participantes não integrantes do universo da população estudada com o propósito de se identificar possíveis problemas de formatação, entendimento, plataforma de envio e recebimento, por exemplo. Tal decisão, permitiu testar os instrumentos, avaliar a viabilidade e a utilidade dos métodos de coleta e revisar e aprimorar os pontos necessários.

O questionário foi encaminhado por meio eletrônico a aproximadamente 120 participantes e esteve disponível para preenchimento entre os dias 27/02/2020 e 06/03/2020. Em sua maioria, a amostra foi composta por militares do Exército Brasileiro, de postos e graduações variadas, de diversas unidades da Federação, com experiência acumulada em organizações públicas civis e militares com capacidades e missões heterogêneas, e, ao final do período, obtiveram-se respostas de 42 participantes com o perfil desejado.

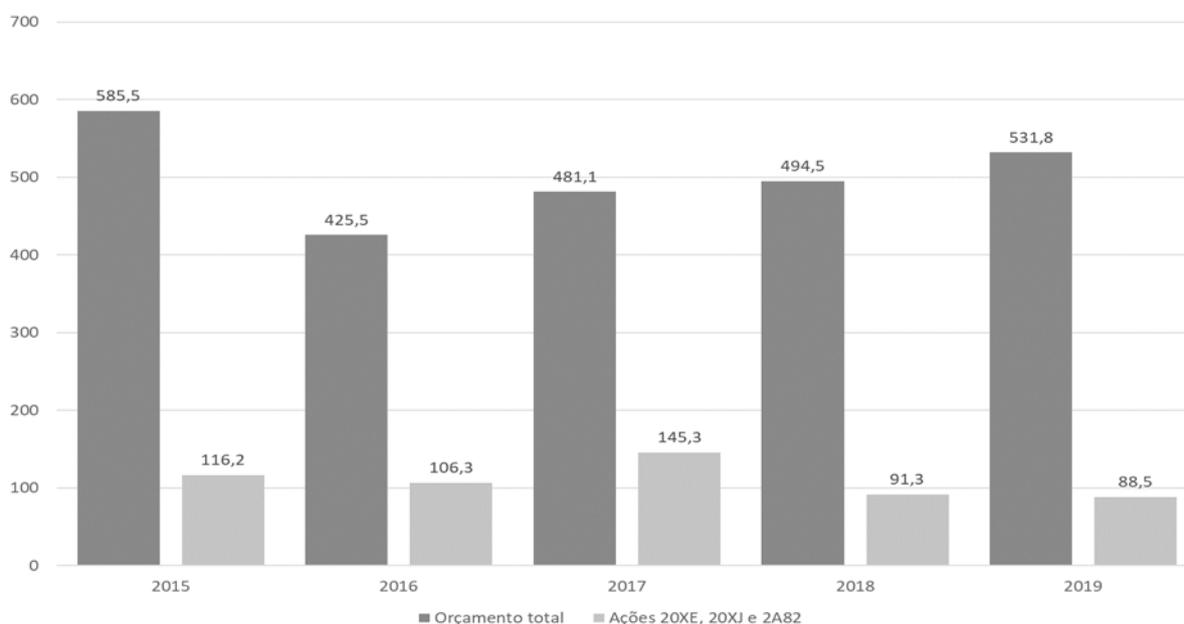
4. Resultados

Nesta seção, são apresentados os resultados da pesquisa, que objetivou analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, abordando, em particular, os desafios do DCT. Esse objetivo geral foi desdobrado em dois objetivos específicos, que constituem as seções subsequentes. Desse modo, na seção 4.1 analisa-se a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento, e demonstram-se, na prática, os fluxos dos descontingenciamentos e dos gastos públicos (empenhos). Em seguida, na seção 4.2, analisa-se a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito.

4.1. Execução orçamentária do DCT

O orçamento previsto na LOA e alocado nas Ações Orçamentárias Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército (20XE), Desenvolvimento Tecnológico do Exército (20XJ) e Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia (2A82), sob gestão do DCT, serve ao propósito de atender as atividades-fim do SCTIEx e representa aproximadamente 22% do orçamento anual total do Departamento, conforme apresentado no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Orçamento total e orçamento finalístico do DCT (2015 a 2019), R\$ milhões correntes



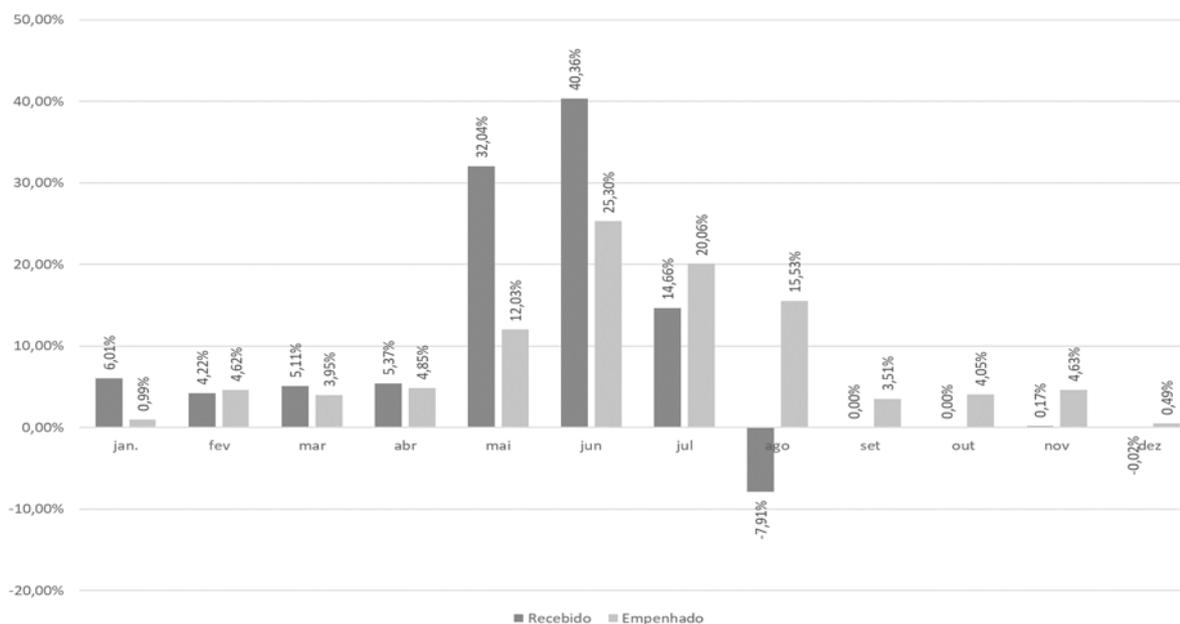
Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Não fossem os projetos, programas e atividades em PD&I vinculadas ao Portifólio Estratégico do Exército, conduzidos pelo DCT e suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), o montante alocado naquelas ações orçamentárias seria a única fonte de recursos disponíveis para atender as demandas do SCTIEx.

Os gráficos apresentados a seguir demonstram, em percentual, a cada mês, o fluxo do descontingenciamento (recebido) e da aplicação (empenhado) dos créditos orçamentários em valores nominais.

Em 2015, foi observado o seguinte comportamento:

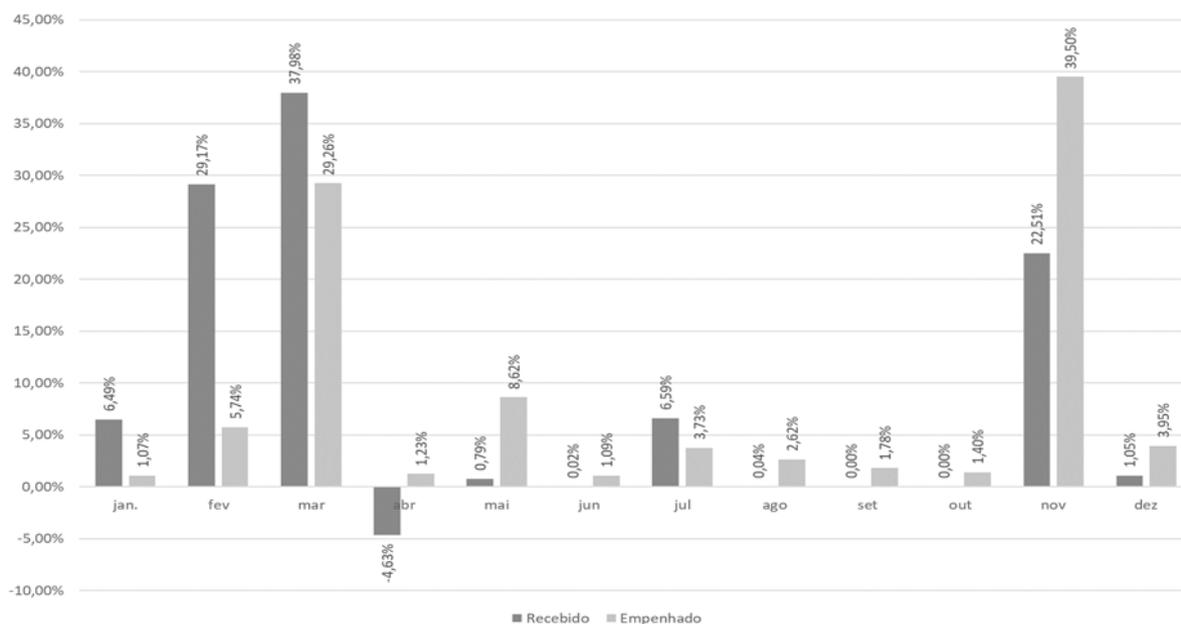
Gráfico 2 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2015)



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

No gráfico, verifica-se que os meses entre janeiro e abril de 2015 apresentaram baixa movimentação orçamentária, com as descentralizações ocorrendo por duodécimos, conforme previsto no art. 168 da CF. Somente após a sanção da Lei nº 13.115/2015 (LOA 2015) o DCT teve 32,04% de seu orçamento autorizado, seguido de uma nova descentralização de 40,36% no mês seguinte. Naquele ano, no que se refere às ações orçamentárias pesquisadas, o orçamento foi sendo descontingenciado em parcelas mensais, sendo que a última delas foi recebida pelo DCT no mês de julho. Entretanto, é possível verificar que no mês de agosto foram recolhidos 7,91% do montante até então disponibilizado, numa clara situação de corte orçamentário, tendo em vista que não foram posteriormente devolvidos. Ao se observar o fluxo orçamentário acima, também é possível inferir que o DCT estava com seus processos licitatórios homologados, pois, à medida que os créditos foram desbloqueados, o gasto público foi gradativamente realizado e, como resultado, apenas 5,12% do orçamento foi empenhado no final daquele ano.

Sobre a execução orçamentária do ano de 2016, representada no gráfico 3, verifica-se um padrão completamente diferente do ano de 2015, com uma parcela significativa do orçamento sendo descontingenciado já nos três primeiros meses do ano (73,64%). Em boa medida, tal situação deve ser creditada à sanção da Lei nº 13.255/2016 (LOA 2016) já em janeiro daquele ano.

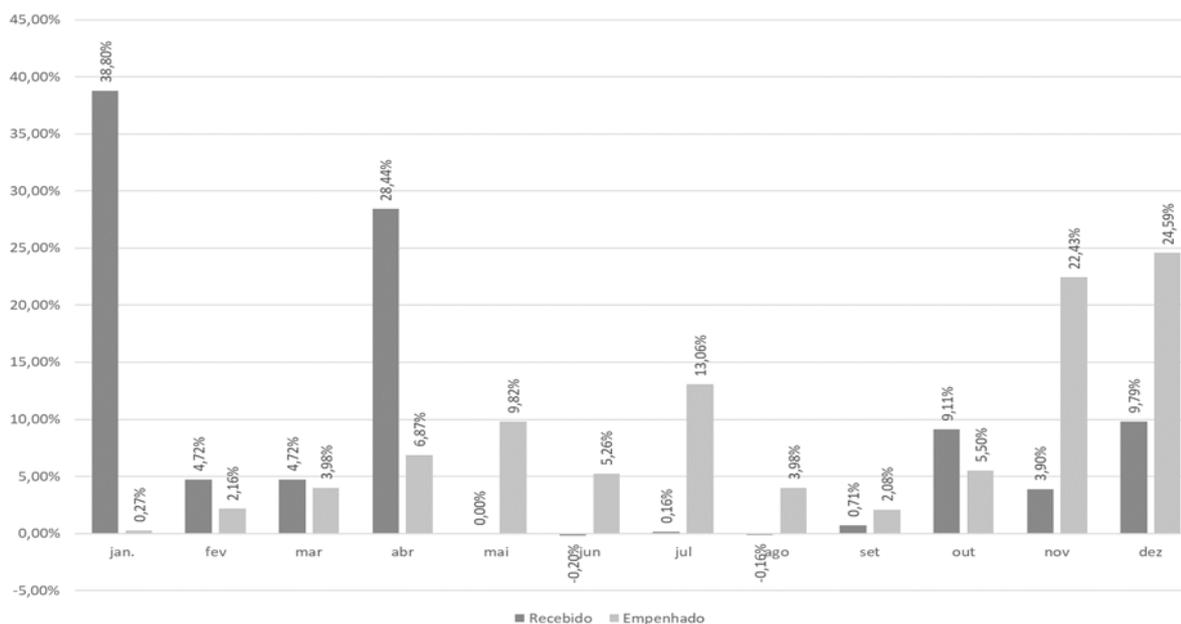
Gráfico 3 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2016)

Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Não obstante, parte do orçamento foi descontingenciado apenas no final do exercício financeiro, gerando o efeito da rolagem para o final do ano, tendo em vista que 23,56% do total foi recebido ou autorizado nos meses de novembro e dezembro, oportunidade em que as UGE vinculadas ao SCTIEx emitiram notas de empenho correspondentes a 43,45% do orçamento total do ano. Eventualmente, alguns tipos de aquisições ou contratações públicas, por singularidade e característica, precisam que todo o orçamento necessário esteja disponível para empenho após a assinatura dos contratos. Dito de outra forma, mesmo que o orçamento seja parcialmente disponibilizado no início do exercício financeiro, a execução do gasto público ficará condicionada ao recebimento da parte contingenciada.

Os dados relativos a 2017 estão mostrados no gráfico 4:

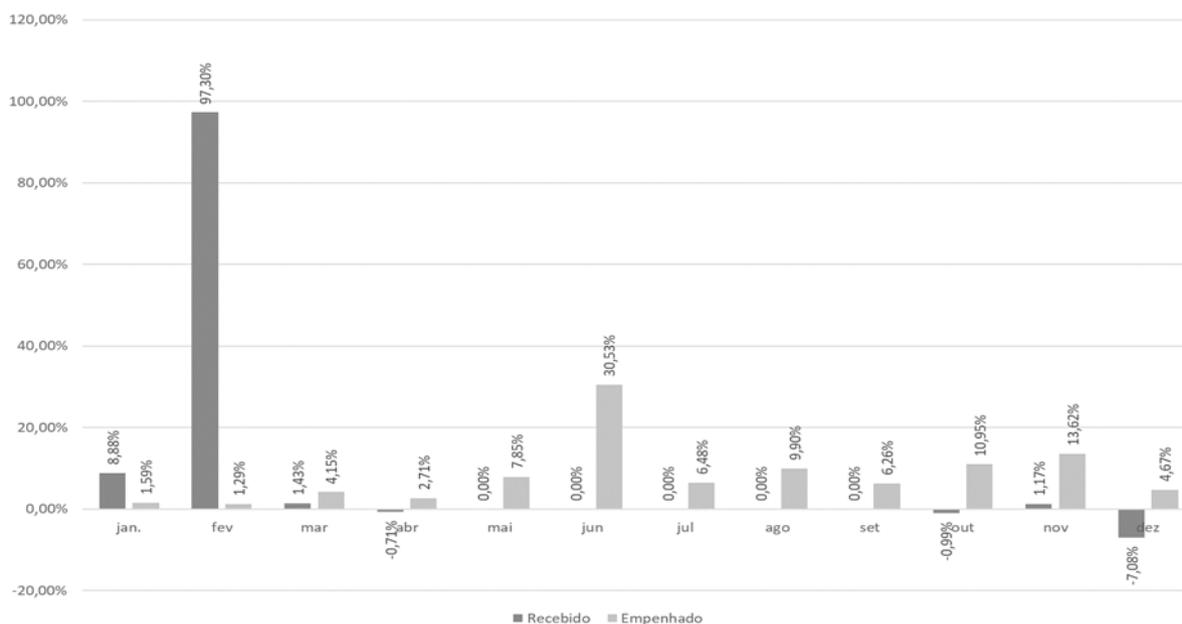
Gráfico 4 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2017)



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Sobre a execução orçamentária daquele ano, representada pelo gráfico 4, o qual teve a Lei nº 13.414/2017 (LOA 2017) também sancionada no início do exercício, o Departamento teve 38,80% de seu orçamento autorizado em janeiro, seguido de uma volumosa descentralização em abril, no montante de 28,44%, perfazendo, com o somatório das descentralizações de fevereiro a março, um total de 76,68% do orçamento previsto autorizados até abril. O ano de 2017 também apresentou um alto volume de créditos empenhados nos meses de novembro e dezembro, 47,02%, do seu orçamento total. Contudo, teve 13,71% do seu orçamento descontingenciado no mesmo período.

O gráfico 5 representa a execução orçamentária do ano de 2018, o qual teve a Lei nº 13.587/2018 (LOA 2018) sancionada logo no segundo dia do ano e demonstra um padrão de movimentação orçamentária comparado ao de uma ação de despesa obrigatória, tendo em vista que teve praticamente 100% do seu orçamento autorizado logo no início daquele ano.

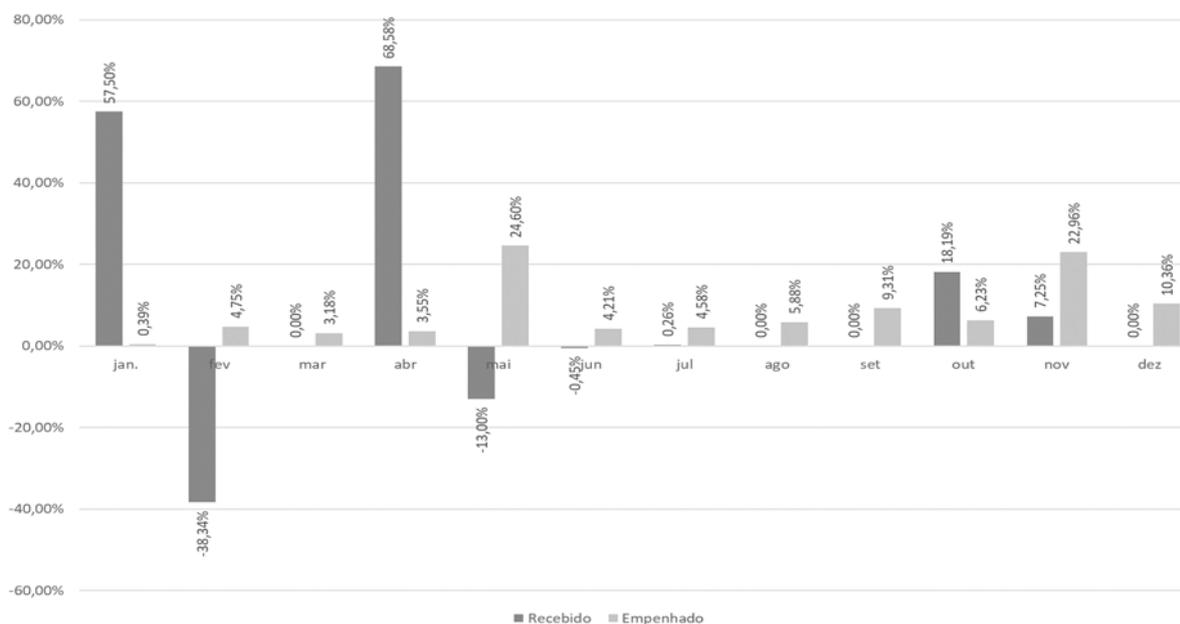
Gráfico 5 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2018)

Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

No gráfico, é possível verificar que os gestores públicos executaram o orçamento de forma relativamente distribuída durante todo o ano, com os picos de gastos públicos acontecendo nos meses de junho (30,53%) e de novembro e dezembro (18,29%). Ao ter o orçamento sob sua responsabilidade autorizado logo no início do ano, o gestor público reúne mais condições para atingir as metas e os objetivos referentes ao planejamento orçamentário e estratégico do seu órgão, inscreve um menor volume de despesas em Restos a Pagar e, portanto, avalia melhor a conveniência das aquisições e contratações pretendidas. Entretanto, chama a atenção que ao final daquele ano o Departamento teve 7,08% do orçamento recolhido. Tal situação poderia ser creditada a um improvável contingenciamento, ou, mais provavelmente, demonstra uma incapacidade do órgão em executá-lo.

O gráfico 6 representa a execução orçamentária do ano de 2019, que teve a Lei nº 13.808/2019 (LOA 2019) também sancionada no mês de janeiro.

Gráfico 6 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2019)

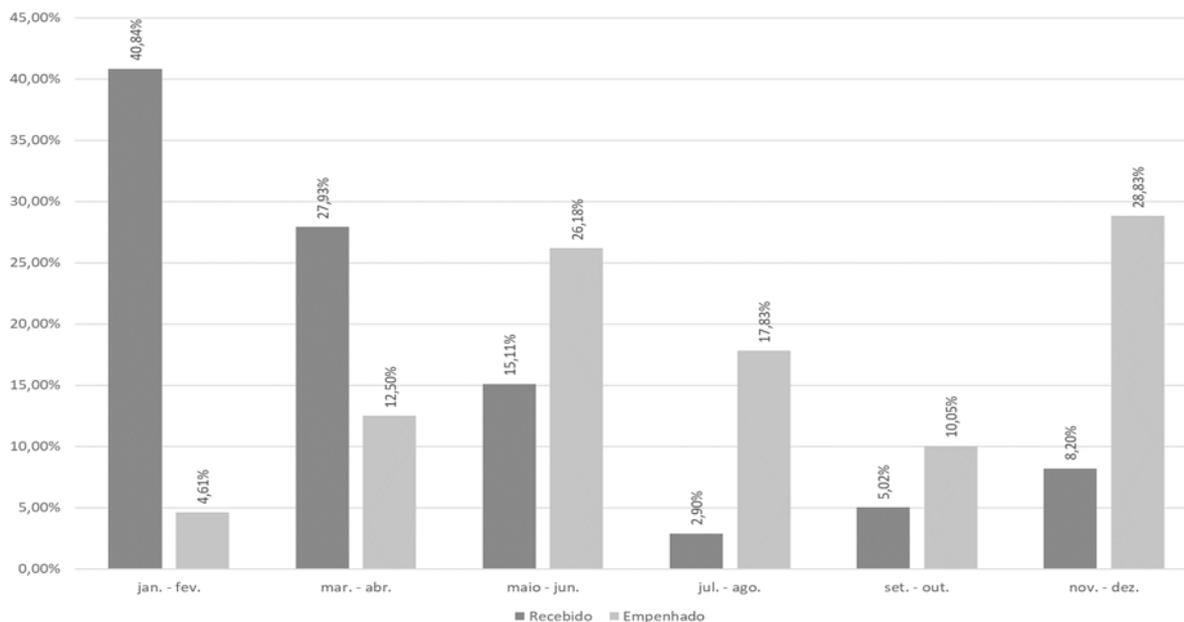


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Naquele ano, os gestores públicos do DCT foram surpreendidos com 57,50% do orçamento já autorizados em janeiro. Contudo, no mês seguinte, foram recolhidos 38,34% por motivo de contingenciamento, permanecendo 19,16%. Houve nova descentralização em abril (68,58%) e novo recolhimento em maio (13,00%). Por fim, novas descentralizações ocorreram em outubro e novembro, contribuindo para que 33,32% dos gastos públicos tenham ocorrido nos meses de novembro e dezembro. Naquele ano, apenas 7,25% do orçamento foi descontingenciado no final do ano.

O gráfico abaixo apresenta um resumo percentual de créditos recebidos e empenhados ao longo dos cinco anos analisados segmentados por bimestres. Ao contrário dos gráficos precedentes – para cuja elaboração se usaram valores nominais –, empregaram-se, na elaboração do gráfico 7, valores deflacionados pelo IPCA para permitir que se somassem, por exemplos, os valores recebidos nos primeiros bimestres dos cinco anos que compõem a série analisada.

Gráfico 7 – Execução Orçamentária do DCT (2015 – 2019), bimestres



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Os dados indicam uma concentração dos valores recebidos nos dois primeiros bimestres. Ainda assim, em janeiro e fevereiro, somente 40,84% dos valores referentes aos cinco anos que compõem a série foram recebidos. Isso quer dizer que as leis orçamentárias têm sido aprovadas com atrasos (uma vez que cerca de 60% dos recebimentos ocorre depois do início do ano), o que tende a prejudicar o planejamento das ações do DCT.

As aquisições e contratações sob sua responsabilidade possuem, em sua fase inicial, riscos elevados em virtude de aspectos como *i)* falta de clareza em relação ao escopo; *ii)* tecnologia não conhecida ou a ser desenvolvida; *iii)* imprecisão da demanda; e *iv)* tendência à subestimação dos investimentos necessários. Além disso, as aquisições e as contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa comumente demandam vultosos investimentos públicos e, portanto, atraem demasiada atenção da sociedade e dos órgãos de controle interno e externo quando comparados àqueles que objetivam à aquisição e contratação de produtos e serviços ditos de “prateleira”.

O atual modelo do processo licitatório determinado pela legislação em vigor é demasiadamente técnico e rígido, concorrendo para que, não raro, demande muito tempo para sua finalização (homologação pela autoridade competente), independentemente do tipo de material a ser adquirido ou serviço a ser contratado.

No caso das aquisições do DCT, ainda que a Lei 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, tenha criado condições favoráveis e menos engessadas para a contratação de serviços ou para a aquisição de materiais relacionados com as atividades de PD&I, esses problemas, em grande medida, tendem a persistir.

O gráfico 7 revela ainda que os empenhos se concentram, ao longo do período entre 2015 e 2019, no bimestre maio – junho (26,18%) e, principalmente, no bimestre novembro – dezembro (28,83%). Ainda que, conforme se viu nos gráficos 2, 5 e 6, nos anos de 2015, 2018 e 2019, a concentração de empenhos no final do ano não tenha sido observada, em 2016 e em 2017 (gráficos 3 e 4) esse fenômeno foi claramente observado. Ao se considerarem os valores totais deflacionados pelo IPCA, verifica-se, portanto, que quase 30% dos empenhos do DCT concentram-se nos meses de novembro e dezembro. É importante repisar que os valores analisados representam uma parcela significativa do orçamento total daquele órgão e, em vista disso, os dados sugerem que o fenômeno pode estar ocorrendo no DCT.

Por conta do contingenciamento, a execução do orçamento das ações de despesas discricionárias não guarda um padrão linear entre os anos, demandando, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão. Por conta dessa imprevisibilidade, tendo em vista que, não raro, o orçamento descontingenciado pode ser novamente bloqueado, recolhido ou “cortado”, a depender das condições fiscais do período, o responsável pela execução do orçamento não pode ter certeza do montante ou do momento no qual seu órgão será contemplado com os recursos previstos na própria LOA.

Parece obvio que num órgão público como o Departamento de Ciência e Tecnologia, que trata de aquisições e contratações com considerável carga e apelo tecnológico que demandam, em seus processos licitatórios, estudos técnico-jurídicos mais complexos e potencialmente demorados, o contingenciamento orçamentário, em tese, transforma-se em uma barreira a ser transposta, e, da mesma maneira, com maior potencial de prejudicar a entrega de produtos e serviços em PD&I na área de defesa.

4.2. Percepção dos responsáveis pela realização dos gastos públicos

Na seção anterior, a pesquisa foi restrita aos créditos orçamentários das ações de despesas discricionárias recebidos e executados sob gestão do DCT, que representam aproximadamente 22% do orçamento total daquele órgão. Nesse sentido, o questionário aplicado pode ser considerado uma extensão da seção precedente, tendo em vista que as questões trataram dos créditos orçamentários recebidos no final do ano de forma genérica, ou seja, sem especificar os tipos de ações orçamentárias, sejam elas de despesa discricionária ou despesa obrigatória, e sem especificar o órgão gestor dos recursos.

Conforme constatado, a execução do orçamento das ações de despesas discricionárias não guarda um padrão linear entre os anos, portanto, saber o tempo em que o agente público atuou em funções relacionadas aos gastos públicos revela em quantos ciclos orçamentários participou e, por consequência, seu nível de experiência. Assim sendo, verificou-se, inicialmente, o nível de experiência dos respondentes. Mais de 80% deles afirmaram ter sete anos ou mais de experiência.

Os participantes foram também inquiridos sobre sua experiência em funções ou atividades relacionadas às áreas de planejamento ou execução dos gastos públicos em qualquer de suas fases (planejamento, licitação, empenho, liquidação ou pagamento). Como resultado, 100% dos responderam declararam possuir experiência

nas áreas relacionadas ao tema do presente trabalho. Desse modo, trata-se de uma amostra formada por profissionais experientes e capazes de representar adequadamente o universo de pesquisa.

Uma hipótese que se pretendeu testar é a de que quando o orçamento é autorizado ou descontingenciado, os decisores, em todos os níveis, procuram direcionar o crédito para as UGE que possuem capacidade de empenhar “imediatamente”. Essa hipótese foi testada ao se questionar se, em seu órgão, departamento ou divisão, o respondente já presenciou o recebimento de créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro sob a orientação de empenhá-los imediatamente. Todos os respondentes declararam que já presenciaram o recebimento de créditos orçamentários conforme a situação proposta. O resultado chama a atenção porque corrobora a afirmação, descrita no referencial teórico, de que o contingenciamento retarda, o quanto possível, a execução do orçamento para o final do ano. Tal situação provoca uma espécie de “orçamento paralelo” que pressiona, por meio da inscrição de um grande volume de despesas em Restos a Pagar, a execução orçamentária do próximo ano, gerando novo contingenciamento.

Em seguida, os participantes foram questionados sobre a possibilidade de algum tipo de reprovação ou crítica do órgão gestor dos créditos orçamentários (isto é, do órgão provisionador) caso deixassem de aplicá-los nas condições descritas acima. Questionou-se ainda se esse quadro poderia levar à diminuição do orçamento e se, por outro lado, a aplicação imediata dos recursos poderia levar a aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. As respostas estão registradas na tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Distribuição de Frequências de Questões do Survey

Questão	Concorda totalmente	Concorda	Indiferente	Discorda	Discorda Totalmente
Na sua opinião, deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, acarreta em reprovação ou crítica do órgão provisionador?	57,1%	26,2%	0%	7,1%	9,5%
Com base em sua experiência, deixar de aplicar ou empenhar um crédito recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, acarreta em diminuição do orçamento como forma de punição ou entendimento de que não seria mais necessário?	35,7%	35,7%	0%	7,1%	21,4%

Questão	Concorda total-mente	Concorda	Indiferente	Discorda	Discorda Totalmente
Na sua opinião, quando o gasto público (empenho) é realizado mediante o recebimento de créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, sob orientação de aplicação (empenho) imediata, gera aquisições ou contratações de “baixo alinhamento estratégico”?	61,9%	28,6%	0%	7,1%	2,4%

Fonte: elaborada pelos autores

O resultado da primeira questão apresentou a concordância total ou parcial de 83,3% dos respondentes, indicando que, ao receber créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, devolvê-lo não é uma hipótese bem aceita pelo órgão gestor do crédito. Ainda, na hipótese apresentada, apenas 16,7% dos participantes que compunham a amostra de pesquisa discordaram parcialmente ou totalmente, não tendo havido quem avaliasse essa possibilidade como indiferente.

Em seguida, pretendeu-se compreender se, na hipótese de o órgão provisionado deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, tal situação poderia acarretar uma diminuição do orçamento para o próximo ano. O resultado apresentou uma expressiva concordância, total ou parcial, de 71,4% dos respondentes, indicando que, ao receber créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, devolvê-los pode acarretar em diminuição do orçamento para o próximo ano. Dentre tantos, um dos possíveis motivos pode ser creditado ao entendimento de que o atual modelo de planejamento orçamentário tem um caráter incremental, ou seja, é pensado de forma a possibilitar um aumento gradual de um ano para o outro. Contrariando a hipótese, 28,6% dos respondentes discordaram parcialmente ou totalmente, talvez pelo entendimento de que a simples inserção de um projeto, programa ou atividade, no planejamento orçamentário do órgão, basta para a manutenção dos recursos ao longo do tempo.

Quando têm a oportunidade, os órgãos da administração pública procuram propagar para os tomadores de decisão que os recursos disponibilizados são escassos e aquém do considerado ideal para a realização dos programas, projetos ou atividades sob sua responsabilidade. Portanto, no caso daquele órgão ser contemplado com créditos orçamentários no final do ano, os gestores públicos responsáveis têm incentivos para empenhar a despesa. Essa hipótese foi testada, ao perguntar se, nessa situação, caso necessário, os órgãos utilizariam o critério dos processos licitatórios disponíveis para empenho imediato. De forma praticamente unânime, as respostas evidenciaram que os respondentes corroboraram com a afirmação acima.

Na extensa revisão bibliográfica, foi possível verificar que há uma convergência de pensamento sobre a qualidade do gasto público quando realizado de forma apressada e tardia. Para Alves (2011) e Piscitelli (2012), quando

o orçamento público é aplicado nessa situação, há um campo fértil para aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. Esse pensamento foi objeto da última pergunta do questionário.

Por último, a Tabela 1 indica que 90,5% dos participantes compartilham, de maneira total ou parcial, do entendimento de que a rolagem do orçamento para o final do ano tem potencial de gerar aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. Na questão proposta, apenas 9,5% dos respondentes, de alguma forma, discordaram. Desse modo, as repostas obtidas sugerem que o contingenciamento orçamentário tem potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos.

5. Conclusões

Neste artigo, analisaram-se os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos. Em particular, analisou-se o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional.

Com esse propósito, revisou-se a literatura sobre os principais instrumentos de planejamento governamental e demonstrou-se que, apesar de aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), as Ações Orçamentárias Discricionárias, as quais são parte considerável do orçamento público, podem ser bloqueadas (contingenciadas) com vistas à busca do equilíbrio fiscal. Esse contingenciamento torna os gestores públicos limitados no que diz respeito à realização dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, tendo em vista a baixa previsibilidade orçamentária atribuída às ações discricionárias.

Para cumprir o objetivo geral pretendido, foram definidos dois objetivos específicos: *i)* analisar a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento; e *ii)* analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos.

Os resultados confirmaram a hipótese de que o contingenciamento tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos. Além disso, revelaram que as dotações tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que é pejorativamente chamado de “dezembrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental. Constatou-se, assim, que a realização dos gastos públicos por meio das ações de despesas discricionárias, requer, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão, haja vista toda a complexidade e imprevisibilidade inerentes a esse processo.

As repostas obtidas mediante a aplicação de um questionário também confirmaram a percepção descrita acima. Por meio daquela pesquisa, foi possível inferir que é prática comum nos órgãos públicos o recebimento de créditos orçamentários sob a condição de “empenho imediato” no final dos exercícios financeiros.

Nos momentos de desbloqueio, geralmente a partir da primeira quinzena de novembro, os responsáveis pela alocação dos recursos solicitam informações àqueles que têm processos licitatórios em condições de receber créditos para que sejam empenhados com tempestividade. Aqueles que acenam com um sinal positivo, não raro, acabam por receber alguns milhões de reais advindos de outros órgãos dentro da mesma Unidade Orçamentária (UO), do mesmo ministério, ou, até mesmo, de outros ministérios sem capacidade de aplicação, nesse caso, por intermédio dos destaques.

Entretanto, as aquisições e contratações em PD&I na área da defesa exigem uma análise e interpretação técnico-jurídica com alto grau de refinamento e esforço, e, por isso, o tempo necessário para a finalização dos processos licitatórios impacta o desempenho da execução orçamentária do DCT e o coloca em posição de desigualdade em relação aos órgãos da estrutura do Exército responsáveis pela aquisição ou contratação de produtos e serviços menos complexos.

Por fim, ao aglutinar informações sobre os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, o presente artigo pode servir como mais uma fonte de dados e informações em benefício do planejamento, alocação, e apoio à tomada de decisão dos agentes públicos competentes, contribuindo para a manutenção dos investimentos nos programas, projetos ou atividades de defesa voltados para a ciência, tecnologia, inovação, pesquisa e desenvolvimento no âmbito do Exército Brasileiro, e, nessa esteira, de maneira mais abrangente, pode contribuir para a discussão sobre o atual modelo de busca pelo equilíbrio fiscal.

Referências

ALVES, D. P. **Carry-over**: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. 2011.

ALVES, G. H. T. **O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção**: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. Revista da CGU, v. 7, n. 11, 2015.

AUSTIN VALLE, B. A. **Use it ou lose it**: Do year-end budget practices permanently inhibit Federal IT Projects? Washington, DC: Georgetown University, 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) e suas atualizações. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

_____. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

_____. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017.

_____. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.

_____. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.

_____. Exército Brasileiro. Diretriz Especial de Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2019.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, M. B. **Restos a Pagar e a Anualidade Orçamentária**. Brasília: Instituto Serzedello Côrrea (ISC), 2012.

CORRÊA, L. D. P.; MARTINHO, B. C.; VIEIRA, A. L. **Inovação e contratos de tecnologia**: temas de interesse da Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas**: teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

GONTIJO, V. Orçamento impositivo, contingenciamento e Transparência. Cadernos ASLEGIS. Brasília, 2010.

PISCITELLI, R. B. *et al.* **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 12. ed. rev., ampliada e atualizada até março de 2012. São Paulo, Atlas, 2012.

ROBEY, S. L.; Macknight, M. A. **Spending Surges**: Considerations toward a proposed model for explaining budgetary slack in expiring budgets. Evansville Macrothink Institute, 2018.

SOUZA, A. R. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil**: meio século de experiências na administração pública. Salvador: Revista do Serviço Público, 2004.

Impacts of contingency on the execution of public spending: the case of the Brazilian Army's Department of Science and Technology

Recebido 08-fev-21 **Aceito** 04-mai-21

Resumo O objetivo deste artigo é analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos. Em particular, analisa-se o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional. A análise é precedida por uma breve revisão dos instrumentos de planejamento governamental utilizados pela administração pública. Analisa-se a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento, no período entre 2015 e 2019. Em seguida, a percepção de 42 agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos é analisada com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito. Os resultados confirmam a hipótese de que o contingenciamento tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos e revelam que as dotações tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que é pejorativamente chamado de “dezebrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental.

Palavras-chave planejamento e orçamento público. execução orçamentária. contingenciamento. aquisições e contratações públicas. pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

Abstract *The aim of this work is to analyze the impacts of expenditure limitations on the execution of public expenditures. In particular, we analyze the case of the Department of Science and Technology (DCT) of the Brazilian Army, which is responsible for planning, guiding, controlling and coordinating science and technology activities, for stimulating innovation and for promoting the national defense industry. The analysis is preceded by a brief review of the government planning tools used by the public administration. DCT expenditures (which are repeatedly executed under the influence of expenditure limitations) in the period between 2015 and 2019 were analyzed. The perception of 42 agents directly involved with processes related to the execution of public expenditures is analyzed based on the tabulation of the responses to a questionnaire designed for this purpose. The results confirm the hypothesis that expenditure limitations may have negative impacts on the execution of public expenditures and discloses their clustering in the last months of each financial year (similarly to the English expression “use it or lose it”). That favors the purchasing of products or the contracting of services not fully adherent to government planning.*

Keywords *public planning and budget. budget execution. contingency. public acquisitions and contracts. research, development and innovation (RD&I).*



Processos licitatórios de obras públicas no Brasil: uma abordagem explicativa – modalidades, fraudes recorrentes e os aspectos práticos da nova lei 14.133/2021

Yago Mitsuhiro Rucci Watanabe yagowatanabe@gmail.com

Graduando em Engenharia Civil - Instituto Federal de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Adriano Aurelio Ribeiro Barbosa adriano@ifsp.edu.br

Professor Pós-Doutor de Engenharia Civil – Instituto Federal de São Paulo. São Paulo, Brasil.

1. Introdução

No presente trabalho será abordado o tema de licitações com enfoque em obras públicas, desmistificando a questão da corrupção e fraudes por particulares e Governo, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, que ferem o princípio de isonomia – princípio geral do direito segundo o qual todos são iguais perante a lei, não devendo ser feita nenhuma distinção entre pessoas que se encontrem na mesma situação – da impessoalidade e os demais expressos na Constituição.

É de extrema importância que a sociedade tome ciência de como as obras públicas – que proporcionam melhorias aos municípios, estados e à União – também são um mecanismo de corrupção. Sendo assim, o projeto servirá como um informativo aos engenheiros civis e aos estudantes da área, bem como aos leigos, de como é a realidade em campo nas contratações entre o setor privado e o setor público.

A construção civil é um dos principais setores industriais do país, o qual tem o governo como maior contratante, através de processos licitatórios que, por sua vez, apresentam altos índices de corrupção. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurados no Fiscobras 2020 – plano de fiscalização anual que engloba um conjunto de ações de controle do TCU com o objetivo de verificar o processo de execução de obras públicas financiadas total ou parcialmente com recursos da União – atingiu o montante de, aproximadamente, R\$ 16,2 bilhões (TCU, 2021).

Além disso, o IPC, Índice de Percepção da Corrupção (Corruption Perceptions Index, ou CPI) é produzido anualmente pela ONG Transparência Internacional. No ranking de 2020, o Brasil foi listado na 94ª colocação com 38 pontos. Segundo a organização, notas inferiores a 50 pontos sinalizam graves problemas de corrupção.

2. Uma breve definição de licitação

licitação é um processo dentro do âmbito da Administração Pública que analisa propostas de produtos ou serviços e, ao final, é decidido qual empresa será contratada para fornecer as necessidades da Administração. A licitação é regulamentada pela Lei nº 8.666/1993 – sancionada por Itamar Franco, presidente do Brasil na época – que dispõe não só dos parâmetros a serem seguidos, mas também elenca os órgãos competentes, proporcionando um processo licitatório eficiente.

A Administração abre a todas as empresas interessadas que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório a possibilidade de apresentação de proposta. Quando a Administração convida os interessados pela forma de convocação prevista na lei (edital ou carta-convite), nesse ato convocatório vêm contidas as condições básicas para participar da licitação, bem como as normas a serem observadas no contrato que se tem em vista celebrar. Nem a Administração pode alterar as condições, nem o particular pode apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no ato de convocação, sob pena de desclassificação ou inabilitação, respectivamente (DI PIETRO, 2010).

O Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 cita: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (BRASIL, 1993).

A importância da aplicabilidade das licitações públicas se dá pela sua contribuição no ato de evitar o direcionamento dos recursos conforme os interesses dos gestores públicos, impedindo também a transformação do patrimônio público em privado. Portanto, quando realizado de forma plena e competente, o processo licitatório permite que seja feita a melhor escolha do fornecedor, possibilitando a realização da melhor contratação possível para a Administração Pública e evitando favorecimentos e apadrinhamentos.

É imprescindivelmente necessário citar que, em 1 de abril de 2021, foi sancionada a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, com o objetivo de tornar as contratações mais eficientes e atualizar a Lei nº 8.666/1993. A nova Lei estabelece uma regra de transição, em que, pelo prazo de 2 (dois) anos a partir de sua publicação a Administração poderá optar por licitar de acordo com as leis que serão revogadas ou de acordo com a nova que as modernizarão, sendo obrigatória a indicação expressa em Edital. Sendo assim, o presente artigo se debruçará na Lei nº 8.666/1993, garantindo uma análise das corrupções e fraudes que já ocorreram, e não buscando uma previsão da suposta eficiência da nova Lei que já está em vigor, mas que ainda possui uma frequência quase nula de aplicação em processos licitatórios.

3. Licitação

O processo licitatório se divide em duas fases principais: interna e externa. Essas duas fases são precedidas pela fase preliminar e sucedidas pelas fases contratual e posterior à contratação, conforme figura a seguir.

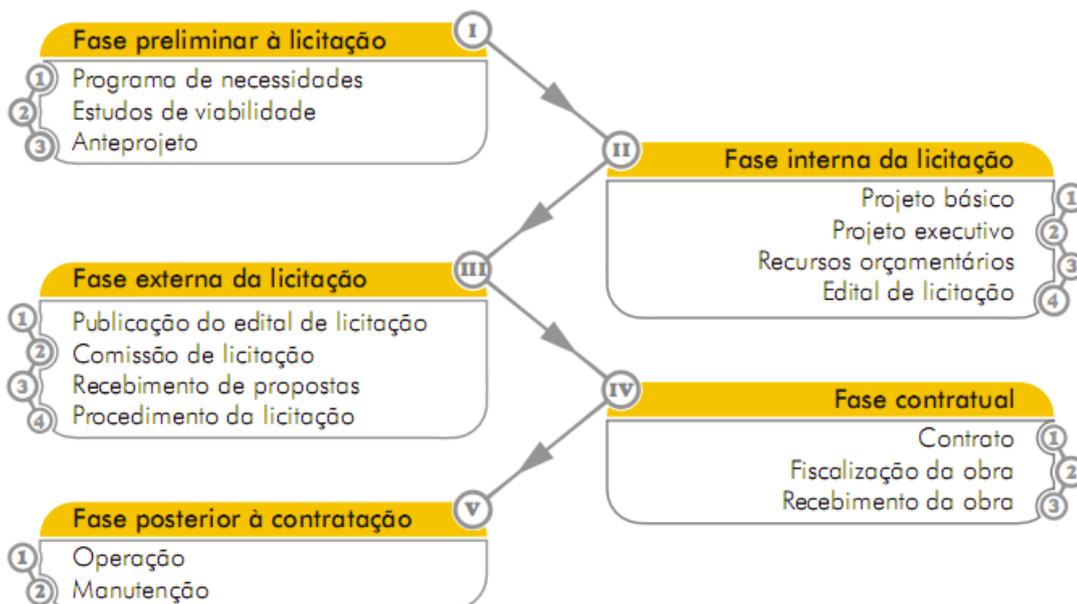


Figura 1 - Etapas de Licitação de obras públicas no Brasil (Fonte: TCU, 2013).

É na fase interna que se especifica detalhadamente o objeto a ser contratado – por meio da elaboração do projeto básico – e se definem os requisitos para o recebimento de propostas dos interessados em contratar com a Administração, observadas regras que possibilitem a máxima competitividade entre os participantes, com o fim de obter a proposta mais vantajosa para a Administração. A fase interna da licitação é uma etapa de fundamental importância para o sucesso do empreendimento. A fase externa começa com a publicação do edital de licitação e termina com a assinatura do contrato para execução da obra (TCU, 2013).

3.1. Princípios de licitação

Todas as modalidades de licitação obedecem aos princípios relacionados na Lei nº 8.666/1993, mais especificamente no artigo 3º:

Art. 3. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

3.2. Modalidades de licitação

Se tratando de modalidades de licitação, pode-se pensar em procedimentos, isto é, os ritos que a licitações seguem. São as formalidades básicas: como ela vai tramitar, os prazos que a empresa possui para cumprir, os valores etc. O artigo 22º da Lei nº 8.666/1993 relaciona as seguintes modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão. Sendo os três primeiros os mais utilizados, principalmente na construção civil. Além disso, a nova Lei de licitações nº 14.133/2021 prevê uma nova modalidade denominada Diálogo Competitivo.

Abaixo, segue a Tabela 1 que lista as modalidades de licitação e seus respectivos limites de preços para obras e serviços de engenharia, além de indicar as últimas atualizações feitas a respeito dos preços. É importante citar que a nova Lei nº 14.133/2021 deixa de definir a modalidade em razão do valor do objeto, portanto as informações da tabela abaixo são vigentes apenas até 2023.

Modalidade	Obras e serviços de engenharia	Últimas atualizações
Concorrência	acima de R\$3,3 milhões	Decreto nº 9.412/2018
Tomada de Preços	até R\$3,3 milhões	
Convite	até R\$330 mil	
Concurso	-	-
Leilão	-	-
Pregão	-	-

Tabela 1 - Modalidades de licitação e seus preços limite

3.2.1. Concorrência

A modalidade concorrência se caracteriza por não exigir um cadastramento prévio dos licitantes com o órgão contratante e por permitir que quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos

de qualificação exigidos no edital possam participar (PEREIRA, 2016). Esta modalidade é aplicada em serviço e obras de engenharia com valor estimado acima de R\$ 3.300.000,00.

3.2.2. Tomada de preços

A tomada de preços é a modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados como fornecedor do contratante ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia antes da data de entrega dos envelopes. É comum que os editais de licitações desta modalidade sejam mais exigentes do que aqueles na modalidade de concorrência (PEREIRA, 2016). Esta é aplicada a serviços e obras de engenharia com valor estimado até R\$ 3.300.000,00.

3.2.3. Convite

O convite é a modalidade utilizada para serviços e obras de engenharia com valor estimado até R\$ 330.000,00. Esta modalidade é mais simples e é realizada entre interessados escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração. Sua divulgação é feita mediante fixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação. É permitida a participação de licitantes que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam cadastrados no órgão ou entidade licitante ou no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). Os interessados devem solicitar o convite com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas (PEREIRA, 2016).

3.2.4. Concurso

É a modalidade entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante pagamento de prêmios ou remuneração dos vencedores (PEREIRA, 2016).

3.2.5. Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de imóveis inservíveis, oriundos de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento; ou de produtos apreendidos ou penhorados (PEREIRA, 2016).

3.2.6 Pregão

É a modalidade de licitação adotada em razão da natureza do objeto e é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, como, por exemplo, obras. Possui um critério de julgamento baseado no menor preço, pode ocorrer de forma presencial ou eletrônica e em qualquer valor de contrato (PEREIRA, 2016).

A modalidade pregão não está prevista na Lei nº 8.666/1993. Ela possui uma lei própria, a Lei nº 10.520/2002 e, agora, está prevista também na nova Lei nº 14.133/2021.

3.2.7. Diálogo competitivo (Lei nº 14.133/2021)

O diálogo competitivo é uma nova modalidade que poderá ser utilizada na contratação de obras, serviços e compras de grande vulto – aquelas com valor acima de R\$ 200.000.000,00 – e está prevista na Lei nº 14.133/2021, no artigo 6º. O inciso XLII define:

“(…) XLII – diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”

A nova modalidade trazida pelo Lei nº 14.133/2021 é inspirada na Diretiva 2014/24, da União Europeia, a qual, em substituição à Diretiva 2004/18, passou a reger a disciplina jurídica dos contratos públicos. Vale destacar que tal modalidade é adotada pelo direito comunitário europeu desde 2004, tendo por função oferecer soluções às contratações mais complexas ao ente público através do estabelecimento de diálogo concorrencial com o setor produtivo privado (LIMA, 2021).

O diálogo competitivo pode ser utilizado para contratações em casos de:

- Inovação tecnológica ou técnica;
- Impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado;
- Impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração.

Portanto, de um modo geral, a nova modalidade foi criada para licitações que envolvam inovações tecnológicas ou técnicas, ou soluções que dependam da adaptação das opções disponíveis em mercado, as quais a Administração não consiga definir por conta própria.

3.3. Dispensa e inexigibilidade

A dispensa e inexigibilidade de licitação são casos em que existe contratação direta, isto é, há a ausência de licitação.

A dispensa da licitação envolve a análise da relação de custo/benefício para a Administração. A contratação direta por dispensa de licitação ocorre quando há condição de competitividade para a aquisição do objeto, ou seja, a licitação poderia ser realizada. Entretanto a lei faculta a não realização por conveniência administrativa

e satisfação do interesse público, uma vez que os custos necessários para realização de licitação ultrapassarão os benefícios provenientes da mesma.

A inexigibilidade de licitação, nos casos de obras e serviços de engenharia, é viabilizada por Lei em casos de contratação de serviços técnicos de natureza singular, ou seja, quando houver inviabilidade de competição.

A dispensa e inexigibilidade são descritas como situações peculiares, tratadas como exceções e, mesmo que sejam exigidas as justificativas para ausência de licitação, são passíveis de corrupção e favoritismo aos contratantes e contratados.

4. Procedimentos fraudulentos em processos licitatórios de obras públicas

A palavra “fraude” tem origem no latim, *fraus*, que significa “engano”, “erro”, “iludir”. Configura-se fraude uma ação ilícita, desonesta e de má-fé com o intuito de enganar e obter vantagens indevidas em favor próprio ou de terceiros. A pena para a prática ilícita de frustrar ou fraudar competição em licitação está prevista no artigo 90 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

As fraudes podem ocorrer por ações ilícitas provenientes da Administração e/ou de empresas privadas. São sinais de irregularidades na Administração Municipal: histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares, falta de transparência nos atos administrativos do governante, ausência de controles administrativos e financeiros, apoio de grupos suspeitos de práticas de crimes e irregularidades, subserviência do Legislativo e dos Conselhos Municipais, baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores, ausência de treinamento de funcionários públicos, alheamento da comunidade do processo orçamentário (CHIZZOTTI; GAIEVSKI; OLIVA; IANHEZ; SANCHEZ; CHIZZOTTI; VERILLO REIS; VIEIRA, 2003).

Segundo o TCU, as formas mais comuns de fraudar uma licitação são:

- Superfaturamento;
- Inexigibilidade da licitação;
- Dispensa de licitação;

- Pregão;
- Acordo entre empresas;
- Simulação de licitação;
- Jogo de planilhas;
- Direcionamento da licitação.

São inúmeras as formas de se fraudar um processo licitatório e seria inviável se aprofundar em todas elas neste artigo. O enfoque deste é relatar como funciona o jogo de planilhas e comentar a respeito das fragilidades da modalidade convite.

4.1. Jogo de planilha

O famoso “jogo de planilha” ocorre em licitações cujo critério de julgamento é o menor preço global, isto é, ganha o licitante que apresentar a menor proposta no conjunto ou somatória dos itens. De uma maneira geral, o licitante aproveita a elaboração de projetos básicos pouco detalhados – que em sua maioria são mal executados por profissionais não tão bem preparados – e toma conhecimento das inadequações do projeto conforme análise realizada durante visita técnica da obra, se antecipando e prevendo possíveis itens que possam ser passíveis de termos aditivos durante a execução da obra. Sendo assim, aproveitando essa peculiaridade, na elaboração da proposta, o licitante mal intencionado manipula os preços unitários ou o BDI destes mesmos itens passíveis de termos aditivos visando uma maior margem de lucro na execução da obra. Será melhor descrito estas duas formas de participar do “jogo de planilha” nos itens 4.1.1 e 4.1.2.

Melhor ilustrando tal expediente, o eg. Tribunal de Contas da União já salientou que, in verbis: “5. O ‘jogo de planilha’ ocorre em dois momentos distintos. No primeiro, verifica-se a adoção de projeto básico deficiente, que dará origem ao dano ao erário. Em uma segunda etapa, há a consumação do prejuízo, com as revisões no contrato para acréscimo de quantitativos de itens com preços acima dos praticados no mercado ou para a redução ou exclusão de itens que foram contratados com valores inferiores aos habitualmente negociados” (Acórdão nº 1.380/08 – Plenário – trecho do voto do Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça).

4.1.1. Desbalanceamento dos preços unitários

O desbalanceamento dos preços unitários é um artifício utilizado pelas empresas de engenharia visando o aumento do lucro na execução de obras públicas que apresenta itens com quantidades relativamente inexpressivas com preços superfaturados e outros itens com quantidades elevadas com preços menores que os de mercado. Uma vez que a empresa foi contratada, ela pode forçar termos aditivos de contrato no quantitativo desses itens com preços exacerbados e, ainda que suprima o quantitativo dos itens com preços ínfimos, verifica-se que a

remuneração do particular contratado é majorada indevidamente, anulando a vantagem apresentada na etapa de julgamento e classificação da proposta.

A alteração de contrato é permitida conforme artigo 65 da Lei 8.666/93:

Art. 65º. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Para uma melhor compreensão do jogo de planilhas, foi elaborado um exemplo fictício de licitação, na qual participam duas empresas licitantes e dois itens de planilha para serem analisados:

Na Tabela 2, temos os quantitativos iniciais dos itens 1 e 2 levantados pela Administração contratante e os respectivos preços unitários propostos pelas empresas interessadas. Neste caso, a empresa B apresentou um menor preço global, portanto, foi a vencedora da licitação e contratada para execução do serviço.

Item	Quant.	Empresa A		Empresa B	
		Preço Unit.	Preço Total	Preço Unit.	Preço Total
1	20	R\$ 190,00	R\$ 3.800,00	R\$ 50,00	R\$ 1.000,00
2	100	R\$ 9,00	R\$ 900,00	R\$ 13,00	R\$ 1.300,00
Total			R\$ 4.700,00		R\$ 2.300,00

Tabela 2 - Planilha na fase de apresentação de proposta comercial no certame

Pode-se observar a discrepância entre os preços finais das duas empresas que causa uma impressão de que a empresa B, muito provavelmente, orçou de forma equivocada. Porém, a empresa B investiu maior tempo e recursos para uma análise mais aprofundada dos itens 1 e 2, tomando ciência que o equívoco foi da contratante ao fazer o levantamento quantitativo destes dois itens. Isso permitiu que a empresa B elaborasse sua planilha orçamentária de tal forma que, apresentaria um preço global inferior à concorrente ganhando o serviço e, ao decorrer da obra, pudesse solicitar termos aditivos para que o seu preço global aumentasse.

Na Tabela 3, pode-se observar que os quantitativos dos itens já foram alterados e, conseqüentemente, o preço total da empresa B se apresenta superior que o da empresa A.

Item	Quant.	Empresa A		Empresa B	
		Preço Unit.	Preço Total	Preço Unit.	Preço Total
1	5	R\$ 190,00	R\$ 950,00	R\$ 50,00	R\$ 250,00
2	380	R\$ 9,00	R\$ 3.420,00	R\$ 13,00	R\$ 4.940,00
Total			R\$ 4.370,00		R\$ 5.190,00

Tabela 3 - Planilha atualizada durante a obra com termos aditivos e de supressão de quantitativos

A empresa B, antes da abertura dos envelopes no certame, já tinha ciência de que o item 1 continha seu quantitativo superestimado e que, o item 2 seria executado em uma quantidade muito maior do que o estimado. Portanto temos dois pontos importantes a se avaliar a respeito da proposta de preço unitário dos itens que foram quantificados incorretamente pela contratante:

- O item 1 (superestimado) permitiu que a empresa B apresentasse um preço unitário inferior e, conseqüentemente, um preço final com potencial de vencer a licitação;
- O item 2 (subestimado) permitiu que a empresa B solicitasse o termo aditivo durante a execução do serviço, aumentando o faturamento e a margem de lucro da obra.

No final das contas, seria mais interessante para a Administração contratar a empresa A, mesmo que apresentasse no certame um preço global superior ao da empresa B. Entretanto, caso a empresa A fosse a contratada, seria prejudicada após a alteração dos quantitativos durante a obra, visto que o preço total da empresa A na Tabela 3 é inferior ao da Tabela 2. Isto leva a discussão aos fatos que causam esta situação. A empresa B está, de fato, incorreta ao se beneficiar com a manipulação da planilha e garantir um superfaturamento da obra, mas a contratante permitiu que isto acontecesse ao executar seu trabalho de forma errônea com projetos básicos deficientes.

4.1.2. Aplicação não uniforme do BDI

A aplicação não uniforme do BDI é uma técnica muito utilizada por engenheiros orçamentistas e construtores que, com a manipulação do BDI em planilha, apresentam preços mais altos para os serviços que ocorrem no início da obra. Isso se dá pela geração de capital de giro e maior liquidez ao contrato. Esta ação é legal e pode ser uma boa estratégia para manter sua segurança financeira durante o caminhar da obra. Entretanto, pode ser uma outra “artimanha” utilizada pelas empresas de engenharia visando também o aumento do lucro na execução de obras públicas.

A empresa aumenta os preços dos itens da planilha pertencentes às primeiras etapas da obra e diminui os preços dos itens das últimas etapas, fazendo com que seu cronograma físico-financeiro perceba uma distribuição dos recursos maior no início da obra e menor no final. Isso faz com que a empresa receba quase todo o valor da obra desproporcionalmente com o que já efetivamente executou, como, por exemplo, uma empresa que executou 70% de uma obra, mas já faturou 90% da mesma. Neste caso, se a empresa abandonar a obra, conseguiu obter um lucro exorbitante de 20% sobre o contrato (DE BARROS, 2014).

4.2. Cartas-convite: o “jogo de cartas marcadas” e o direcionamento de licitações

A modalidade convite, conforme já citada no item 2.2.3, se apresenta como um procedimento muito fragilizado e suscetível a fraudes, uma vez que, dentro das circunstâncias “ideais”, a Administração escolhe a dedo (no mínimo três) os particulares participantes da licitação, facilitando a formação de cartéis.

Ainda na fase interna tem-se a menor abrangência da divulgação, uma vez que o edital é substituído pela escolha discricionária de participantes através da emissão de no mínimo três cartas-convites, ferindo o princípio da publicidade. Além disso, o fato de não haver publicação de edital no Diário Oficial fere o princípio da isonomia e da competitividade, impossibilitando que o certame chegue ao conhecimento de possíveis interessados que não foram convidados e que poderiam apresentar propostas mais vantajosas à Administração.

Na fase externa, os documentos de habilitação jurídica, de qualificação técnica e operacional, de qualificação econômico-financeira e de regularidade fiscal podem ser simplificados ou dispensados, demonstrando a falta de profissionalismo e de formalidade da modalidade. Tal dispensa abre a possibilidade de contratação de uma empresa que não esteja totalmente regularizada.

Ainda na fase externa, também existe a desnecessidade da celebração do instrumento de contrato. Este deveria apresentar as partes que formalizam o acordo de serviço, como inscrições no CNPJ, endereços das sedes, representantes das empresas, número do processo administrativo, descrição do serviço etc. Por isso, a não celebração do termo contratual dificulta o conhecimento da população de “quem”, o “que” e o “quanto” a administração efetivamente contratou.

Em função de todas essas características, a modalidade convite é a mais fraudulenta. Um tipo de fraude muito comum nessa modalidade é o “jogo de cartas marcadas”, na qual as empresas que receberam a carta-convite se associam entre si, com ou sem o conhecimento da Administração, e combinam previamente suas propostas.

Por exemplo: a Administração tem ciência de que haverá três certames nos próximos meses e realiza o “direcionamento de licitações públicas”, convidando três empresas para se acertar “favores” prestados durante a campanha eleitoral. As empresas se acertam entre si e todas serão adjudicadas, isto é, beneficiadas com as contratações dos serviços.

Um outro exemplo: um grupo com nome fantasia é formado por três empresas. Cada empresa possui seu proprietário e os três proprietários são sócios do grupo, que busca bons relacionamentos com diretores(as) de escolas municipais ou associações das prefeituras, com a intenção de serem convidados a apresentar um orçamento para uma possível contratação. Então, a necessidade de apresentação de mais de um orçamento para a contratação do serviço – como uma “mini licitação” – é conveniente para o grupo, que apresenta três orçamentos das três empresas que o constituem, tornando certa a adjudicação. Neste caso, o contratante pode ou não ter ciência do esquema, mas em muitos casos ele recebe propina para convidar as três empresas do grupo.

5. Principais alterações da nova lei nº 14.133/21

O cenário no qual se insere a Lei nº 14.133/2021 é o de diversas críticas ao regime instituído pela Lei nº 8.666/1993, que trazia originalmente 12 hipóteses de dispensa de licitação e hoje contempla mais de 30, num nítido reflexo de uma tentativa de fuga aos procedimentos trazidos por aquela norma. Aliás, tentativas de contornar os problemas decorrentes da aplicação da Lei nº 8.666/1993 não faltaram, haja vista que, desde a sua promulgação, ela restou alterada 225 vezes (sendo a última alteração promovida pela Lei nº 14.130, de 29/3/2021), isso sem mencionar as normas contidas nas Leis nº 10.520/2002 (pregão) e nº 12.462/2011 (regime diferenciado de contratações), que também procuraram corrigir falhas contidas no regime da Lei nº 8.666/1993 (ARAÚJO, 2021).

São inúmeras as alterações da nova Lei em relação à sua anterior e seria inconveniente se aprofundar em todas elas neste momento. Contudo, podemos citar alguns aspectos práticos positivos no que se diz respeito à atmosfera de obras de engenharia.

A nova Lei carrega nova roupagem ao seguro garantia que chegava apenas até 10% do valor de contrato. Agora, a garantia será de até 30% do valor inicial de contratos de grande vulto, minimizando as chances de paralização de grandes obras por problemas ambientais e/ou financeiros das construtoras.

Na fase externa da licitação, será realizada análise dos documentos de habilitação apenas da empresa vencedora, após a etapa de propostas e julgamento. Além disso, independente da modalidade de licitação, é obrigatória a realização das licitações por meio eletrônico, podendo ser realizada presencialmente apenas em casos específicos mediante justificativa. Tais alterações agilizam os processos, poupando recursos, tempo e trabalho dos gestores públicos.

A respeito das modalidades de licitação, não são mais definidas em razão do valor do objeto. Por isso, as modalidades de tomada de preços e convite deixam de existir completamente a partir de 2023. A propósito, foi abordado mais aprofundadamente acerca da modalidade convite e as fragilidades que também motivaram sua exclusão na nova lei. As modalidades previstas na nova Lei são:

- Pregão (contratações de bens ou serviços comuns);
- Concorrência (contratações de bens, serviços especiais e obras de engenharia);
- Concurso (contratação de serviço técnico, científico ou artístico);
- Leilão (alienação de bens móveis e imóveis);
- Diálogo competitivo.

A dispensa de licitação apresenta novos valores máximos de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para obras ou serviços de engenharia.

6. Uma abordagem a respeito do enfrentamento à essas fragilidades

A respeito dos casos de jogo de planilha, existe um ponto principal que viabiliza e possibilita que as empresas manipulem seus preços unitários ou apliquem BDIs de forma não unitária buscando se privilegiar: projetos básicos mal executados.

A alta lucratividade – maior do que a normal – para as empresas contratadas, que também podem ser encaradas como prejuízo para a Administração contratante, são, em grande parte, consequência da execução de projetos incompletos que deixam dúvidas quanto ao real escopo de serviços e especificações técnicas (MATTOS, 2006).

Os números comprovam a importância do Projeto Básico na execução das obras públicas, uma vez que das 381 obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2.003, 275 apresentaram indícios de irregularidades graves, com indicativo para paralisação – conhecidos pela sigla IGP, das quais, pasmem, mais de 70% delas, de alguma forma, apresentavam problemas de projeto, que incorreram em irregularidades nos procedimentos licitatórios; na ocorrência de sobrepreço; em alterações indevidas de projetos; na existência de falhas graves no aspecto ambiental; ou mesmo na superveniência de superfaturamento das obras, fatos graves que denotam a urgência de modificação nos procedimentos de avaliação de projetos vis a vis à liberação de recursos (PACHECO FILHO, 2004).

Obviamente, projetos mal executados são advindos de quem os executa. Isso remete ao questionamento a respeito não apenas do treinamento e capacitação técnica dos profissionais concursados que já estão contratados, mas também em relação a como esses profissionais são avaliados para serem selecionados para determinada atividade dentro dos setores de engenharia e licitação de uma prefeitura. O fato de um profissional obter êxito em uma avaliação de concurso público deveria automaticamente significar que ele está apto a realizar suas atividades da melhor forma possível e, em consequência disso, processos licitatórios estariam

amparados por projetos bem definidos e detalhados que permitem a elaboração de planilhas orçamentárias que condizem com a situação real.

Com relação ao projeto executivo, embora não haja a obrigatoriedade da existência deste antes da celebração do contrato, conforme dispõe o § 1º do Artigo 7º da Lei 8.666/1993, sua ausência facilita a ocorrência de alterações contratuais. Assim, caso a Administração Pública opte pela inclusão do Projeto Executivo juntamente com o Projeto Básico no edital de licitação, menor será o risco de haver alterações contratuais durante a execução da obra ou do serviço de engenharia (DE BARROS, 2014).

Também é importante debruçar-se a respeito desta relação projeto x orçamento, pois um deriva do outro. Boas contratações, no âmbito de licitações, são aquelas em que a empresa licitante vencedora adquire o lucro previsto ao final da obra, sem a necessidade de aplicação de termos aditivos contratuais, em resultado de planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro precisos em função de projetos que preveem todas os materiais e etapas de obra de forma acurada.

Atualmente existem tecnologias como a metodologia BIM¹, que se implantadas em prefeituras, aumentariam a produtividade e reduziriam gastos como os provenientes de superfaturamento de jogo de planilha, por exemplo. A utilização do BIM em obras públicas permitiria uma interoperabilidade entre projetos, garantindo uma maior assertividade na elaboração de orçamentos, assegurando que a incidência de fraudes por jogo de planilha se aproximasse do nulo, entre outros inúmeros benefícios ao setor da construção civil, o qual possui o governo como maior contratante do país.

A respeito do “jogo de cartas marcadas”, a nova Lei nº 14.133/2021 retirou o convite das modalidades previstas. Portanto, a partir do dia 4 de abril de 2023 – data em que a nova lei de licitações entrará em vigor absoluto – estarão extintas as fraudes causadas por este artifício.

7. Considerações finais

Diante de todo o exposto e a relevância dos exemplos aqui abordados, pode-se concluir que ainda há muito a discutir sobre a problemática. A nova lei chega com a premissa de promover melhorias aos processos licitatórios que apenas vão ser de fato reconhecidas em abril de 2023, com seu funcionamento absoluto.

Acerca das fragilidades da modalidade convite, o jogo de cartas marcadas não será mais um problema para os cofres públicos, visto que a modalidade não existirá mais. Entretanto, a realização do jogo de cartas marcadas é viabilizada pelo direcionamento de licitações que, até então, não ocorre apenas na modalidade convite, mas também em casos de dispensa de licitação que, a propósito, teve ampliação valores máximos. Portanto deve-se

1 Sigla para Building Information Modeling, é uma metodologia que envolve várias ferramentas, tecnologias e contratos para a geração de representações digitais das características físicas e funcionais de construções. Permite a colaboração de diferentes profissionais durante a viabilidade, projeto, planejamento, execução e operação do edifício.

prestar atenção para as novas alternativas de se fraudar processos licitatórios diante à nova Lei, visto que as brechas existem e são encontradas por mal intencionados.

O direcionamento de licitações e o jogo de planilha ainda existem e vão continuar sendo aplicados. Conjuntamente à suposta eficácia da nova lei, espera-se ações de melhorias no que diz respeito à qualidade dos serviços públicos, principalmente dos servidores municipais, além da implantação integral da metodologia BIM. Afinal, engenharia é tecnologia e deve-se valorizar as tecnologias de ponta existentes, bem como a criação de novas soluções e metodologias, visando uma maior assertividade nas elaborações de projetos e orçamentos tanto no setor público, quanto no setor privado.

O futuro do bolso da população brasileira e da saúde dos cofres públicos estão diretamente relacionados à melhoria dos processos internos dos órgãos públicos, que impactam positivamente a prevenção à corrupção e o reforço das defesas das instituições. Portanto, a criação da nova lei não significa e não deve manifestar sentimentos de conforto, acomodação e estabilidade no que se diz respeito aos investimentos em infraestrutura por meio de obras públicas. Ainda há muito trabalho a ser feito.

8. Referências

BRASIL. Lei nº 5.194 de 1966: **Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.** 1966.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 1992: **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.** 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 1993: **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133 de 2021: **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2010

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU.** Brasília: TCU, 2021. Acesso em 26 de Agosto de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas especial convertida em levantamento de auditoria.** Duplicação e restauração da BR-060 no estado de Goiás. Jogo de planilhas. Irregularidade das contas dos responsáveis pela aprovação de anteprojeto adotado como projeto básico. Ofensa ao inciso IX do art, 6º da

Lei nº 8.666/1993. Multa. Acórdão nº 1380/2008. Relator: Ministro Marcos Vinicius Vilaça. Acórdão, 16 de julho de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas**. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013. Acesso em 24 de Abril de 2021.

CHIZZOTTI, A.; GAIEVSKI, E.; OLIVA, F.; IANHEZ, J. A.; SANCHEZ, J.; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J; REIS, M.; VIEIRA, V. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Ateliê Editorial, 2003. Acesso em 28 de Abril de 2021.

MATTOS, A. D. **Como preparar orçamento de obras**. São Paulo: Pini, 2006.

PACHECO FILHO, Ary Braga. **O projeto básico como elemento de responsabilidade na gestão pública**. In: Revista do TCU, n. 99, jan/mar. 2004. Acesso em 02 de Agosto de 2021.

DE BARROS, A. M. **Como evitar jogos de planilha em licitações de obras no Brasil?** Carta de Economia e Negócios – UCB, v. 1 n. 1, dez 2014. Acesso em 02 de Agosto de 2021.

PEREIRA, C. F. **Corrupção nas licitações públicas: Um enfoque sobre os principais tipos de fraudes em licitações de obras públicas na região metropolitana do Cariri**. Orientador: Jefferson Luiz Alves Marinho. 2016. 47 f. TCC (Graduação) - Curso de Tecnologia da Construção Civil, Centro de Ciências e Tecnologia, Departamento de Construção Civil, Universidade Regional do Cariri, Juazeiro do Norte, 2016. Disponível em: http://wiki.urca.br/dcc/lib/exe/fetch.php?media=corrupcao_nas_licitacoes_publicas_um_enfoque_sobre_os_principais_tipos_de_fraudes_em_licitacoes_de_obras_publicas_na_regiao_metropolitana_do_cariri..pdf . Acesso em 02 de Agosto de 2021.

MENDONÇA, B. M. S. **Análise das principais fraudes ocorridas no processo licitatório na esfera federal e suas medidas preventivas**. Orientadora: Juliana Fernandes Moreira. 2015. 89 f. TCC (Graduação) - Curso de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Ciências Sociais Aplicada, Departamento de Gestão Pública, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1840/1/BMSM2882017.pdf> . Acesso em 02 de Agosto de 2021.

LIMA, E. A. **O diálogo competitivo e os desafios práticos de sua operacionalização**. Jota, 11 ago. 2021. Direito Administrativo. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222991/di%C3%A1logo%20competitivo%20e%20os%20desafios%20pr%C3%A1ticos%20de%20sua%20operacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20-%20jota.pdf?sequence=1> . Acesso em 09 de Agosto de 2021.

ARAÚJO, J. B. A. **O que muda com a nova Lei de Licitações**. ConJur, 08 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/aldem-johnston-muda-lei-licitacoes> . Acesso em 25 de Agosto de 2021.

BIDDING PROCESSES FOR PUBLIC WORKS IN BRAZIL: AN EXPLANATORY APPROACH - MODALITIES, RECURRENT FRAUD AND THE PRACTICAL ASPECTS OF THE NEW LAW 14.133/2021

Recebido 31-ago-21 **Aceito** 10-set-21

Resumo A construção civil é um dos principais setores industriais do país, o qual tem o governo como maior contratante, através de processos licitatórios que, por sua vez, apresentam altos índices de corrupção. Em 2020, o Volume de Recursos Fiscalizados apurados pelo TCU atingiu o montante de, aproximadamente, R\$ 16,2 bilhões. Neste caso, pretende-se listar os princípios e as modalidades de licitação, as suas dispensas e inexigibilidades, e enfim, analisar especificamente as fraudes e os crimes cometidos contra a Administração Pública do Brasil que se enquadram como “jogo de planilhas”, bem como o “jogo de cartas marcadas” causado pelo direcionamento de licitações. A respeito do enfrentamento às fragilidades dos processos licitatórios, são abordadas as principais alterações da nova Lei nº 14.133/2021 no âmbito de obras públicas e são descritas algumas considerações a respeito da necessidade da execução de bons projetos básicos para garantia de uma maior assertividade na elaboração de orçamentos e a importância da implantação da metodologia BIM nos setores de engenharia e licitação dos órgãos públicos.

Palavras-chave jogo de planilha, corrupção; fraude; processos licitatórios; licitação; obras públicas; obras, BIM.

Abstract *Civil construction is one of the main industrial sectors in the country, which has the government as the biggest contractor, through bidding processes that, in turn, have high levels of corruption. In 2020, the Volume of Audited Resources calculated by TCU reached the amount of approximately R\$ 16.2 billion. In this case, it is intended to list the principles and modalities of bidding, its waivers and unenforceability, and finally, to specifically analyze the frauds and crimes committed against the Public Administration of Brazil that fall under a “spreadsheet game”, as well as the “marked card game” caused by bid targeting. Regarding the fight against the weaknesses of the bidding processes, the main changes of the new Law No. 14.133/2021 in the scope of public works are addressed and some considerations are described regarding the need to carry out good basic projects to ensure greater assertiveness in the preparation of budgets and the importance of implementing the BIM methodology in the engineering and bidding sectors of public agencies.*

Keywords *corruption, fraud, bidding process, bidding, public works, construction, BIM.*

Governança baseada em planejamento estratégico: estudo de caso no governo do estado de Mato Grosso do Sul



Deoclério Lübe Filho dlubefilho@fazenda.ms.gov.br

Mestre em Administração Pública pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Escola de Administração e Negócios da ESAN - UFMS. Campo Grande, Brasil.

Alessandro Gustavo Souza Arruda alessandro.arruda@ufms.br

Professor associado no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Escola de Administração e Negócios da ESAN - UFMS. Campo Grande, Brasil.

Alberto de Barros Aguirre alberto.aguirre@ufms.br

Professor associado no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Escola de Administração e Negócios da ESAN - UFMS. Campo Grande, Brasil.

Jeovan Carvalho de Figueiredo jeovan.figueiredo@ufms.br

Professor associado no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Escola de Administração e Negócios da ESAN - UFMS. Campo Grande, Brasil.

1. Introdução

Governança deriva do termo governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque. Segundo o Banco Mundial, “governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções” (BRASIL, 2016). Já no decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, governança é definida como

um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Expressivos avanços tecnológicos tornaram os processos de comunicação mais acessíveis à população, resultando num aumento significativo do grau de informação das pessoas. E quanto maior o nível de esclarecimento em uma sociedade, maior é o padrão de exigência e a medida de consciência dos deveres e direitos dos indivíduos que a compõe. Sentidas num primeiro momento mais intensamente pelas organizações privadas, devido à competitividade na livre concorrência, esse aumento da exigência dos consumidores implicou na necessidade de melhoria das técnicas de gerenciamento e controle, isso como condição indispensável para permanência no mercado.

Quanto ao setor público, observa-se que a cobrança dos cidadãos pela melhoria do que é produzido e entregue pelo Estado impôs aos gestores a obrigatoriedade de prestar, cada vez mais, serviços com melhor qualidade.

A diversidade de fatores aos quais estão sujeitas essas instituições para consecução de seus ideais, a ambiguidade na definição das metas e missões, a abundância de normas legais, entre outras, torna o desafio maior. A constante escassez de recursos também obriga os gestores da máquina pública a fazê-la funcionar com mais eficiência, gerando menores custos aos contribuintes. O amadurecimento das democracias e a maior participação dos cidadãos nos processos decisórios das políticas públicas em muitas nações são fenômenos que, do mesmo modo, contribuem para a imprescindibilidade da evolução dos padrões de gestão dos governos e da elaboração de políticas públicas (LIMA FILHO; FIGUEIREDO, PIRES, 2003).

Nesse sentido, as estratégias são primordiais para definição das ações a serem implantadas nas organizações, sejam públicas ou privadas, pois fornecem auxílio indispensável para o alcance dos objetivos almejados. Sobreleva a importância de instrumentos de suporte à boa gestão das instituições e aos gestores, pois permitem a adoção de metodologias que auxiliam na definição e consecução da missão, e permite aferir e valorizar atributos distintivos de cada organização (OSBORNE; GAEBLER, 1997, p. 163).

Como fornecedor de serviços, o setor público também precisa bastante do controle do gerenciamento. Por não mensurar os resultados, os governos burocratizados raramente logram grandes conquistas. Quem não pode ver o sucesso, não pode aprender com ele, conforme Olve, Roy e Wetter (2001).

No Brasil, a avaliação de desempenho ganhou importância, sobretudo após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101 de 04/05/2000, que estabeleceu novas regras para gestão dos recursos públicos. Esta lei utiliza uma série de dispositivos constitucionais pré-existent, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são de planejamento e controle das finanças públicas, para fortalecer os meios de responsabilização e transparência, estabelecendo sanções e punições para os gestores públicos que não a respeitam (SILVA, 2002). Com novas

formas de tratar os valores intangíveis, preservando o controle dos aspectos materiais, criaram-se novas ferramentas que permitem tornar as estratégias mais efetivas, com definição clara de objetivos.

O planejamento estratégico possibilita, com utilização de avaliação de desempenho, identificar os tipos e graus de necessidades para melhoria da qualidade da gestão. Assim, muda-se o comportamento das pessoas e grupos de trabalho, dando direção às atitudes, redefinição das prioridades e reforço na busca por melhores resultados.

Este trabalho mostra o modelo de gestão estratégica aplicado no governo de Mato Grosso do Sul a partir da evolução da implantação de planejamento estratégico nos diversos níveis e setores de sua estrutura organizacional, focando os principais instrumentos empregados.

2. Referencial teórico

2.1. Governança

Por governança se entende todos os processos de governar, seja o governo nas suas três esferas, seja uma empresa privada ou mesmo uma ONG, sobre um sistema social ou através de leis, normas, poder ou linguagem de uma sociedade organizada.

Pode-se definir como governança corporativa o conjunto de práticas que têm como objetivo aperfeiçoar o nível da gestão de uma empresa. Sua finalidade é atender os anseios dos públicos de uma organização, de modo a resguardar a sua relevância institucional a longo prazo. A “boa governança” implica que os mecanismos funcionam de maneira a permitir que os executivos (os “agentes”) respeitem os direitos e interesses das partes interessadas (os “principais”), em um espírito de democracia. Nesse sentido, a governança corporativa possibilita descentralizar a gestão governamental, permitindo a participação mais ativa dos cidadãos, principalmente quanto ao processo de planejamento, implantação e monitoramento de políticas públicas (SPEER, 2012).

São oito as principais características da boa governança pública: Participação; Estado de Direito; Transparência; Responsabilidade; Orientação por consenso; Igualdade e inclusividade; Efetividade e eficiência; e Prestação de contas (*accountability*) (BRASIL, 2018).

Conforme mostra a figura 1, enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora.

Figura 1 - Governança e Gestão



Fonte: Brasil (2017).

Como mostra a figura 1, enquanto a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implantar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.

2.2 Estratégia

De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), essa palavra existe há muito tempo e teria se originado das teorias militares, significando os meios utilizados para alcançar a vitória nas guerras. Pode exprimir ação planejada, forma de agir ou forma de pensar no futuro; conceitos muito influentes nos meios acadêmicos e corporativos nos dias de hoje. Num ambiente de competição acirrada, seja em nível pessoal ou organizacional, a utilização dessas práticas tornou-se indispensável.

Nas organizações, as estratégias devem contemplar análise de aspectos internos e externos do ambiente em que estão inseridas. “A estratégia expressa como uma organização utiliza seus pontos fortes e fracos (existentes e potenciais) para atingir seus objetivos, levando em conta as oportunidades e ameaças do meio ambiente” (ZIMERMANN *et al.*, 2014b, p. 9).

2.2.1. Planejamento, plano e projetos estratégicos

A forma de uma organização implantar e executar sua estratégia é por meio do planejamento, que por sua vez é materializado nos planos e projetos estratégicos. O planejamento define o caminho a ser percorrido para se alcançar um objetivo almejado e envolve um conjunto de iniciativas e ações, entre as quais, as principais são a elaboração de planos e projetos, segundo Ansoff, Declerk e Hayes (1990, p. 54) e Marcondes (2016).

Oliveira (2003) sustenta que planejamento estratégico é o processo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida. De acordo com Zimmermann *et al.* (2014), o planejamento é um processo composto de momentos – estratégico (definição do rumo), tático (programas e projetos) e operacional (detalhamento da operação) – que interagem entre si e se repetem continuamente e não como um conjunto de fases estanques que se sucedem cronologicamente.

Em seguida ao planejamento vem o plano, que é o resultado do primeiro. Descreve as decisões: objetivos, ações e meios necessários para o atingimento do que foi planejado.

Nesse sentido, o plano estratégico é ferramenta fundamental para garantir à organização sua continuidade, dando meios para que ela possa se adaptar às mudanças no ambiente externo, superando suas dificuldades e maximizando o aproveitamento das oportunidades identificadas. A elaboração e gestão do plano terá maior chance de sucesso se utilizada metodologia que observe as condições e realidades da organização a ser considerada.

Por último, vêm os projetos, que são os documentos que descrevem o conjunto de atividades previstas no planejamento e planos. Conforme Marcondes (2016), a ideia de projeto está vinculada à noção de detalhamento das ações determinadas a serem desenvolvidas a partir do plano elaborado. Neste sentido, converte-se em ferramenta gerencial básica para se assegurar racionalidade do processo decisório, fazendo convergir os esforços e as ações de uma determinada organização.

Segundo Sierve (2014, p. 1), “processo é uma sequência coordenada de atividades, com o objetivo de produzir um dado resultado. O processo é repetitivo e gera o mesmo produto várias vezes”. Comparando-se as características do programa Ciclo de Gestão (da forma contínua e permanente como foi pensado para funcionar) com a descrição acima, conclui-se de imediato que se trata de um processo. E, como tal, requer revisões para aprimoramento constante.

2.2.2. Administração e gestão

Não há uma distinção exata entre os termos gestão e administração, uma vez que também ainda inexistem definições consensuais do significado e abrangência de cada um. Segundo Amaral e Nunes (2017, p. 2), “as conceituações de gestão e administração, no quadro geral do conhecimento, ainda são atravessadas por vários questionamentos”. A respeito das diferenças de utilização dos termos, há uma falta de concordância entre os marcos limítrofes deste questionamento. “No dia-a-dia, o intercâmbio destas palavras é feito usualmente de forma indiscriminada” (Dias, 2002, p. 2). Em termos cronológicos, as práticas que mais se aproximam das que são consideradas no conceito atual de administração teriam surgido por volta de 5.000 a.C., na Suméria (PORTAL RH, 2015). Ao longo dos anos, em diversas partes do mundo, diferentes sociedades desenvolveram e empregaram métodos e técnicas administrativas para organizar, sistematizar e controlar instituições públicas e privadas. Isso, desde as mais simples como sistemas familiares de produção até as mais complexas

como governos de grandes nações. Contribuindo nesse processo, destacam-se a Igreja Católica Romana e organizações militares.

A moderna administração surgiu como resposta às mudanças provocadas pela Revolução Industrial. No início do século XX, Frederick Winslow Taylor, engenheiro estadunidense, apresentou os princípios da administração científica e o estudo da administração como ciência.

O conceito de gestão é mais recente. Os termos da língua portuguesa, administração e gestão, têm como equivalentes na língua inglesa, respectivamente: *administration* e *management*. Segundo Drucker (1975) a origem do *management* se deu na Inglaterra, entre o fim do século XIX e início do XX, em virtude da segunda fase da Revolução Industrial (1860-1914). O conceito ganhou impulso nos Estados Unidos, pela necessidade de melhoria no desempenho da indústria bélica durante a Segunda Grande Guerra (1939-1945). E também com o Plano Marshall, ou Programa de Recuperação Europeia, criado para reconstrução dos países aliados do continente europeu nos anos seguintes ao final desse confronto mundial, até o ano de 1952.

2.2.3. Gestão estratégica

Planejamento, planos e projetos podem ser utilizados nos mais diversos tipos de atividades humanas. Nas organizações, esses instrumentos estratégicos são implantados por meio da gestão estratégica. Segundo Zimmermann *et al.* (2014), o modo de se planejar estrategicamente precisa ser compreendido como um processo que serve para orientar a gestão estratégica das organizações e o processo de tomada de decisões de seus gestores.

É essencial para o gestor, saber o que sua organização pretende ser e fazer, para requerer isso de sua equipe. Ações não planejadas, por mais que sejam eficazes em algum aspecto, podem não ser efetivas para o sucesso da instituição como um todo. É necessário definir e promover amplo conhecimento de quais são as ações e em que medida devem ser executadas para que se atinjam as metas desejadas. Também, de que forma cada divisão de trabalho pode contribuir para o alcance dos objetivos globais da organização.

Mas é imperativo agir com critérios científicos. Diferenciando planejamento estratégico de aprendizagem adaptativa, Ansoff, Declerk e Hayes (1990) explicam que em lugar das experiências de tentativa-erro, o método sistemático da ciência examina o efeito produzido por diferentes soluções e escolhe a solução que promete os melhores resultados. Assim, a ciência melhora, apressa e reduz o custo da solução. “Não há nada tão prático como uma boa teoria”. Por si mesmo, o planejamento estratégico não produz ações, nem mudanças visíveis na organização. Para efetuar as mudanças, a organização necessita de aptidões adequadas: administradores treinados e motivados, informação estratégica, sistemas e estruturas fluidas e com tendência a serem compreendidos. Isso é gestão estratégica (ANSOFF, DECLERK, HAYES, 1990).

Por mais informação que se tenha, isso não basta. É necessário saber o que fazer com ela. O verdadeiro poder está no conhecimento que é extraído das informações pela prática da análise, e que somente esta permite

conhecer a verdade dos fatos, melhorando substancialmente a tomada de decisões e garantindo a obtenção dos resultados. Mas mesmo o conhecimento, por si só, ainda não cria valor. “O valor é criado quando o conhecimento é utilizado na construção de planos de ação cuja execução é garantida pela liderança” (FALCONI, 2009, prefácio).

2.3. Sistemas de gerenciamento estratégico

Para atender a demandas crescentes por mecanismos de gestão estratégica mais completa, surge na última década do século XX um modelo que se propõe a gerenciar o desempenho organizacional, o *Balanced Scorecard*, também conhecido como BSC (KAPLAN e NORTON, 1997).

O BSC é uma metodologia que se constitui simultaneamente em instrumento de monitorização para o acompanhamento da *performance* estratégica e operacional. Apontando e mensurando as atividades que mais podem contribuir para o sucesso dos negócios, o BSC serve assim de estrutura para a ação estratégica. Criado inicialmente para atender o setor privado, por ser versátil e considerar os valores tangíveis e intangíveis das organizações, mostrou-se plenamente adaptável ao setor público (CALDEIRA, 2009).

Outra metodologia de planejamento estratégico de governo é o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus na década de 1970. Seu tema principal é constituído pelos problemas públicos, sendo também aplicáveis a qualquer órgão cujo centro não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social. O planejamento estratégico nesse método se dá por meio de quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Isso, levando-se em conta os recursos existentes e potenciais, o contexto social e político, os atores sociais e as capacidades de mudança, e sempre procurando estabelecer as relações de causa-consequência. (PAULA; TANAKA; ARAÚJO, 2010).

Os sistemas de gerenciamento estratégico contemporâneos abrangem não apenas as partes interessadas da organização. Cada vez mais, abrangem outras partes interessadas, dada a crescente necessidade de atuação em rede na gestão pública (PAULA; BISCOLA; FIGUEIREDO; BUNGENSTAB; GUILHERMINO, 2017).

2.4. Documentos de gestão

utilizados como instrumentos básicos para o estabelecimento e registro das diretrizes estratégicas, trazem os objetivos e metas a serem perseguidos. Indicam ainda as iniciativas e projetos, que expressam concretamente as ações necessárias para a consecução dos resultados almejados.

São eles: o Mapa Estratégico, a carta de iniciativas e indicadores estratégicos, o PPA, a LDO, a LOA e os Contratos de Gestão.

2.4.1. O Mapa Estratégico

É um instrumento de vital importância no contexto de estabelecimento do planejamento estratégico. Quando elaborados conforme os preceitos do BSC, são capazes de apresentar de forma simples e consolidada todos os objetivos estratégicos da gestão, assim como a missão, visão e valores a serem considerados e respeitados pelos gestores. Em versão completa, mostram ainda as iniciativas e projetos, concebidos especificamente para cada objetivo estratégico, com intuito de expressar em ações concretas, os caminhos para o atingimento das metas previstas.

2.4.2. As Cartas de Iniciativas

Constituem a descrição das políticas públicas planejadas para formulação do conteúdo e período de abrangência do PPA. Podem representar projetos, processos ou atividades de rotina relacionadas com os programas temáticos constantes no Mapa Estratégico, traduzidos e desmembrados em ações. A mensuração dos resultados dessas ações é feita por meio de indicadores, sendo esses a essência da Gestão para Resultados. Todos os indicadores devem possuir metas, definidoras dos níveis de *performance* desejados para atingimento dos objetivos perseguidos.

2.4.3. As Peças Orçamentárias

O PPA, a LDO e a LOA são peças orçamentárias obrigatórias para todos os entes da Federação, conforme estabelecido nos Artigos 165 a 169 da Constituição da República. Constituem o sistema de orçamento público do país.

O PPA é importante instrumento, pois expressa a visão estratégica da gestão pública. Mostra onde e como se pretende aplicar os recursos em prol do desenvolvimento socioeconômico. São elaborados no início de cada gestão, com abrangência de quatro anos. Suas diretrizes devem ser concebidas em compatibilização com as prescrições de cada programa temático dos respectivos eixos ou dimensões estratégicas do Mapa Estratégico do governo central. Consideram as iniciativas, os indicadores e as metas de médio prazo (expressas em números) em diversos temas específicos como saúde, transporte e segurança, todas partes integrantes ou decorrentes desse Mapa. Recebe revisões anuais que permitem a elaboração da LDO.

A LDO estabelece as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Compreende as metas e prioridades da administração pública, de partes do que está previsto no PPA, possíveis de serem executadas nesse período de um ano. De tal forma que se associando aos outros três períodos seguintes, seja contemplado todo o conteúdo desse Plano. Dispõe ainda sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Objetivando, assim, apontar as prioridades do governo para o exercício seguinte, serve de orientação para a elaboração da LOA.

A LOA constitui-se do orçamento anual propriamente dito. Baseada na LDO, traz a estimativa da receita e a fixação das despesas do governo. Assim, prevê em detalhes todos os gastos do governo para o próximo ano, com as previsões para os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. É dividida por áreas temáticas, como saúde, educação e transporte.

2.4.4. Os Contratos de Gestão

Com vistas a alcançar maior efetividade na implantação das ações prescritas no Mapa Estratégico, na carta de iniciativas, nos projetos e nas peças orçamentárias, são utilizados os Contratos de Gestão. Têm previsão também constitucional (Art. 37, § 8º, inserido pela Emenda nº 19/98). São documentos firmados entre o governo central e cada órgão ou entidade da administração direta ou indireta, a fim de garantir a realização das ações estratégicas da gestão com o alcance dos resultados almejados (metas de indicadores). São anuais e devem estar alinhados com o planejamento estratégico e com as peças orçamentárias, visando a garantir o cumprimento das metas estabelecidas assim como os recursos necessários para a execução dos programas pactuados.

Esses contratos devem ser concebidos partindo-se da elaboração do Mapa Estratégico, passando pela determinação de indicadores e iniciativas amplos que servem de parâmetros para composição do PPA, quadrienal, mas com revisões e análise de viabilidade anuais prescritos nas LDO e LOA. Contêm, divididos em itens, tudo o que cada um dos órgãos ou entidades signatárias cumprirão no período de um ano. Esses itens discriminados nos Contratos de Gestão **são denominados** “entregas”.

As entregas são indicadores de desempenho com suas respectivas metas e podem ser expressas tanto como partes ou etapas de projetos (e. g. construção do muro de uma determinada escola, até a fase de reboco), quanto parcelas quantitativas periódicas de processos (arrecadação de determinado imposto no período, por exemplo). Cada Contrato traz o conjunto de entregas previstas e esperadas para o período de abrangência, constituindo-se em produtos resultantes do processo cíclico de controle de gestão.

2.4.5. Modelos de controle cíclico de gestão

Cada ente público que busque implantar todas as etapas da gestão estratégica nas atividades sob sua competência, necessariamente deverá adotar alguma sistemática de gestão, um sistema de gerenciamento. Os modelos de controle cíclicos de gestão visam a fornecer essa estrutura organizacional. Devem ser constituídos de pessoas representantes de todas as partes envolvidas e com procedimentos padronizados e periódicos que contemplem o controle das atribuições de cada uma dessas partes. De tal forma a possibilitar a concepção, a implantação e o monitoramento de desempenho de forma ampla e completa, ou seja, de todas as ações em todos os níveis ou momentos do planejamento, o estratégico, o tático e o operacional.

3. Contexto e realidade investigada

3.1. Breve histórico do estado de mato grosso do sul

Em 11 de outubro de 1977, o então presidente da República sancionou a Lei Complementar nº 31, que desmembrou o estado de Mato Grosso, criando o estado de Mato Grosso do Sul. Em primeiro de janeiro de 1979, com a instalação da primeira equipe de governo, o novo Estado foi definitivamente implantado.

De acordo com o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do MS era de cerca de 2,45 milhões de pessoas e estimada para 2017 em pouco mais de 2,7 milhões; a 21ª do país. A extensão territorial do estado é de cerca de 357 mil km², a 6ª no país. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, de 729, ficou em 9º no Brasil. O rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* ficou em 7º em comparação aos outros estados. Ainda segundo o IBGE, o PIB de Mato Grosso do Sul medido em 2014, de quase R\$ 79 bilhões, representou 1,4% do total do país, na posição relativa de 16º. O PIB *per capita* em 2014 foi de R\$ 30.137,58, 9º no Brasil (IBGE, 2017).

3.2. Contextualização

Tendo sido inicialmente implantado em gestões anteriores, o planejamento estratégico no governo do Estado de Mato Grosso do Sul ganhou impulso principalmente a partir dos anos 2.000. Desde então, cada governo tem aproveitado o material e experiências acumuladas anteriormente, agregando novos conhecimentos, ferramentas e técnicas de gerenciamento estratégico. Essa prática proporcionou um processo de aprimoramento contínuo, possibilitando o desenvolvimento do modelo atualmente utilizado.

Este trabalho se pautou por explorar a Governança através dos principais aspectos do plano de gestão atualmente adotado pelo governo de Mato Grosso do Sul, implantado, executado e monitorado pela Rede de Gestão Estratégica. É descrito o processo do seu mais importante recurso, o denominado Ciclo de Gestão, juntamente com a relação dos produtos nele utilizados e dele resultantes, a saber, os documentos de gestão. Esse modelo, quando tratado com diligência, pode proporcionar agilidade às tomadas de decisões e controle dos resultados para avaliação de desempenho.

4. Metodologia

4.1. Tipos e técnicas de pesquisa utilizadas

Este trabalho desenvolveu-se em pesquisa de natureza aplicada, pois trata de um caso prático de assunto (administração pública) e tema (governança e planejamento estratégico em organizações públicas), relacionados com as Ciências Sociais Aplicadas.

Quanto às formas de abordagem analítica, foi utilizada a qualitativa para análise e interpretação das conexões lógicas teóricas existentes no processo da concepção e implantação do planejamento estratégico.

Os objetivos são descritivos e exploratórios, uma vez que têm como objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

Devido à complexidade e às particularidades do objeto deste estudo, foi utilizado o Estudo de Caso como procedimento técnico de pesquisa, para explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas.

4.2. Coleta e tratamento de dados

A coleta de dados para a consecução dos objetivos deste trabalho teve como ponto de partida a pesquisa e revisão bibliográficas.

Para o entendimento da Governança e descrição dos processos de implantação de gestão estratégica no governo de Mato Grosso do Sul foram realizadas pesquisas de observação e documental. Foram registradas as principais informações obtidas mediante observação não participante individual em reuniões da Rede de Gestão Estratégica e palestras e cursos com temas relacionados ao assunto.

Foram feitas entrevistas individuais com pessoas em posições estratégicas e com conhecimentos relevantes no assunto estudado: o Superintendente de Gestão Estratégica; a Coordenadora Operacional do Ciclo de Gestão; os Gerentes dos escritórios de processos e projetos; assim como outros servidores responsáveis pela representação de diversos órgãos e setores do governo nesse programa, os Agentes de Gestão.

Além disso, foram realizadas pesquisas documentais de fontes primárias em arquivos públicos, tanto físicos quanto eletrônicos, quais sejam: legislação; peças orçamentárias; relatórios de reuniões da Rede; impressos de divulgação das atividades; sítios da internet; apresentações e debates sobre temas pertinentes; planilhas eletrônicas; e arquivos de imagem e texto com dados de planejamento, execução e acompanhamento do Programa.

As informações obtidas foram organizadas para análise qualitativa de conteúdo, estabelecendo-se a coerência apropriada para a descrição dos processos de gestão estratégica no governo de Mato Grosso do Sul, da concepção do planejamento até os planos e projetos. Da mesma forma foi tratado o material colhido relacionado ao conteúdo de planejamento estratégico já existente, consolidando-o ainda com as conexões lógicas necessárias. O período de coleta dos dados foi de um ano e compreendeu os meses de março de 2017 a fevereiro de 2018.

Os resultados da gestão foram avaliados tendo como referência o Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE), disponíveis para consulta pública em <https://www.macroplan.com.br/publicacoes>. Foram considerados os relatórios de 2016, 2017 e 2018, que apresentaram os resultados do IDGE correspondentes aos anos de 2014, 2015 e 2018, respectivamente.

Por sua vez, o Ranking de Competitividade dos Estados foi extraído de <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/ranking/2020/geral>. Foram considerados os seguintes anos como referência: 2017, 2018, 2019 e 2020. A metodologia utilizada na construção de ambos os índices também pode ser acessada nos websites indicados.

5. Discussão e análise dos dados

A administração do quadriênio 2015-2018 de Mato Grosso do Sul criou a Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV) e a estabeleceu como responsável conjuntamente pelas ações do governo e órgão de gestão. Dessa forma, as atividades de coordenação, monitoramento e integração dos programas e ações foram elaboradas, implantadas e fiscalizadas dentro dessa mesma Secretaria, num trabalho conjunto com o setor de gestão estratégica. As ações governamentais de órgãos e entidades da administração pública estadual, controlados pela SEGOV, têm maior efetividade na obtenção de resultados em todos os âmbitos do governo, respeitando os parâmetros, metas e programas prioritários definidos pelo plano de gestão. Os dados desta seção foram obtidos através das entrevistas com integrantes da SEGOV.

5.1 .A rede de gestão estratégica

Para desempenhar suas funções, a SEGOV, por meio da Superintendência de Gestão Estratégica, coordenou a Rede de Gestão Estratégica, que doravante denominaremos “Rede”, tendo sido a responsável por implantar e monitorar o Plano de Gestão de Mato Grosso do Sul, no quadriênio 2015-2018. Assim, a Rede foi concebida para a busca de implantação de gestão orientada a resultados no Estado. Embora tendo a coordenação centralizada na SEGOV, a rede possuía execução e suporte descentralizados em todas as Secretarias. Isso com vistas a dar maior engajamento, comprometimento e alinhamento das lideranças em torno de uma estratégica única. Para a consecução das atividades relacionadas à concepção dos instrumentos de planejamento, execução e monitoramento das estratégias, a Rede adotou um modelo denominado Ciclo de Gestão.

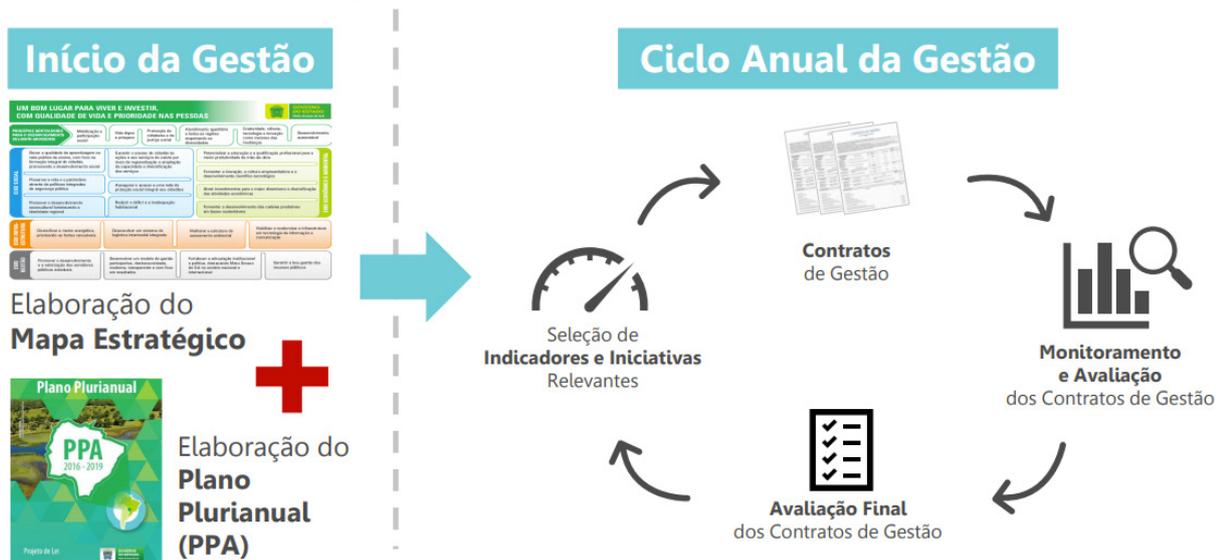
5.2. Ciclo de gestão

Os principais objetivos do Ciclo de Gestão são a concepção, implantação e controle do planejamento estratégico por meio dos Documentos de Gestão, que são os Mapas Estratégicos, as iniciativas e projetos, as peças orçamentárias e os Contratos de Gestão.

A execução periódica dos Ciclos de Gestão proporciona: a) o fomento à cultura do Modelo de Gestão; b) a visão transversal das Secretarias Estaduais e outros órgãos e entidades da Administração Estadual direta e indireta; c) o fomento às trocas de experiências entre as unidades organizacionais envolvidas; e d) a integração das equipes participantes do sistema geral de gerenciamento.

Valendo-se então dos Documentos de Gestão, a Rede operacionaliza a sistemática de trabalho denominada Ciclo de Gestão, apresentada na figura 2.

Figura 2 - Esquema ilustrativo do Ciclo de Gestão da Rede da SEGOV/MS



Fonte: SEGOV/MS (2017a).

Como mostra a figura 2, cada ciclo completo tem duração de quatro anos. Principia a cada início de gestão de governo com a concepção do Mapa Estratégico (quadrienal). Este, por conter a missão, visão, valores e objetivos estratégicos, serve de parâmetro para a elaboração do PPA (também quadrienal) e, conseqüentemente, para todas as demais fases do processo, contemplados nos Ciclos Anuais de Gestão. Assim, as revisões do PPA, juntadas a análises de viabilidade econômica, financeira, técnica e de prazos, dão suporte à concepção, e se necessário, reformulações anuais da LDO e LOA.

Para cada pasta (Secretarias de Estado, Procuradoria Geral do Estado e Controladoria Geral do Estado) são selecionados, a partir dessas peças orçamentárias, indicadores e iniciativas relevantes. Essas peças constituem a denominada carteira estratégica, composta pelos portfólios de processos e projetos. As partes, parcelas ou etapas desses processos ou projetos servem para determinação dos indicadores (aqui denominados “entregas”) dos Contratos de Gestão, firmados anualmente entre a SEGOV e cada uma dessas pastas.

Para a execução e acompanhamento de suas ações, a Rede conta com uma equipe de trabalho, denominados Agentes de Gestão. Estes são servidores de carreira e pessoal terceirizado, que são estrategicamente distribuídos nos diversos setores e níveis hierárquicos da estrutura administrativa, que se reúnem periodicamente para tratar do acompanhamento das ações do Ciclo de Gestão.

O trabalho dessa equipe, ainda segundo as entrevistas, é detalhado através do Mapa Estratégico, que resume os princípios norteadores, distribuídos nos eixos Social, Infraestrutura e Gestão, que são apresentados na próxima seção.

5.3. Mapa estratégico

O governo de MS adotou como ferramentas de gerenciamento estratégico tanto o método BSC quanto o Planejamento Estratégico Situacional (PES) em alguma escala de aplicação. O BSC foi adotado em gestões anteriores e ainda é utilizado como uma das principais ferramentas de gerenciamento estratégico. Foi introduzido no Estado inicialmente com auxílio da instituição Movimento Brasil Competitivo (MBC), originada da Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP), criada pelo grupo empresarial Gerdau S.A. em novembro de 2001, e que tem como escopo a criação, divulgação e implantação de projetos de inovação da cultura em gestão, numa versão já adaptada ao setor público. A Rede utiliza-se dos preceitos desse instrumento gerencial para formular o Mapa Estratégico da gestão do governo de MS (Anexo), que serve de base para elaboração dos demais Documentos de Gestão.

O processo de formulação dos Mapas Estratégicos de cada nível ou setor da estrutura organizacional da máquina pública estadual se faz em desdobramentos com correlação lógica e hierárquica entre os objetivos estratégicos.

Partindo-se do Mapa do governo do Estado, cada Secretaria de Estado, órgão ou entidade representado no Ciclo de Gestão da Rede de Gestão Estratégica faz seu próprio Mapa, estabelecendo os objetivos que atendam, dentro de suas competências, um ou mais objetivos do Mapa geral da Administração Estadual. De forma semelhante, cada subdivisão da estrutura organizacional elabora seu próprio Mapa, orientando-se pelos objetivos do Mapa do nível hierárquico imediatamente superior no seu setor. O propósito é de estabelecer um alinhamento estratégico, fundamental para o êxito do planejamento em todos os níveis organizacionais.

5.4 . O plano plurianual - ppa

Baseado no Mapa Estratégico é elaborado o Plano Plurianual (PPA), que deve ter diretrizes alinhadas com as estabelecidas nos objetivos dos eixos estratégicos do Mapa Estratégico do governo central. Considera-se para sua concepção, as iniciativas, os indicadores e as metas (expressas em números) para seu período de abrangência, em cada tema ou dimensão estratégica especificada no Mapa, como saúde, transporte, segurança, educação, infraestrutura, dentre outras.

5.5. As peças orçamentárias anuais

O PPA recebe revisões anuais, das quais são elaboradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses três documentos, peças orçamentárias obrigatórias, conferem caráter legal e democrático às ações estratégicas, uma vez que necessitam de aprovação da Casa Legislativa.

Para a definição da composição de conteúdo da LDO e LOA, a partir das diretrizes estabelecidas no PPA, a Rede colhe sugestões de cada pasta componente da estrutura da Administração. Secretarias de Estado e demais órgãos e entidades, formulam e apresentam propostas de iniciativas, expressas em projetos ou processos, que, se postos em execução, atenderiam os objetivos estratégicos previstos para seus respectivos setores. Essas sugestões são então entregues ao Escritório de Processos e Projetos, também parte componente da Rede, para que sejam feitas as análises de viabilidade econômica, técnica, temporal e financeira de cada proposta.

Uma vez aprovada em análise de viabilidade econômica, realizada para determinar se uma iniciativa é interessante para a sociedade a médio e longo prazo, são feitas análises sob os aspectos técnico e temporal. A primeira para saber se há recursos técnico-científicos disponíveis para sua realização e a segunda para apurar em que tempo seria possível realizar cada etapa. Por fim, a viabilidade financeira é determinada pela possibilidade de adequação dos custos dessas etapas ao orçamento dos períodos correspondentes. **É certo que haverá sempre diversas combinações possíveis de propostas viáveis. As escolhas finais são dos gestores**, levando-se em conta as prioridades para alcance dos objetivos previstos no planejamento estratégico.

5.6. Os contratos de gestão

De posse das peças orçamentárias, são concebidos os Contratos de Gestão. Selecionando-se os indicadores e iniciativas mais relevantes constantes nesses documentos de orçamento, a Rede coordena a elaboração desses contratos, que são firmados entre cada parte envolvida no processo estratégico (Secretarias e outros órgãos e entidades da Administração) e o governo central. Trazem expressas em números, cada entrega a ser cumprida no período.

Embora não haja alguma sanção específica estabelecida para eventuais descumprimentos total ou parcial desses contratos, os responsáveis por cada pasta e sua respectiva equipe ficam na obrigatoriedade de justificar tais faltas, caso ocorram, apresentando razões aceitáveis, sob pena de serem considerados ineficientes ou ineficazes para a execução das tarefas previstas. Podendo também estar sujeitos a menores remunerações, em função de programas de premiação por produtividade, ou a remanejamentos indesejados.

5.7. Previsão legal dos procedimentos

O Quadro 1 detalha os documentos obtidos pela pesquisa para entender o processo do Ciclo de Gestão no governo do MS.

Quadro 1 – Documentos coletados na pesquisa.

Tipo	Item	Referência
Legislação	LEI Nº 4.640, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2014	Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

Legislação	DECRETO Nº 14.162, DE 22 DE ABRIL DE 2015	Cria o Conselho de Governança de Mato Grosso do Sul (CGMS), nos termos que especifica, e dá outras providências.
Legislação	LEI Nº 4.806, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2015	Institui o Plano Plurianual, período de 2016/2019, para o estado de MS.
Legislação	DECRETO Nº 14.691, DE 21 DE MARÇO DE 2017	Reorganiza a estrutura básica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV), e dá outras providências.
Legislação	DECRETO Nº 14.862, DE 25 DE OUTUBRO DE 2017	Acrescenta item ao Decreto nº 14.691, de 21 de março de 2017, que reorganiza a estrutura básica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV).
Legislação	Artigos 165 a 169 da Constituição da República	Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – Previsão Constitucional.
Relatório	Art. 6º da LEI Nº 4.806, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2015	Mapa Estratégico – Estado de MS.
Relatório	Art. 37, § 8º da Constituição da República (inserido pela Emenda nº 19/98).	Contratos de Gestão – Previsão Constitucional.
Relatório	Art. 7º da LEI Nº 4.640, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2014	Contratos de Gestão – Estado de MS.
Relatório	Art. 7º, § 4º da LEI Nº 4.640, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2014	Quadro de indicadores.

Fonte: Dados de pesquisa

Qualquer ação do setor público deve respeitar, além de outros, o princípio constitucional da legalidade. Portanto, o fato de constarem na legislação é necessário para dar legitimidade a todos os procedimentos adotados pela Administração.

5.8 Resultados baseados em indicadores de terceira parte

Os resultados da gestão podem ser analisados por ao menos dois índices: o Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE) e o Ranking de Competitividade dos Estados. O primeiro índice indica, considerando os anos de 2014, 2015 e 2018, a estabilidade da gestão do governo estadual, quando comparado aos demais estados. Ocupando a 9ª posição no IDGE nos anos considerados, Mato Grosso do Sul se manteve dentre os 10 melhores desempenhos estaduais no enfrentamento dos desafios da gestão pública.

Por sua vez, no ranking de Competitividade dos Estados, Mato Grosso do Sul constava na 5ª posição do ranking em 2017, apresentou uma queda para a 7ª posição em 2018, retomou a 5ª posição em 2019 e ficou na 6ª posição do ranking em 2020.

A gestão do governo do estado de Mato Grosso do Sul no período analisado parece ter obtido um resultado significativo: se não foi evidenciada uma grande mudança em termos de melhoria do desempenho comparado

com os dos demais estados, foi mantida uma posição bastante relevante no IDGE, entre os 10 estados com melhores resultados em todo o período analisado. Se avaliado o Ranking de Competitividade, cujos resultados foram captados mais próximos ao término dos ciclos de gestão (em 2018), pode-se constatar que, ao menos em duas das quatro aferições feitas, Mato Grosso do Sul esteve entre os cinco estados mais competitivos da União.

Assim, é evidenciado que resultados positivos, aferidos por índices que foram produzidos por terceira parte, estão associados ao estado de Mato Grosso do Sul, e, conseqüentemente, como decorrência do esforço gerencial e de governança empregado na gestão pública estadual.

5.9. Ciclo de gestão – modelo de processo contínuo e permanente

Cada Ciclo de Gestão é composto de sequência completa de fases, com princípio meio e fim. Os Ciclos Anuais de Gestão culminam com a verificação das entregas (indicadores) constantes nos Contratos de Gestão. E o ciclo total de abrangência, de quatro anos, finaliza com a avaliação geral dos resultados. Essa verificação é feita pela confrontação do que foi efetivamente entregue com os objetivos e metas propostos inicialmente, consignados no Mapa Estratégico e Plano Plurianual (PPA). Assim, o Ciclo de Gestão torna-se um processo contínuo e permanente, de forma a agregar aprendizado e conhecimentos continuamente.

6. Considerações finais

O grande desafio na administração pública brasileira é tornar suas atividades cada vez mais inovadoras, eficientes e eficazes. Respeitadora das normas legais, e assim mantenedora de legitimidade e de confiabilidade perante a sociedade. Para tanto, as boas práticas de gestão permitem maximizar o aproveitamento dos recursos, visando a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Sujeitas a mudanças constantes, as organizações públicas devem respeitar uma abundância de normas legais. A definição de objetivos também é mais complexa, pois esses são, em essência, menos tangíveis do que os do setor privado. Além disso, a complexidade da estrutura organizacional e a diversidade de atividades de um governo de um ente federativo exigem bastante esforço para determinação dos indicadores de desempenho mais apropriados para cada setor.

A descrição do processo de planejamento estratégico implantado no governo do Estado de MS em seus diversos níveis organizacionais mostrou que, se executada com critérios e instrumental adequado, a gestão pode apresentar resultados satisfatórios. A gestão do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul aproveitou o material de planejamento estratégico implantado em gestões anteriores, assim como as experiências até então obtidas, e aprimorou-as com a criação da SEGOV.

A SEGOV, responsável pelas ações de governo e órgão de gestão, concebeu e implantou um modelo de estrutura organizacional, responsável pelo gerenciamento estratégico em todos os níveis estruturais da gestão estadual. A equipe era formada por servidores efetivos, representantes de todos os setores envolvidos nas atividades de governo e níveis de planejamento, assim como por outros colaboradores contratados. Foi adotado um sistema de governança baseado em ciclos, que possibilitou o controle gerencial, contínuo e permanentemente, do desempenho da máquina pública do Estado. Envolve o estabelecimento dos objetivos estratégicos, passando pela definição da visão, missão e valores e determinação dos objetivos específicos de cada setor. Ainda com o estabelecimento dos seus respectivos indicadores de desempenho, cujo alcance é buscado com iniciativas e projetos específicos. Culmina com o controle das entregas pactuadas com cada Secretaria, órgão, entidade ou agência, ligados ao governo central.

Como ponto fraco, a melhorar, observou-se que quanto à difusão de informações sobre o planejamento estratégico entre os grupos de trabalho, algumas equipes dos níveis táticos e operacionais revelaram que essa difusão nem sempre era satisfatória. Isso aponta para a necessidade de capacitação dessas equipes para ampliar sua participação nos processos, aumentando a capilaridade representativa de cada setor, de forma que a Rede de Gestão Estratégica possa expandir suas fontes de consulta, aprimorando a qualidade na concepção dos objetivos e de indicadores estratégicos.

Os resultados apontam que as boas práticas na gestão pública possibilitam implantar mudanças de hábito, de mentalidade, de estrutura e de comportamento, com maior engajamento e comprometimento das pessoas. Sistemas gerenciais, se bem conduzidos, podem proporcionar tais condições, auxiliando objetivamente na melhoria do padrão de qualidade dos serviços públicos. Inclusive com maior controle dos recursos, evitando desvios indevidos e conseguindo os resultados previstos.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Referências

ANSOFF, H. I.; DECLERK, R. P.; HAYES, R. L. **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

AMARAL, I. L. M. F; NUNES, E. D. **Os conceitos de gestão e administração: aplicação ao estudo das gestões dos diretores da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas** Regae, Santa Maria, v. 6 n. 13 Set./dez. 2017, p. 67-81

Deoclério Lübe Filho, Alessandro Gustavo Souza Arruda, Alberto de Barros Aguirre, Jeovan Carvalho de Figueiredo
• **Governança baseada em planejamento estratégico: estudo de caso no governo do estado de Mato Grosso do Sul**

BRASIL Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança - **Governança Pública Governança no setor público, Fundamentos**. – Brasília : TCU, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>, acesso em abril/2017.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República - Brasília, 2018.

CALDEIRA, J. **Implementação do Balanced Scorecard no Estado: gerir a performance estratégica para a criação de valor público**. Coimbra: Almedina, 2009.

DIAS, E. P. Conceitos de Gestão e Administração: Uma Revisão Crítica. **Revista Eletrônica de Administração - Facef**, Franca-SP, Dezembro 2002.

DRUCKER P. F. **Administração: tarefas, responsabilidades, práticas**. V.1. São Paulo : Pioneira, 1975.

FALCONI, V., **O Verdadeiro Poder**, Nova Lima – MG: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2009.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Dados disponíveis em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em abril/2017.

IDGE - Índice dos Desafios da Gestão Estadual. Disponível em <https://www.macroplan.com.br/publicacoes>. Acesso: 19 mar. 2021.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação - Balanced Scorecard**. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LIMA FILHO, D. O.; FIGUEIREDO, J. C.; PIRES NETO, P. R. A teoria dos custos

de transação e a CPI do leite. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E

SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, 2003. CD-ROM.

MARCONDES, J. S. **Gestão de segurança privada**, São Paulo, 09 Outubro 2016. Disponível em <http://www.gestaodesegurancaprivada.com.br/planejamento-plano-e-projeto-conceitos>. Acesso em: 21 Abril 2017.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

OLIVEIRA, D. D. P. R. D. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 19^a. ed. [S.l.]: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, N.-G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores de performance**: um guia prático para o uso do Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PAULA, N.Q., BISCOLA, P.H.N., FIGUEIREDO, J.C., BUNGENSTAB, D.J. AND GUILHERMINO, J.F. Network and innovation at the Brazilian agricultural research corporation, **Organizações Rurais E Agroindustriais**, v.19, n.3, p. 192-203, doi 10.21714/2238-68902017v19n3p192.

PAULA, L. G. D.; TANAKA, A. K.; ARAÚJO, R. M. D. **BSC e PES. Principais Abordagens Utilizadas no Planejamento Estratégico em Organizações Públicas**. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, p. 16. 2010. (0017/2010).

PORTAL RH. **História e Evolução da Administração. Artigos**, 02 Setembro 2015. Disponível em <https://www.rhportal.com.br/artigos-rh/historia-e-evolucao-da-administracao>. Acesso em: 30 Março 2019.

RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS. Disponível em <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/ranking/2020/geral>. Acesso: 19 mar. 2021.

SEGOV/MS. **Informativo da Gestão Estratégica**. SEGOV/MS, 2017a. Disponível em http://www.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/informativo_modelo_gestao_abril_2017b.pdf. Acesso em: 23 set. 2017.

----- **Contratos de Gestão**. SEGOV/MS, 2017b. Disponível em <http://www.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2016/06/SEFAZ.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017

SIERVE, F. Qual a diferença entre Processos e Projetos? **Gestão por Processos**, 07 Maio 2014. Disponível em <http://www.gestaoporprocessos.com.br/qualadiferencaentreprocessoseprojetos>. Acesso em: 05 Fevereiro 2018.

SILVA, A. **Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública: uma abordagem segundo os preceitos do “Balanced Scorecard”**. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Engenharia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 91. 2002.

SPEER, J. Participatory Governance Reform: **A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?** World Development, v. 40, n.12, 2012, Pages 2379-2398.

ZIMERMANN, F. *et al.* **Gestão da estratégia com uso do BSC**. Brasília: ENAP, v. II, 2014



Anexo - Mapa Estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul 2015 - 2018

Fonte: SEGOV/MS, 2017b.

GOVERNANCE BASED ON STRATEGIC PLANNING: CASE STUDY IN THE GOVERNMENT OF THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL

Recebido 29-mar-21 **Aceito** 10-mai-21

Resumo Este trabalho tem por objetivo descrever o modelo de governança baseado em planejamento estratégico adotado pelo governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Os resultados obtidos mostram a administração estratégica integrada à estrutura de governança adotada e coordenada no núcleo central do governo, que se propaga para os diversos níveis da estrutura organizacional da máquina pública estadual. Esse sistema implantado pela equipe de governo na gestão 2015 - 2018 busca utilizar os poucos recursos disponíveis, aproveitando e aperfeiçoando conhecimentos adquiridos em gestões anteriores, com a implantação da Rede de Gestão Estratégica, numa sistemática de trabalho denominada Ciclo de Gestão, que contempla todas as etapas de planejamento estratégico, procurando adotar as melhores práticas em gestão de processos e projetos para conseguir melhores resultados (entregas). No período analisado, os resultados obtidos indicam, se não uma melhoria significativa do desempenho do Estado em índices comparativos, ao menos a sua permanência entre as dez melhores posições, tanto no enfrentamento dos desafios de gestão, quanto de competitividade, quando comparado com os demais estados.

Palavras-chave governança; gestão estratégica; planejamento estratégico; indicadores de desempenho; gestão pública.

Abstract *This work aims to describe the governance model based on strategic planning adopted by the government of the State of Mato Grosso do Sul. The results obtained show the strategic administration integrated with the governance structure adopted and coordinated in the central nucleus of the government, which spreads to the various levels of the organizational structure of the state public machinery. This system implemented by the government team in the 2015 - 2018 management seeks to use the few resources available, taking advantage and perfecting knowledge acquired in previous administrations, with the implementation of the Strategic Management Network, in a work system called the Management Cycle, which includes all the strategic planning stages, seeking to adopt the best practices in process and project management to achieve better results (deliveries). In the analyzed period, the results obtained indicate, if not a significant improvement in the performance of the State in comparative indices, at least its permanence among the ten best positions, both in facing management challenges and in competitiveness when compared to the other states.*

Keywords *governance; strategic management; strategic planning; performance indicators; public management.*

Análise da implantação do teletrabalho em uma unidade da administração pública



Diego Marcial Torales Palacios dmtpalacios@gmail.com

Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Escola de Administração e Negócios da ESAN – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, Brasil.

Alberto de Barros Aguirre alberto.aguirre@ufms.br

Professor colaborador no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Escola de Administração e Negócios da ESAN – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, Brasil.

1. Introdução

Atualmente percebemos uma flexibilização nas relações de trabalho, onde se concede maior autonomia ao empregado na execução de tarefas com troca de informações constantes e maior imaterialidade do produto fornecido pela empresa, graças à inserção no dia a dia das inovações nas Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs (ROSENFELD e ALVES, 2011).

Um novo modelo de relação de trabalho executado inicialmente na esfera privada, trazendo a ideia de uso da tecnologia é o teletrabalho – trabalho a distância, trabalho remoto, home-office, telework ou telecommuting são também outros termos utilizados (ROCHA e AMADOR, 2018) –, e que pode ser adequado aos objetivos, capacidades estruturais e limites legais estabelecidos dentro da administração pública.

O teletrabalho implica na possível realização das tarefas cabíveis ao trabalhador em local diverso das dependências do empregador, mas não necessitando ser exercido integralmente fora da sede da empresa, ou seja, ainda assim podem existir dias específicos de apresentação ao local habitual de trabalho, sempre que necessário ao cumprimento ideal das atividades.

O teletrabalho proporciona economia de espaço nas empresas, aumento da produtividade e melhor utilização das tecnologias que surgem a cada dia. Um trabalhador no escritório representa gastos com espaço, água, café, energia, internet, entre outros, e que devem ser considerados, pois são repassados ao teletrabalhador quando o trabalho ocorre fora da sede empresarial (BARROS e SILVA, 2010).

No ano de 2020 explodiu no mundo a pandemia da Covid-19, fazendo com que fosse necessário implantar mudanças que favorecessem o distanciamento social de forma a evitar a propagação e contaminação do vírus. Mais uma dificuldade surge para a administração pública, pois muitos serviços não podem ser interrompidos. Prezando pela saúde tanto dos servidores quanto dos contribuintes, os deslocamentos às sedes das organizações passaram a ocorrer apenas quando extremamente necessários. Seguindo todos os protocolos das autoridades da Saúde, com sua implantação realizada às pressas e sem um devido planejamento, qual foi a percepção dos efeitos dessa implantação na área de auditoria fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda de Mato Grosso do Sul?

Uma avaliação de como está sendo a nova rotina de trabalho pode gerar ideias para melhorar a eficiência do serviço prestado, buscar soluções às dificuldades encontradas e demonstrar as inovações ocorridas nas organizações públicas, construindo um conhecimento inicial sobre o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo Estadual do MS.

Teletrabalho

O teletrabalho nasceu em virtude do desenvolvimento das modernas tecnologias de informação e comunicação disponíveis aos trabalhadores, pois com o acesso aos dados necessários ao exercício da função laboral, aos poucos foi decrescendo a necessidade da presença física nas instalações empresariais (MELLO, 2011). Peláez e López (2013) começam citando os anos 1970, quando foi usado o teletrabalho remoto visando a economia de combustíveis dada a crise do petróleo, passando à década de 1980, quando foi utilizado como forma de inclusão social no mercado de trabalho de pessoas com deficiência, chegando ao fim do século XX, quando aflora a ideia de flexibilidade ao trabalhador. Essa última concepção tornou-se mais sólida graças às TICs, visto que qualquer lugar pode ser utilizado como ambiente laboral e em qualquer momento do cotidiano do trabalhador. O aumento da demanda de serviços pautados no trabalho intelectual possibilitou que não mais houvesse necessidade do deslocamento do trabalhador para um contato físico com o produto que estiver sendo produzido.

O teletrabalho se caracteriza por ser flexível, pela possibilidade de escolha do local onde será exercida a atividade, normalmente não existem horários fixos de trabalho e as formas de controle de produtividade ocorrem mediante os sistemas de tecnologia da informação disponíveis nas empresas (ROSENFELD e ALVES, 2011; SEIXAS, 2017).

Conforme Rocha e Amador (2018), o teletrabalho apresenta os seguintes traços comuns: espaço de trabalho não engessado, horário de trabalho flexível, diminuição da necessidade de deslocamento até a sede da empresa, uso das novidades tecnológicas para acesso às informações e implantação de ferramentas de comunicação remota. A TIC também possui papel decisivo nesse redesenho laboral, pois o desenvolvimento das atividades pode ser feito de forma amplamente flexível, gerando uma nova percepção de espaço e tempo.

A epidemia causada pela Covid-19 demonstrou também que trabalhar em casa tornou-se a única solução viável para que grande parte dos trabalhadores pudesse continuar exercendo suas tarefas sem o risco de contaminação (BONACINI *et al*, 2020). O teletrabalho ganha cada vez mais exemplos de aplicação nas empresas, sendo inclusive recomendado pelos governos locais, com a necessária criação de protocolos de implantação emergenciais, mesmo em empresas que não possuíam estrutura adequada para isso (BELZUNEGUI-ERASO e ERRO-GARCÉS, 2020).

A implantação do teletrabalho requer uma série de etapas, realizadas de forma gradual. Ao menos quatro fases devem ser desenvolvidas: diagnóstico do estado atual da instituição, desenho da execução, a implantação e a avaliação da nova modalidade junto com a decisão de viabilidade da continuação ou não (VARGAS e OSMA, 2013). Não são todos os tipos de trabalhadores que conseguem aderir com êxito ao teletrabalho, alguns por apresentar maior risco de não se adaptar, outros que tenham problemas relacionados ao isolamento social, e aqueles que necessitem da coletividade profissional para o desenvolvimento de suas tarefas, pois a realidade de vida de cada profissional é única, e requer uma avaliação personalizada pela gestão de pessoas da instituição. É importante que o próprio indivíduo participe ativamente na negociação que envolva seus familiares (BARROS e SILVA, 2010; ROCHA e AMADOR, 2018; LEITE e LEMOS, 2021).

Para Pelaéz e Lopez (2013), surge um antagonismo entre a vontade do empregador de maior produtividade e a do empregado de obter uma melhor qualidade de vida, sendo então extremamente relevante que técnicas de recursos humanos sejam aplicadas para buscar equilibrar esses objetivos. Segundo Aderaldo *et al* (2017, p. 530), “o teletrabalho se amplia como uma realidade no mercado de trabalho, tanto como parte da estratégia organizacional (expansão geográfica, ampliação de presença em outras regiões etc.), quanto como promessas de desafios, autonomia e flexibilidade”.

Os custos aplicáveis à implantação e manutenção do novo modo de trabalho também devem ser levados em conta. Conforme Ferreira Júnior (2000), alguns passos devem ser seguidos para que a implantação seja feita a contento, gerando alguns custos, como por exemplo, no projeto de administração, na tecnologia apropriada para a realização das atividades de forma remota, no treinamento ao novo estilo e no aparato que deverá ser mantido para o suporte adequado tanto aos trabalhadores quanto aos supervisores que necessitam realizar o controle.

Como pontos positivos gerados pelo teletrabalho destacam-se para o trabalhador a possibilidade de programar melhor sua vida pessoal e o fortalecimento do sentimento de confiança com o empregador; já para a empresa a redução do número de horas extras e do número de faltas a atrasos (ABREU *et al.*, 2019). Existem ainda

benefícios para a sociedade, pois de acordo com Castro (2019), o teletrabalho reduz os congestionamentos, reduz os poluentes, facilita a inclusão de pessoas com alguma deficiência e possibilita desenvolvimento de regiões distantes de grandes centros.

Existem ainda outros benefícios gerados pelo uso do teletrabalho, os quais são apresentados no quadro nº 1 com base em Mello (2011).

QUADRO 1 – BENEFÍCIOS GERADOS PELO USO DO TELETRABALHO

Aumento da produtividade da empresa
Melhora na qualidade de vida do trabalhador
Redução do estresse causado pelo trânsito
Diminuição da rotatividade dos funcionários (<i>turnover</i>)
Redução dos custos fixos que servem para a manutenção de uma sede de trabalho para as empresas
Fortalecimento da imagem corporativa gerada pela oferta de emprego a pessoas com deficiência
Melhora da qualidade do atendimento aos clientes

Fonte: Mello (2011).

Desta forma, de acordo com Oliveira (2019), o teletrabalho nas organizações públicas começa a ser adotado como estratégia de repensar a gestão organizacional, desenvolvendo mais flexibilidade, modernização e ganho de desempenho, visto que existe a possibilidade atualmente de utilização de novos sistemas alinhados à tecnologia que geram alterações em como os processos são realizados e também na estrutura organizacional do órgão público.

Inovação

A inovação em serviços precisa ser entendida como elemento central para atendimento adequado ao dinamismo social e econômico que vem ocorrendo nos últimos tempos, trazendo consigo a capacidade de suportar as mudanças, principalmente em face das novas tecnologias dispostas a todos. Considerando-se os recentes padrões tecnológicos e de mercado que estão sendo proporcionados, existe a necessidade de transformar as atividades desempenhas por qualquer instituição visando à busca de um patamar cada vez mais elevado na questão de desempenho e rotinas operacionais (REICHERT *et al*, 2015). É necessário que a gestão das inovações implementadas seja feita no sentido de garantir que estas atinjam os objetivos para os quais foram criadas, o que demonstra a importância das atividades de monitoramento, controle e avaliação (AVIGO, 2018).

Esse cenário de inovação chegou ao serviço público, aonde os entes federativos vêm promovendo cada vez mais iniciativas que alteraram o padrão tradicionalista da atuação estatal, interferindo até mesmo no desenvolvimento de políticas públicas. Essas alternativas respondem a demandas atuais de segmentos expressivos

da sociedade brasileira, sugerindo um movimento de busca de superação tanto das práticas clientelistas e particularistas quanto da inércia burocrática (NASCIMENTO, 2020).

A legislação brasileira possui alguns documentos que têm relação direta com a inovação, como exemplos, a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004) e a Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005), pois ambas servem para intensificar os trabalhos voltados para a área de pesquisa e desenvolvimento (CECÍLIO, 2018).

O Estado vem utilizando ferramentas como sítios eletrônicos, procedimentos informatizados na prestação de serviços e sistemas que facilitam a difusão de informações (RIBEIRO *et al.*, 2011). Essa modernização tecnológica busca aumentar cada vez mais o uso das TICs, pois se ganham diversos benefícios como processos eletrônicos (redução de papéis), novos mecanismos de controle, maior eficiência dos serviços prestados e disponibilização de serviços online (DINIZ *et al.*, 2009).

O teletrabalho pode ser visto como um exemplo de inovação dentro do serviço público, pois se aproveita das novidades da TIC para inovar o modo de realização dos processos administrativos, a forma como a organização se estrutura, o acesso aos sistemas ao cidadão, conceder uma maior flexibilidade à burocracia existente, aumentando assim a celeridade na resolução de problemas e gerando melhores resultados às demandas efetuadas pela sociedade.

Auditoria Fiscal

A auditoria é uma técnica voltada essencialmente para analisar se as informações contábeis disponibilizadas são verdadeiras e apresentam exatidão com a realidade encontrada na empresa do auditado, sendo necessário para isso um exame criterioso dos documentos onde tais informações estão dispostas. Trata-se de uma forma de realizar uma comparação entre dois fatos: aquele que efetivamente existe no mundo real e aquele que seria o desejado por critérios preestabelecidos, sendo a conclusão e os comentários expressados por meio de relatórios oficiais e de forma imparcial (MAFFEI, 2015; RIBEIRO e COELHO, 2013).

A auditoria, independentemente do objetivo almejado, passa por três etapas cruciais, conforme Barreto (2017): o planejamento, que direciona quais atividades serão mais eficazes para o caso em questão; a execução, que realiza efetivamente o exame necessário de acordo com os procedimentos pré-estabelecidos; e a avaliação, onde são elencados os pontos fundamentais observados e apresentado o documento final que conclui a auditoria. Yoshitake (2009) traz como seqüência ideal da execução da auditoria, inicialmente uma pesquisa ambiental para coleta de informações do auditado, depois um planejamento da auditoria com a extensão que a mesma deve atingir e em seguida uma análise do controle interno efetuado pela empresa, dando prosseguimento a realização dos testes necessários para averiguação das informações e por fim a emissão do parecer de conclusão do auditor.

A auditoria fiscal, dentro desta classificação, é considerada governamental, uma vez que os procedimentos fiscais necessários para atingir o resultado esperado são realizados pela administração pública, externa, pois os auditores fiscais não fazem parte do grupo de trabalho regularmente empregado nas empresas submetidas à fiscalização, e de cumprimento, pois a autoridade tributária responsável está interessada em avaliar e comprovar que os procedimentos executados pelos contribuintes estão de acordo com a legislação preconizada (CREPALDI e CREPALDI, 2019).

Outra forma de classificação das auditorias é de acordo com o objeto auditado, conforme Crepaldi e Crepaldi (2019), o que acaba proporcionando a divisão dos tipos de auditoria apresentados no quadro nº 2.

QUADRO 2 – DIVISÃO DOS TIPOS DE AUDITORIA

Tipo de Auditoria	Definição
Auditoria de demonstrações financeiras	Avalia as demonstrações contábeis da empresa para emitir um parecer sobre a veracidade do patrimônio apresentado e a sua evolução aos interessados nesta informação, podendo ser estes os próprios administradores ou terceiros alheios à empresa.
Auditoria de gestão	Preocupa-se em analisar se as operações desenvolvidas na empresa estão indo ao encontro dos objetivos organizacionais, podendo então ser considerada uma revisão do desempenho real dos programas e atividades quando verificados seus níveis de eficácia, eficiência e economia.
Auditoria de Sistemas Informatizados	Como o próprio nome associa, serve para examinar e testar quaisquer sistemas utilizados pela empresa, visando melhoras no controle, segurança ou qualidade dos mesmos.
Auditoria de Compliance	Verificação se as diversas regras da instituição ou procedimentos estabelecidos por algum órgão de regulação estão sendo cumpridos quando realizados os processos financeiros ou operacionais.
Auditoria Especial	Trabalhos solicitados especificamente por algum membro de diretoria ou conselho e que normalmente não são regularmente efetuados dentro da programação da organização.
Auditoria Fiscal Tributária	Basicamente este tipo de auditoria cuida da legalidade dos procedimentos adotados pelas empresas quando relativos à natureza fiscal, avaliando bens ou documentos que possam ensejar a cobrança de impostos, taxas e outras despesas tributárias à organização. Por se tratar do tipo de auditoria efetuado pela Secretaria de Estado da Fazenda do MS, este conceito será mais bem detalhado ao longo do trabalho.

Fonte: Crepaldi e Crepaldi (2019)

No caso da auditoria fiscal o principal objeto de trabalho é o tributo (impostos, taxas ou contribuições de melhoria), que pode ser também denominado de Receita Pública Tributária, fundamental para o adequado funcionamento social e do bem comum, além de ser responsável para garantir o funcionamento das organizações públicas. A responsabilidade pela arrecadação e fiscalização desses tributos recai sobre a Administração Tributária, que é a parte da máquina estatal, investida com a autoridade necessária, que sujeita os contribuintes

ao correto cumprimento das legislações tributárias em vigor, impondo uma forma de controle sobre suas atividades econômicas, sendo a mais importante fonte financeira governamental (ALMEIDA, 2015; GUSMÃO 2014; KUBO, 2019; ZANCHETTIN, 2020).

O auditor fiscal representa a presença do fisco perante as empresas, buscando o acompanhamento da arrecadação e impedindo que as sonegações fiscais aconteçam, valendo-se da possibilidade de aplicação de multa pecuniária quando verificada qualquer ato em desconformidade com a legislação tributária (ALMEIDA, 2015). Conforme Barreto (2017), o auditor desempenha três papéis relevantes quando efetua suas atividades: econômico (arrecadação), social (necessidade governamental) e legal (obrigação por lei).

A atuação do auditor fiscal ganha eficiência com o teletrabalho principalmente pela flexibilidade, com menos tempo de deslocamento, maior produtividade em horários alternativos, ganho de celeridade na resolução dos processos e maior liberdade no monitoramento fiscal constante sobre os contribuintes, tudo isso amplia a possibilidade de melhora na retribuição à sociedade, principalmente com o aumento da arrecadação de impostos.

Diversos órgãos públicos introduziram o teletrabalho de maneira permanente, com a devida previsão legislativa, e não faltam modelos de implantação adequadamente planejados e executados. No Brasil, o Poder Judiciário foi um dos pioneiros no uso desta relação de trabalho elaborando a Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 227, de 15 de junho de 2016, que traz em seus artigos diversos conceitos que servem como base a outros órgãos públicos.

Inovações implantadas

O auditor fiscal trabalha em equipe, e diversas dúvidas podem ser resolvidas com outros servidores, e a burocracia do serviço público exige aprovações dos gestores em praticamente todas as tarefas elaboradas. Daí surge uma nova necessidade que é adequar a comunicação interna. As metas de produtividade e arrecadação são definidas por meio de trabalho conjunto dos gestores com os subordinados, diversos grupos de trabalho são montados para resolução de problemas específicos, e projetos são desenvolvidos por meio da constante troca de informação interna. Existem representantes a nível nacional em diversos assuntos, que devem repassar as diretrizes e procedimentos de qualidade adotados em outras Unidades Federativas (KUBO, 2019).

Quando foi publicado o Decreto n. 15.395, de 19 de março de 2020, a SEFAZ/MS não estava preparada para a execução adequada do teletrabalho. Ao longo do ano de 2020 algumas inovações foram implantadas para que se produzissem mínimos resultados esperados. Alguns sistemas ou procedimentos existiam e necessitaram de melhorias, enquanto outros foram pensados do zero para atender às novas demandas.

As principais inovações foram a disponibilização de novos sistemas, para operação remota, tanto pelos auditores como pelos contribuintes, como:

- Rede Privada Virtual (VPN): Acessa os serviços de rede do governo estadual e informações de bancos de dados confidenciais.
- Processo Administrativo Tributário (E-PAT): lança o Alim (Auto de Lançamento e Imposição de Multa) com os anexos e o contribuinte pode acessar, realizando o pagamento ou impugnando o crédito tributário exigido, com acesso ao ICMS Transparente.
- Fale Conosco: permite que o contribuinte, possa tirar dúvidas sobre os mais diversos assuntos, e ajuda com as respostas para as perguntas mais frequentes.
- Solicitação de Abertura de Protocolo (SAP): para dar entrada em processo.
- Minhas Mensagens: serve como meio oficial de comunicação com o contribuinte, podendo ser realizadas notificações fiscais e solicitação de documentos.
- Relatório de Acessos: permite aos gestores acompanhar o serviço, verificando o dia e a hora que o servidor acessou remotamente o portal de serviços ICMS Transparente.
- Registro de Utilização de Documentos Fiscais e Termos de Ocorrência (E-Rufdto): lavra termos de ocorrência tanto pelo Fisco quanto pelo contribuinte.
- Consulta Fisco Df-e: acessa as informações das notas fiscais emitidas ou recebidas podendo ser analisadas de forma minuciosa. Relaciona a nota fiscal para que seja gerado um DANFE (Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica) e assim ser encontradas informações dos participantes da operação, valores de impostos, informações dos produtos e responsáveis pelo transporte.

Um procedimento não exclusivo da SEFAZ/MS que começou a ser utilizado de forma recorrente durante o novo sistema de trabalho foi a execução de reuniões virtuais, através do Google Meet ou Zoom, com as assinaturas colhidas eletronicamente.

Discussão e análise dos resultados

A Auditoria Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul possui atualmente 187 pessoas ativas, das quais 32 foram excluídos da pesquisa por serem gestores, ocupantes de cargos em outros órgãos públicos, ou de funções diretivas ou estarem afastados das atribuições por outros motivos. Dos 157 auditores fiscais aptos a responderem o questionário eletrônico, 87 responderam, correspondendo a mais de 55% de adesão.

O instrumento de coleta de dados foram as informações obtidas a partir dos registros nos sistemas eletrônicos, e observação-participante da atuação como auditor fiscal atuando remotamente, e a aplicação de questionários.

O estudo foi delimitado para os auditores fiscais da Secretaria de Estado da Fazenda de Mato Grosso do Sul, área que proporciona a maior parte da arrecadação de impostos do Estado, e que não pode ser interrompida. Como a implantação do teletrabalho foi emergencial, e para todos, foi de suma importância conhecer a percepção dos diretamente envolvidos para a continuidade, proposição de melhorias das atividades e aumento da produtividade.

A percepção dos auditores e gestores, auferida através dos questionários está resumidas nos Quadros 3 a 6.

QUADRO 3 – ENUNCIADOS DO ATRIBUTO PROFISSIONAL - AUDITORES

Enunciado	Aspecto
Produtividade no trabalho	Melhoria
Tornou o trabalho mais flexível	Melhoria
Ocasionou menos interrupções durante execução das atividades	Melhoria
Melhorou os sistemas disponíveis na SEFAZ/MS	Melhoria
Autonomia para a realização do trabalho	Melhoria
Número de sistemas utilizados na execução da auditoria	Melhoria
Definição das prioridades do trabalho	Melhoria
Infraestrutura do local de trabalho pela mudança para a residência	Melhoria
Produção em horários alternativos ao do expediente graças à falta de controle da jornada diária	Melhoria
Velocidade de acesso a dados	Melhoria
Quantidade de trabalho efetuada	Dificuldade
Proporcionou oportunidades na carreira	Dificuldade
Distração causada pelo ambiente de <i>home office</i>	Dificuldade
Equipamentos disponíveis para a execução do trabalho	Dificuldade
Nível de cobrança por parte da chefia	Dificuldade
Cursos de capacitação	Dificuldade
Resistência por parte dos gestores	Dificuldade
Acessos remotos	Dificuldade
Legislação mais detalhada com direitos e deveres do teletrabalho	Dificuldade
Número de feedbacks proporcionados pela chefia	Dificuldade

Fonte: Dados da pesquisa

QUADRO 4 – ENUNCIADOS DO ATRIBUTO PESSOAL - AUDITORES

Enunciado	Aspecto
Custos fixos relacionados à necessidade de ir ao local de trabalho (vestimenta, alimentação, deslocamento)	Melhoria
Qualidade de vida	Melhoria
Saúde física e psíquica do servidor	Melhoria
Organização da divisão do trabalho ao longo do dia	Melhoria
Nível de satisfação com o trabalho	Melhoria
Proximidade com a família	Melhoria
Sentimento de proteção em relação à pandemia	Melhoria
Deslocamento diário	Melhoria
Ambiente de competitividade comum em ambiente de trabalho	Melhoria
Tensão proporcionada pela supervisão presencial	Melhoria
Isolamento social	Dificuldade
Custos fixos na residência	Dificuldade
Proporcionou mudança da rotina	Dificuldade
Cobrança da família por atenção	Dificuldade
Gerenciamento do tempo	Dificuldade
Perfil para a adesão ao teletrabalho	Dificuldade
Separar o horário de trabalho das horas de lazer	Dificuldade
Espaço físico adequado para trabalho na residência	Dificuldade
Novidades profissionais surgidas no período	Dificuldade
Visão dos funcionários com o teletrabalhador	Dificuldade

Fonte: Dados da pesquisa

QUADRO 5 – ENUNCIADOS DO ATRIBUTO FUNCIONAL - GESTORES

Enunciado	Aspecto
Produtividade geral no trabalho	Melhoria
Celeridade na entrega dos processos	Melhoria
Reuniões mais rápidas	Melhoria
Número de lançamentos de autos de infração	Melhoria
Hábito de feedback aos auditores por meio eletrônico	Melhoria
Aferição da produtividade	Melhoria
Interrupções no trabalho pelos gestores, proporcionando mais tempo disponível	Melhoria
Cumprimento de metas estipuladas	Melhoria
Agilidade de resposta ao contribuinte	Melhoria
O cargo de auditor não necessita ser 100% presencial	Melhoria

Quantidade de fiscalizações efetuadas	Melhoria
Nível de detalhamento na fiscalização	Dificuldade
Cobrança dos processos atrasados/ não entregues	Dificuldade
Convocação para reuniões emergenciais	Dificuldade
Controle das atividades efetuadas pelo auditor	Dificuldade
Horário definido no contato com auditor	Dificuldade
Execução de atividades devido à falta de carga horária delimitada	Dificuldade
Dificuldade dos gestores com surgimento de novos desafios	Dificuldade
Apoio dos gestores na resolução de problemas	Dificuldade
Acesso do contribuinte nas condições de realização de trabalho	Dificuldade
Necessidade de análise de perfil dos auditores aptos ao teletrabalho	Dificuldade
Feedback dos auditores sobre as atividades de um modo geral	Dificuldade

Fonte: Dados da pesquisa

QUADRO 6 – ENUNCIADOS DO ATRIBUTO ORGANIZACIONAL - GESTORES

Enunciado	Aspecto
Custos de infraestrutura	Melhoria
Arrecadação do Estado	Melhoria
Flexibilidade do trabalho pela diminuição de supervisão local constante	Melhoria
Acesso aos dados dispostos pela tecnologia da informação do Estado	Melhoria
Número de licenças-médicas protocoladas	Melhoria
Sistemas disponibilizados pelo Governo e trouxe outros novos	Melhoria
Qualidade de vida dos servidores	Melhoria
Necessidade de espaço físico disponível	Melhoria
Uso da tecnologia para acompanhamento por parte do Governo	Melhoria
Grau de motivação dos servidores na execução das atividades	Melhoria
EAD como alternativa suficiente para capacitação	Melhoria
Economia de recursos que se esperava deste modelo de trabalho	Dificuldade
Inovações ocorridas no Governo	Dificuldade
Análise de servidores que possam assumir cargos importantes no futuro	Dificuldade
Vulnerabilidade na segurança dos dados disponíveis	Dificuldade
Regulamentação mais adequada para execução do teletrabalho	Dificuldade
Uso de novos sistemas pelos servidores	Dificuldade
Cultura organizacional	Dificuldade
Sentimento de equipe	Dificuldade
Nível de iniciativa dos servidores	Dificuldade
Análise geral do Governo sobre o teletrabalho	Dificuldade
Aprendizado imposta pela falta de curso presencial	Dificuldade

Fonte: Dados da pesquisa

Proposta de melhoria

Esta pesquisa ressaltou que o teletrabalho gerou diversos efeitos no ambiente dos auditores fiscais, que podem ser vistos como benefícios ou novas situações-problema. Por meio dos questionários, foram identificados os principais pontos sensíveis no modelo implantado, para a sugestão de melhoramentos, conforme os Quadros 7 a 10.

QUADRO 7 - QUANTO AO ATRIBUTO PESSOAL

Ponto analisado	Objetivo	Ações a serem executadas
Saúde física e psíquica do servidor.	Proporcionar alternativas para melhoria da saúde do servidor em <i>home-office</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Lançar ações de conscientização sobre os benefícios ao servidor advindos do teletrabalho, permitindo acesso a um psicólogo do governo estadual quando necessário. - Realizar convênios com academias, assessorias esportivas, pilates, yoga e demais tipos de proporcionadores de bem-estar motivando o servidor a utilizá-los.
Divisão do trabalho ao longo do dia.	Estruturar o <i>modus operandi</i> das tarefas a serem efetuadas pelo auditor fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> - Criar manuais de procedimentos ou fluxogramas que possam direcionar o auditor fiscal na execução das atividades. - Estabelecer prazos para a resolução dos processos de acordo com a complexidade e determinar quais as atividades prioritárias para a organização.
Custos fixos na residência gerados pelo teletrabalho.	Auxiliar o servidor em teletrabalho a arcar com os novos custos do sistema de trabalho.	<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar algum tipo de auxílio aos servidores que pretenderem ingressar no teletrabalho como forma de ajuda de custo para mudança de local de trabalho. - Manter todas as rubricas pagas aos servidores em regime presencial, incentivando assim mais pessoas a migrarem para o teletrabalho.

<p>Visão dos funcionários com relação ao teletrabalhador.</p>	<p>Diminuir a visão deturpada que outros servidores possuem do teletrabalhador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conduzir uma campanha de divulgação positiva e conscientização sobre o teletrabalho. - Incentivar o contato entre os colegas de trabalho para gerar informações sobre as atividades realizadas pelos teletrabalhadores e melhorias de resultados conquistadas.
---	---	---

Fonte: Dados da pesquisa

QUADRO 8 - QUANTO AO ATRIBUTO PROFISSIONAL

Ponto analisado	Objetivo	Ações a serem executadas
<p>Sistemas disponíveis na SEFAZ/MS.</p>	<p>Aprimorar os sistemas de tecnologia da informação necessários para a execução das atividades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar um levantamento de quais são os aspectos que devem ser melhorados nos sistemas para facilitar o teletrabalho. - Criar uma infraestrutura tecnológica descentralizada da Secretaria de Gestão da Informação para atender precisamente as demandas da SEFAZ/MS.
<p>Definição das prioridades do trabalho.</p>	<p>Selecionar as tarefas mais importantes dentre as previstas no cotidiano da auditoria fiscal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permitir que o servidor em teletrabalho tenha maior autonomia nas decisões de importância das tarefas. - Adotar práticas de gestão que repassem a confiança que a organização possui na divisão do trabalho efetuada.
<p>Cursos de capacitação.</p>	<p>Disponibilizar cursos, tanto para o uso de sistemas como para execução da parte funcional do servidor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar treinamentos obrigatórios sobre os sistemas ou procedimentos a serem mais usados no teletrabalho. - Recrutar e preparar os profissionais que serão responsáveis pelo treinamento aos teletrabalhadores, podendo inclusive haver o pagamento de hora-aula como incentivo.
<p>Feedbacks proporcionados pela chefia.</p>	<p>Gerar uma maior recorrência no feedback das tarefas propostas por parte dos gestores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manter discussões no mínimo semanais sobre o andamento das atividades. - Divulgar e indicar práticas realizadas com êxito por outros teletrabalhadores visando a melhorar as habilidades e desempenho dos auditores.

Fonte: Dados da pesquisa

QUADRO 9 - QUANTO AO ATRIBUTO FUNCIONAL

Ponto analisado	Objetivo	Ações a serem executadas
Resposta ao contribuinte.	Diminuir o tempo de resposta às dúvidas e problemas impetrados pelo contribuinte.	<ul style="list-style-type: none"> - Criar regulamentações que proporcionem eficiência no atendimento às demandas dos contribuintes. - Incorporar à produtividade fiscal paga aos auditores fiscais objetivos a serem atendidos no atendimento ao contribuinte.
Quantidade de fiscalizações efetuadas.	Aumentar, dentro da realidade de cada Coordenadoria, o número de fiscalizações efetuadas pelos auditores fiscais.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar um planejamento que possa direcionar ao auditor em <i>home-office</i>, empresas que apresentam indícios de irregularidades. - Rever as metas de produtividade definidas anteriormente, levando em consideração o tamanho da empresa fiscalizada, o prazo de fechamento da ordem de serviço, a qualidade dos trabalhos apresentados e o tempo comprometido com outras atividades de acordo com cada setor analisado.
Perfil dos auditores aptos ao teletrabalho.	Determinar requisitos para a verificação de quais servidores estão aptos a ingressarem no regime de teletrabalho.	<ul style="list-style-type: none"> - Definir as competências e habilidades mínimas que os pretendentes do sistema de teletrabalho devem possuir. - Avaliar por meio do histórico do servidor ou pela análise de desempenho diário os potenciais candidatos ao teletrabalho.
Feedback dos auditores sobre as atividades.	Promover maior quantidade de feedbacks por parte dos servidores em teletrabalho no que tange ao andamento dos trabalhos executados.	<ul style="list-style-type: none"> - Propor compromissos a serem cumpridos pelos servidores quanto à concessão de respostas sobre prazos e metas acordadas. - Habilitar canais, por meio da tecnologia disponível, que facilitem tanto a comunicação com o servidor quanto o acompanhamento das atividades realizadas.

Fonte: Dados da pesquisa

QUADRO 10 - QUANTO AO ATRIBUTO ORGANIZACIONAL

Ponto analisado	Objetivo	Ações a serem executadas
------------------------	-----------------	---------------------------------

Custos de infraestrutura.	Reduzir os custos da estrutura disponibilizada pelo governo estadual mediante a implantação do teletrabalho.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar um estudo sobre o custo necessário para a aquisição de programas e equipamentos para poder comparar se haverá redução em relação ao custo fixo atual. - Efetuar um levantamento do número de servidores em teletrabalho para tentar diminuir o número de prédios utilizados pela SEFAZ/MS, eliminando custos fixos de manutenção predial, como água, energia elétrica, internet e aluguel.
Sistemas disponibilizados pelo Governo.	Aperfeiçoar os sistemas de trabalho estaduais existentes e buscar novidades aplicáveis à realidade governamental.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer parcerias com outros órgãos ou empresas que tenham sistemas eficazes. - Garantir que os sistemas estejam constantemente atualizados para o uso de máximo de desempenho possível.
Segurança dos dados disponíveis.	Diminuir o grau de vulnerabilidade das informações presentes nos bancos de dados da SEFAZ/MS.	<ul style="list-style-type: none"> - Executar uma profunda análise do nível de segurança atual das informações e identificar os pontos mais suscetíveis à perda do sigilo das informações. - Definir uma política de segurança que permita que as informações sejam confiáveis e integras, mantendo um sistema de controle constante sobre o modo de disponibilização dos dados e concessão de permissões para manipulação.
Regulamentação adequada da execução do teletrabalho.	Criar uma legislação que regule os procedimentos a serem cumpridos durante o regime de teletrabalho, orientando tanto os servidores quanto a Administração Pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisar os documentos que regulam o teletrabalho em outras organizações para que se obtenham bons exemplos e se analise as lacunas dos projetos. - Disponibilizar uma ouvidoria para que servidores, gestores e profissionais de TI possam realizar sugestões e assim alinhar essas propostas, na medida do possível, com os anseios da organização.

Fonte: Dados da pesquisa

Conclusões

As principais vantagens geradas pelo trabalho remoto para os servidores foram mais flexibilidade na execução das atividades, maior autonomia na realização dos trabalhos, aumento da produção em horários fora do expediente normal, maior proximidade com a família, um sentimento de proteção em relação à pandemia e menos stress causado pelo não deslocamento diário. Na visão dos gestores, foi a rapidez com que ocorrem

as reuniões, confirmação de que o trabalho não necessita ser essencialmente presencial, criação de um novo hábito de feedback fornecido por meio eletrônico, demonstração de pouca necessidade de espaço disponível para atuação na sede administrativa, melhora na qualidade de vida dos servidores e um maior grau de motivação dos servidores na execução das tarefas.

Foram levantadas dificuldades, sendo as mais percebidas: a falta de capacitação adequada, necessidade de legislação detalhada sobre o *home-office*, diminuição dos feedbacks das chefias, aumento dos gastos na residência, aumento do isolamento social e criação de uma visão preconceituosa pelos funcionários que não aderiram ao trabalho remoto. As desvantagens para os gestores foram: o aumento na dificuldade na resolução dos problemas, necessidade de realizar uma análise de perfil dos servidores aptos ao teletrabalho, diminuição de feedback das atividades dos subordinados, vulnerabilidade na segurança dos dados, falta de regulamentação sobre o modo de execução do teletrabalho e dificuldade do governo em melhorar a tecnologia para fazer o acompanhamento adequado das atividades a distância.

Interessante notar que os auditores mencionam como desvantagens na adoção do teletrabalho maiores gastos na residência por lá exercerem suas atividades, como com energia elétrica, internet e alimentação, mas nada comentam com a economia com o não deslocamento até o antigo local de trabalho, e eventualmente até com uma menor utilização de vestuário. Do outro lado, a SEFAZ obteve economias com energia, água, café, porém não chegou a divulgar esses valores. Estudo análogo foi desenvolvido por Rocha *et al* (2021) na Sefaz/ES, que apontou economias em 12 itens de gastos de um total de 17.

Com os dados obtidos, fez-se a proposição de um plano de ação de melhorias com sugestões baseadas nas percepções, que atinge quatro atributos: pessoal, profissional, funcional e organizacional. Relacionando o ponto a ser trabalhado, o objetivo e as ações a serem tomadas para melhorar a forma como vem sendo executado o teletrabalho, demonstrou-se soluções viáveis para que o novo sistema seja executado de forma mais eficiente e gerando mais benefícios.

Dentre as limitações encontradas, citamos a abrangência, pois as informações obtidas foram de apenas uma organização pública dentre várias outras existentes, sendo assim, não deve ocorrer uma generalização dos resultados apresentados a todo e qualquer órgão público.

Desta forma, fica como sugestão de trabalhos futuros a verificação dos impactos do teletrabalho em outras instituições, principalmente naquelas com atividades diversas das realizadas pelos auditores fiscais; a realização de uma análise em um momento pós-pandemia, o que fará com que mudem as expectativas dos agentes envolvidos na execução do teletrabalho; a confecção de um estudo voltado à percepção dos servidores que não aderirem ao teletrabalho ou que retornarem à atividade presencial por vontade própria; e a execução de uma pesquisa voltada mais para a percepção objetiva dos impactos causados pelo teletrabalho, utilizando dados concretos como custos, produtividade em números e grau de satisfação dos contribuintes com os serviços prestados.

Referências

ABREU, Bruna Meirelles de; CASTRO, Lucinea Pessoa de; LIMA, Luciana Campos; SOUZA, Eduardo Cesar Pereira. As diferentes modalidades de trabalho no cotidiano secretarial: trabalho virtual versus modelo tradicional de assessoria. **Refas – Revista Fatec Zona Sul, São Paulo**, v. 5, n. 3, p. 25 – 41, fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2XUWTM1>. Acesso em: 14 mar. 2020.

ADERALDO, Igor Leal; ADERALDO, Carlos Victor Leal; LIMA, Afonso Carneiro. Aspectos críticos do teletrabalho em uma companhia multinacional. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. spe, p. 511-533, set. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512017000700511&lng=en&nr-m=iso>. Acesso em 10 nov. 2020.

ALMEIDA, José Rodrigues. Utilização da contabilidade no processo de auditoria do ICMS: estudo sob a ótica dos auditores fiscais da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. **Revista Razão Contábil & Finanças**, Fortaleza, v. 6, n.1, jan./jun. 2015.

AVIGO, Ricardo Oliveira. **Inovação organizacional em compras públicas**: análise da acurácia do planejamento participativo do Instituto Federal do Triângulo Mineiro de 2013 a 2016. 2018. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2018.

BARRETO, Ana Catarina Massano. **Auditoria interna no desempenho organizacional**. 2017. 74 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Finanças) – Escola Superior de Ciências Empresariais. Instituto Politécnico de Setúbal, 2017.

BARROS, A. M.; SILVA J. R. G. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2010.

BELZUNEGUI-ERASO, Angel; ERRO-GARCÉS, Amaya. Teleworking in the Context of the Covid-19 Crisis. **Sustainability**, v. 12, n. 9, 2020.

BONACINI, Luca; GALLO, Giovanni; SCICCHITANO, Sergio. Working from home and income inequality: risks of a ‘new normal’ with COVID-19. **Journal of Population Economics**, v. 34, p. 303–360, 2020. <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00800-7>.

CASTRO, Simone Metello de Mattos. **Reflexos do teletrabalho no comprometimento organizacional, intenção de sair, satisfação e exaustão no trabalho**. 2019. 206 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

CECÍLIO, Leisa Barros. **Análise da atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica como promotores da política de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação Federais.** 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2018.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria fiscal e tributária** - teoria e prática. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, fev. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2019.

FERREIRA JUNIOR, José Carlos. Telecommuting: o paradigma de um novo estilo de trabalho. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 8-17, set. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902000000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 mai. 2020.

GUSMÃO, João Arlindo do Prado. **Relação entre a auditoria fiscal auxiliada pela informática pericial e a percepção do risco fiscal pelos contribuintes:** uma pesquisa na administração tributária do estado de Goiás. 2014. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração. Centro Universitário Alves Faria, Goiânia, 2014.

KUBO, Itamar Kiyoshi da Silva. **Elaboração de planos de ação para a realização de auditorias operacionais:** uma proposta de aplicação da ferramenta 5W2H. 2019. 68 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019.

LEITE, Ana Luiza.; LEMOS, Dannyela da Cunha. Gestão de pessoas e o teletrabalho: desafios e possibilidades. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília 72 (2) 330-359 abr/jun 2021

MAFFEI, José. **Curso de auditoria** – introdução à auditoria de acordo com as normas internacionais e melhores práticas. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Alvaro Augusto Araujo. **O uso do teletrabalho nas empresas de call center e contact center multiclientes atuantes no Brasil:** estudo para identificar as forças propulsoras, restritivas e contribuições reconhecidas. 2011. 268 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública.** 4. ed. São Paulo: Saraiva Uni, 2020.

OLIVEIRA, Míriam Aparecida Mesquita. **Teletrabalho e atitudes frente à mudança**: estudo multicase no setor público brasileiro. 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

PELÁEZ, Rafael Hernando Camacho; LÓPEZ, Daimer Higueta; Teletrabajo con calidad de vida laboral y productividad. Una aproximación a un modelo en una empresa del sector energético. **Revista Científica Pensamiento & Gestión**, núm. 35, pp. 87-118, 2013.

REICHERT, Fernanda Maciel; CAMBOIM, Guilherme Freitas; ZAWISLAK, Paulo Antonio. Capacidades e trajetórias de inovação de empresas brasileiras. **Revista de Administração Mackenzie**, vol. 16, n. 5, pp. 161-194, 2015.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; PEREIRA, Alana Deusilan Sester; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Difusão da informação na administração pública. **Transinformação**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 159-171, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 ago. 2020.

RIBEIRO, Osni Moura; COELHO, Juliana Moura Ribeiro. **Auditoria Fácil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Adriana Buss; CORREA, Daniel; TOSTA, Julierme Gomes; Campos, Roberto Paula de Freitas Campo. Teletrabalho, produção e gastos públicos: o que aprendemos com a covid-19? **Revista do Serviço Público** (Enap), Brasília 72 (2) 299-329 abr/jun 2021.

ROCHA, Cháris Telles Martins da; AMADOR, Fernanda Spanier. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 152-162, jan. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512018000100152&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 abr. 2020.

ROSENFELD, Cinara. Lerrer; ALVES, Daniela Alves de. Autonomia e trabalho informacional: o teletrabalho. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 207-33, 2011.

SEIXAS, Fernanda Caribé. **Teletrabalho**: conceito, aspectos jurídicos e proposições. Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia, Salvador, BA, v. 6, n. 8, p. 141-156, jan. 2017.

VARGAS, Alejandro Villafrade; OSMA, Jose Ignacio Palacios. Propuesta de implementación de un modelo de teletrabajo. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, v. 12, n. 12, 2013.

YOSHITAKE, Mariano. **Auditoria Contábil**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

ZANCHETTIN, Fábio; CHAEBO, Gemael. Seleção de amostras de auditoria: complementariedade entre Curva

ABC e Lei de Benford. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 8, n. 2, p. 111-132, mai./ago. 2020.

ANALYSIS OF THE DEPLOYMENT OF TELEWORK IN A PUBLIC ADMINISTRATION UNIT

Recebido 27-ago-21 **Aceito** 09-set-21

Resumo A pandemia causada pela Covid-19 obrigou a área de auditoria fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul a implantar o teletrabalho, de forma emergencial e sem uma estrutura inicial adequada. Este trabalho analisa a percepção dos envolvidos nessa implantação. A coleta de dados foi efetuada através de documentos das atividades exercidas pelos auditores fiscais, por observação direta das inovações necessárias ao exercício do teletrabalho e mediante a realização de um questionário com auditores e gestores. Os resultados da pesquisa demonstraram que ocorreram inovações nos procedimentos elencados na legislação para melhor execução do teletrabalho. Diversos foram os impactos positivos e negativos, entretanto algumas vantagens esperadas não foram percebidas e determinadas dificuldades foram confirmadas, gerando uma proposta de melhoria com sugestão de ações a serem tomadas pelo órgão.

Palavras-chave Teletrabalho; Administração Pública; Auditor Fiscal; Inovação.

Abstract *The pandemic caused by Covid-19 forced the fiscal audit area of the State Finance Department of the State of Mato Grosso do Sul to implement telework, as an emergency and without an adequate initial structure. This work analyzes the perception of those involved in this implementation. Data collection was carried out through documents of the activities carried out by tax auditors, by direct observation of the innovations necessary for the exercise of telework and through a questionnaire with auditors and managers. The research results showed that there were innovations in the procedures listed in the legislation for better execution of telework. There were several positive and negative impacts, however some expected advantages were not perceived and certain difficulties were confirmed, generating a proposal for improvement with a suggestion of actions to be taken by the agency.*

Keywords *Telework; Public administration; Tax Auditor; Innovation.*

Análise do processo de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual no Município de Foz do Iguaçu (2019)

Youssef Von Burgath Burgath_@hotmail.com

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Foz do Iguaçu, Brasil.

1. Introdução

O orçamento público é um instrumento de planejamento na administração pública, colocando em prática as ações de curto e longo prazo, com o objetivo em alcançar metas que atendam aos interesses da população. O orçamento público é definido como uma lei que representa as decisões dos contribuintes em relação às despesas e receitas na administração pública, condicionado a partir das decisões coletivas. O foco é que esse mecanismo possa atender a um maior número de pessoas que financiam as despesas públicas, resultando em melhorias e no bem estar social (PIRES,2011).

O orçamento público exige do corpo técnico o domínio em diversos campos de conhecimento, sendo o financeiro, administrativo, jurídico com a função de verificar a proposta orçamentária em projeto de lei, e após aprovação, a sanção a partir de lei. A divisão de despesas é composta pelas unidades administrativas, possuindo uma divisão nas funções internas. O orçamento público é um dos instrumentos em que são realizadas as aplicações de recursos durante o exercício financeiro anual, de acordo com a lei.

O instrumento é colocado em prática a partir do controle das despesas públicas, com a fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, sendo que o primeiro poder autoriza as despesas, e o segundo poder realiza a execução orçamentária. O instrumento de planejamento orçamentário a curto prazo, no caso de um ano (exercício financeiro), se resulta com a quantificação das receitas e fixação de despesas, realizando o controle para evitar qualquer tipo de endividamento durante o exercício financeiro.

No entendimento de Santos e Camacho (2014), o orçamento público direciona as prioridades nos investimentos, a partir da elaboração do plano de ação do governo, com os recursos em caixa disponíveis para a aplicação durante o exercício financeiro. Ainda segundo os autores, no ordenamento jurídico do Brasil, estão compostos em três instrumentos de planejamento promulgados na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com Giacomoni (2018), o orçamento público é um documento que é apresentado na forma da lei, marcado por um processo complexo, e etapas que deverão ser concluídas. Possibilitando o orçamento a cumprir o plano de governo durante o exercício financeiro na administração pública. A regulamentação dos instrumentos orçamentários se inicia através da Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais, Manuais Técnicos de Orçamento, portarias da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia, resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000, Lei nº 4.320/1964 (inserida como Lei Complementar através da CF/88), Manual de Contabilidade Pública. Na administração pública municipal de Foz do Iguaçu, a Lei Orgânica, Leis Ordinárias e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu abrangem o processo do orçamento público na esfera municipal, sendo o foco principal do trabalho.

No entender de Gadelha (2017, p.7), o orçamento público no Brasil é considerado um “[...] processo contínuo, dinâmico, flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos”. Ainda segundo o autor, a “[...] Constituição de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento” (GADELHA,2017. p. 11).

Cabe destacar que o orçamento público deve ser colocado em prática não somente no campo acadêmico e institucional, mas, apresentando à população a sua devida importância na administração pública e durante o exercício financeiro.

O presente estudo se justifica em virtude da importância do orçamento na administração pública, bem como o processo do ciclo orçamentário, no caso da elaboração do orçamento, até a discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, que evidenciam as ações durante o exercício financeiro. Levando em consideração o processo no município de Foz do Iguaçu, durante o exercício financeiro de 2019, no qual foram entrevistados os atores responsáveis pelo processo de elaboração (Assistente administrativo e Diretor de Gestão Orçamentária), e a discussão no Poder Legislativo Municipal entrevistando o Analista Parlamentar.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Orçamento público

O orçamento público é um instrumento da administração pública, mediante atividades como a autorização de despesas e previsão de receitas através da programação orçamentária no exercício financeiro. É um processo que envolve a atividade financeira do Estado através da aplicação destes recursos, atingindo determinados objetivos, e atendendo as necessidades públicas. Em um determinado período, o orçamento público expressa o programa de atuação do governo, com a discriminação da receita e despesa. Em prática, é considerado uma ferramenta de planejamento a curto prazo, que estabelece as ações prioritárias.

Segundo Gadelha (2017), o orçamento público é uma lei que trabalha com os aspectos financeiros e a administração dos recursos públicos. É considerado um instrumento que estabelece as ações com prioridades, através de decisões políticas, que possam atender as principais demandas na sociedade, devido à limitação de recursos, ou escassez.

Diante do exposto, o orçamento público surge como um instrumento necessário para a organização das receitas e despesas, tornando-se cada vez mais efetivo nas instituições da administração pública, sendo colocado em prática como uma ferramenta de equilíbrio em todas as esferas das instituições governamentais. O controle e o planejamento de ações estão vinculados ao conceito de orçamento, com efeitos na prática do exercício estatal (PIRES; MOTTA, 2006).

O orçamento público também atua como mecanismo promotor da transparência, já que, através dele, o cidadão pode identificar a aplicação pretendida e realizada dos recursos recolhidos através de contribuições, taxas e impostos. Ele reflete de maneira explícita as diretrizes do planejamento, sob a forma de serviços e investimentos priorizados. Referente ao orçamento público, os instrumentos governamentais (PPA, LDO e LOA) cumprem o princípio da publicidade, sendo publicados nos diários oficiais, e inclui a maioria dos decretos, portarias e leis na administração pública.

2.2 Aspectos legais do orçamento público

A natureza jurídica do orçamento público decorre em várias discussões no cenário nacional, com a natureza de um ato orçamentário que é elaborado nas principais instituições do país, ou seja, direitos e as obrigações atribuídas aos agentes públicos, e aos governantes, com as responsabilidades e consequências diante dos atos (BALEIRO, 2008).

O tema orçamento público tem destaque na Constituição da República, com o novo sistema de planejamento e orçamento. Após a promulgação da Constituição, a Lei nº 4.320 de 1964 foi recepcionada como Lei Complementar, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), em 4 de maio foi sancionada. Os instrumentos

de planejamento governamental previstos na CF/88, no caso do PPA, LDO e LOA, são implementadas através de lei ordinária, com elaboração de iniciativa por parte do Poder Executivo.

A Constituição de 1988 definiu os instrumentos de planejamento governamental com base em diretrizes e orientações com um elevado grau de detalhes, definindo corretamente os dispositivos específicos. A introdução de novos conceitos, e a ratificação de normas anteriormente estabelecidas definiram em prática a relação entre o planejamento e orçamento público. De acordo com Pires e Motta (2006), houve mudanças na prática do orçamento público devido às alterações nas atribuições do processo orçamentário no país. O processo de reformulação aumentou a participação do Poder Legislativo na programação econômico-financeira do Estado, e diante da promulgação da CF/88, foram recuperadas as decisões referentes ao Poder Legislativo com relação aos orçamentos das entidades descentralizadas na administração pública.

Vale destacar que na seção dos orçamentos na Constituição Federal de 1988 são estabelecidos as instruções sobre o processo orçamentário integrado, como no art.165, §9º, que cabe a lei complementar: “ I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentaria anual; II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (CF/1988).

Segundo Giacomoni (2018), a Constituição de 1988 reforçou a concepção entre o planejamento e orçamento, e a obrigatoriedade da elaboração dos planos plurianuais, incluindo as despesas de capital e os programas de duração continuada, em substituição aos orçamentos plurianuais de investimentos da Constituição anterior. Ainda segundo o autor, os planos plurianuais orientam a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, e as emendas apresentadas por parte do Poder Legislativo.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, é um documento legal que estabelece normas de finanças públicas com foco na responsabilidade da gestão fiscal, além de outras prioridades. Nesta lei, os princípios do Planejamento, Transparência, Controle dos Atos Públicos e a responsabilização são aplicados na atividade financeira do Estado. A lei tem como fim regulamentar o que está na Constituição Federal, em destaque as matérias relacionadas ao orçamento público, previstas no Título VI, com o capítulo II que estabelece as normas gerais de finanças públicas com responsabilidades das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios.

A LRF também estabelece mecanismos no processo da transparência da gestão fiscal através da publicação de relatórios, na execução orçamentária é o caso os demonstrativos. Com relação as audiências públicas, a presença das autoridades do Estado para apresentar as informações à população, com um quadro objetivo da aplicação dos recursos, também colocada à disposição pelos administradores públicos e governantes.

Na administração pública direta, o Poder Executivo é o responsável pela execução da atividade financeira do Estado, com a função de arrecadar a maior parte das receitas, e realizar a maior parte das despesas. Aos outros poderes, em alguns casos cabe arrecadar receitas e realizar as despesas voltadas ao cumprimento de

suas atividades. Além de disciplinar melhor o uso do dinheiro do contribuinte, a LRF prevê punições em caso de descumprimento da lei, estimulando a transparência e controle do bem público.

Segundo Gadelha (2017), na década de 1990, a situação financeira do Estado brasileiro estava em alto déficit e diante da implementação necessária de um novo instrumento para conduzir o equilíbrio das contas públicas. Em todas as esferas da administração pública, os déficits aumentavam cada vez mais, dívida pública, gastos com pessoal elevado, guerra fiscal dos estados, e entre outras situações. De acordo com o autor, o Estado brasileiro precisava equilibrar as contas públicas, e para isso foi criada a lei que determina a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Neste caso, a LRF foi implementada com objetivo de regulamentar as finanças públicas do Brasil. Mesmo com legislações que tratam sobre as contas públicas, houve a necessidade de criar a lei nos termos de regulamentação e normatização dos gastos do governo.

A LRF está prevista na Constituição Federal de 1988, no art.163, inciso I. O Estado brasileiro utilizou a Constituição para regulamentar a utilização dos recursos públicos. O instrumento serviu para responsabilizar os gestores, para que os recursos sejam utilizados de maneira correta.

De acordo com Pires (2011), o Plano Plurianual também é considerado um plano de governo, com detalhamento por funções, projetos, programas e indicadores. A diferença com relação ao plano de governo se refere aos detalhes técnicos, sendo justificadas as prioridades através de diagnósticos e dados com o desdobramento em programas e projetos, com o auxílio de servidores da área, pertencentes ao próprio quadro da administração pública, ou não. O PPA é executado a partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo, sendo que no primeiro ano do mandato é concluída a execução do PPA iniciado no mandato anterior. Esse procedimento visa evitar a não continuação de programas, projetos e obras.

Cabe destacar que cada ente federativo possui seu PPA, sua LDO e sua LOA. Segundo Gadelha (2017), o PPA é um instrumento que auxilia as ações do administrador público, definindo as prioridades e ações do governo durante um mandato.

O instrumento que está integrado ao planejamento orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as metas e prioridades ao exercício financeiro seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (GIACOMONI,2018). A LDO está configurada como um instrumento de planejamento orçamentário que auxilia na execução do orçamento anual, dando ênfase aos programas que se encontram no PPA. A LRF atribuiu à LDO a disposição sobre o equilíbrio entre a receitas e despesas, limitação de empenho, avaliação de resultados e controle de custos (CONSTANTINO PEDRO, 2018).

A Constituição Federal de 1988 define que a LOA é composta por três tipos de orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais. O orçamento de investimentos é composto por um documento separado, e o orçamento fiscal e de seguridade social estão incluídos nas categorias de receita e despesa no mesmo documento orçamentário. Os gastos na Lei Orçamentária são separados por assuntos que refletem as diversas áreas da ação governamental, como saúde, educação, segurança pública.

3. Procedimentos metodológicos

A seção apresentada está relacionada aos métodos da pesquisa, que se inicia com os elementos teóricos que prosseguem o objeto de estudo, de forma empírica e com a correta aplicação no desenvolvimento do estudo de caso. Fundamentando as etapas da coleta de dados, seleção, análise, leitura de artigos relacionados ao assunto, pesquisa em sites de entidades governamentais onde se encontram os dados sobre o orçamento público, assim atingindo os objetivos conforme o planejamento da pesquisa.

No que está relacionado aos objetivos da pesquisa, a parte descritiva apresenta a importância da elaboração e discussão do orçamento público durante as fases do processo orçamentário. Na visão de Gil (2002), a pesquisa do trabalho tem como objetivo encontrar respostas, sendo que os elementos encontrados possam proporcionar soluções através de um procedimento racional e sistemático durante o desenvolvimento da pesquisa

Nesse caso, o estudo teve como objetivo principal realizar análise sobre o processo de elaboração e discussão do orçamento na administração pública municipal, no caso do Município de Foz do Iguaçu. A análise teve como objetivo pesquisar como ocorrem o processo do instrumento orçamentário, assim identificando as ações atribuídas aos agentes públicos, no exercício de 2019, contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa.

O estudo adotou metodologia de pesquisa qualitativa, com análise de referências teóricas e coleta de dados por meio de entrevistas com os servidores responsáveis pela elaboração do orçamento público. A pesquisa foi realizada em agosto de 2019, sendo atualizada no mês de abril de 2020.

4. Município de Foz do Iguaçu

O município de Foz do Iguaçu, Paraná, está localizado na região oeste do estado, denominada como região da tríplice fronteira, que faz divisa com Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina). O município possui população de 258.532 habitantes, sendo a sétima maior cidade do estado, com a estimativa de orçamento, para o ano de 2019, em 1.123.777.045,50 (um bilhão, cento e vinte e três milhões, setecentos e setenta e sete mil e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) (IBGE, 2019; PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2019). A cidade é conhecida internacionalmente devido ao ramo de turismo, que atrai turistas de diversos países, e estimula a geração de empregos no comércio, que resultam na arrecadação de tributos por parte da administração pública municipal.

O município de Foz do Iguaçu se destaca no desenvolvimento sustentável no setor de turismo, eventos, comércio e entre outras atividades relacionadas ao ramo. O grande desenvolvimento no turismo de negócios incentiva diversos investimentos através do setor privado no município, sendo a segunda maior cidade que recebe eventos no estado, ficando abaixo da capital do estado Curitiba.

Na sequência do trabalho serão apresentados os resultados no estudo de caso, o qual tem objetivo de apresentar o processo que envolve a elaboração da proposta orçamentária na administração pública municipal, com as respostas obtidas através do responsável na prefeitura que direciona a elaboração, e o analista parlamentar da Câmara Municipal, responsável pelas comissões mistas e divulgação dos dados referentes aos procedimentos durante a discussão do processo orçamentário durante as reuniões, através do formulação de perguntas durante a entrevista.

4.2 Análise dos dados

Nesta seção, será apresentado o resultado da coleta de dados realizada na forma semiestruturada, com gravação da entrevista do diretor de gestão orçamentária, responsável pela divisão que coordena o processo orçamentário do município, incluindo mais dois servidores, com formação em administração, e o diretor, que ocupa atribuição há mais de 30 anos na função estatutária. A entrevista foi realizada em dois momentos: a primeira, para identificar os atores que estão envolvidos no processo, verificando a possibilidade em coletar os dados através das entrevistas sem nenhuma restrição de acesso. O segundo momento refere-se a entrevista no sentido informal de como é o processo de elaboração orçamentária, e quais são os procedimentos durante a etapa, e o processo inicial. A terceira parte utilizou-se de perguntas semiestruturadas, com objetivo de coletar os dados relacionados ao tema do orçamento público municipal.

Com a realização da entrevista, o objetivo principal era constatar o conhecimento do entrevistado referente ao assunto do processo de elaboração orçamentária, possibilitando o desenvolvimento da pesquisa sobre a análise do processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual. No que está relacionado aos dados, foram coletados os documentos no portal eletrônico do Município de Foz do Iguaçu, e no portal da transparência, sendo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e no site da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, foram obtidos o projeto de lei referente a Lei Orçamentaria Anual, nº 103/2018, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019, o quadro de detalhamento da despesa por fonte de recursos, o projeto de lei final ajustado pela comissão mista de Legislação, Justiça e Redação no Poder Legislativo Municipal, sendo realizado através de uma busca avançada de projetos no portal da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu.

A elaboração e discussão do orçamento público são definidas através dos instrumentos do planejamento governamental. No caso dos municípios, os instrumentos são compostos pelo Plano Diretor (Lei Federal nº 10.257/2001), Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Foz do Iguaçu, o processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA é de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, devendo esses instrumentos serem compatíveis com o Plano Diretor municipal.

4.3 Elaboração da Lei Orçamentária Anual

A elaboração da Lei Orçamentária Anual se inicia através da orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o Plano Plurianual também direciona na elaboração dos dois instrumentos de planejamento governamental,

fundamentando a sua devida execução, e que são efetivados a partir das audiências públicas. No uso das atribuições legais, o Poder Legislativo Municipal realiza a convocação da audiência pública para o debate referente aos instrumentos de planejamento e a aplicação dos recursos. As audiências públicas são realizadas no plenário do Poder Legislativo Municipal. Nas audiências, a comissão mista do poder legislativo é responsável pelo início da discussão, observando as prioridades da administração pública municipal, de acordo com o Plano Plurianual, e com objetivo de identificar as demandas em cada setor no município, aplicando o recurso em prol do cidadão. Com relação aos instrumentos de planejamento orçamentário, os parlamentares podem incluir emendas no projeto orçamentário, incluindo as emendas impositivas com obrigação em aplicar 50% do orçamento no setor da saúde, sendo que há um prazo para a apresentação dessas emendas.

Com relação à entrevista, é possível identificar durante a fase de elaboração do orçamento público, a participação da população nas audiências públicas, sendo iniciado no plenário da Câmara Municipal, que contribuem para o debate do orçamento. Verifica-se o cuidado durante a elaboração da lei orçamentária a conformidade com as diretrizes do Manual Técnico do Orçamento, Manual de Contabilidade Pública, Lei nº 4.320/1964, assim direcionando as ações que compõem o orçamento no âmbito municipal.

De acordo com o assistente administrativo e Diretor de Gestão Orçamentária, o processo de elaboração do orçamento “segue a orientação do Chefe do Poder Executivo Municipal, no sentido de quais projetos e prioridades serão incluídos no Plano Plurianual”. Acrescentou que a LDO começa a ser elaborada no início de cada ano, definindo metas para o próximo exercício financeiro.

Com relação a elaboração e a composição, o assistente administrativo, e também Diretor de Gestão Orçamentária, relatou que a elaboração da Lei Orçamentária Anual é composta por cada secretaria da administração pública municipal direta, com os respectivos secretários de cada pasta, servidores, técnicos da diretoria de gestão orçamentária e o chefe do Poder Executivo Municipal, responsável pelo encaminhamento do projeto de lei para a Câmara Municipal.

Na administração pública municipal, verifica-se que a elaboração dos três instrumentos de planejamento governamental e orçamentário são realizadas a partir das secretarias, no caso dos técnicos, secretários que estão ligados diretamente a assessoria e ao gabinete do prefeito, sendo responsáveis para a elaboração das ações, objetivos e metas conforme o poder decisório do Chefe do Poder Executivo Municipal, que determinam quais serão as prioridades, sendo verificado um determinado problema público. Nesse caso, mencionamos a elaboração do Plano Plurianual, considerado o instrumento de planejamento que orienta a LDO e a LOA.

No processo de elaboração do orçamento, a responsabilidade em formular as diretrizes é de atribuição das secretarias. Nas questões técnicas, verificou-se na entrevista com o Diretor de Gestão Orçamentária que ocorre um direcionamento para as secretarias, sendo definido o teto de valores que será aplicado com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incluindo os elementos de despesa na lei. O entrevistado afirma que as secretarias definem os valores, e em quais áreas serão aplicados os recursos de acordo com o planejamento orçamentário. Entretanto, em cada secretaria tem um responsável pela parte orçamentária e financeira. Afirma ainda que

“há uma relação institucional entre o Presidente da Câmara Municipal e o Chefe do Poder Executivo no que está relacionado a tramitação após a elaboração do projeto orçamentário”. Ocorre a atuação política, com a intermediação da Secretaria de Governo, e a relação institucional com os assessores legislativos e técnicos referente ao encaminhamento do projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal, com os devidos esclarecimentos ao setor jurídico da Câmara Municipal.

Há quinze secretarias na estrutura da administração pública municipal direta, sendo que cada uma tem a obrigação de definir os recursos públicos para cada setor, com as devidas prioridades, em conformidade com o teto de gastos definidos pela Diretoria de Gestão Orçamentária, através das estimativas de receitas que possibilitam a aplicação dos recursos nas secretarias. Após as definições, ocorre a reunião entre os servidores responsáveis de cada secretaria com a Diretoria de Gestão Orçamentária e com o Secretário Municipal da Fazenda para a elaboração do projeto de lei orçamentária.

O assistente administrativo afirma que durante a elaboração do processo orçamentário não há sugestões de melhorias na fase mencionada referente ao fluxo do trabalho, sendo que a Diretoria de Gestão Orçamentária é a responsável principal pela elaboração dos instrumentos orçamentários. O ponto positivo está relacionado à autonomia da diretoria para o trabalho, sendo de fundamental importância a verificação dos detalhes de cada despesa por fonte dos recursos, identificando a real prioridade em cada área.

4.4 Discussão da Lei Orçamentária Anual

Com a elaboração da proposta orçamentária, incluindo os orçamentos de cada secretaria, é enviado o projeto de lei ordinária, assinado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, Secretário da Fazenda e a Secretaria de Administração. No projeto de lei, estão incluídos a destinação dos recursos nas unidades da administração pública municipal, conforme o Plano Plurianual no caso do período de 2018 a 2021, bem como a fixação das despesas para o exercício financeiro do ano de 2019, e as prioridades incluídas no Plano Plurianual, que inclui as ações governamentais, alterações na estrutura organizacional e os encargos da dívida fundada. Durante a reunião, são decididos os ajustes nos valores, o remanejamento em determinada área conforme a lei, com o envio do projeto de lei orçamentária de acordo com a Lei Complementar nº 100/2005, encaminhado até o dia 15 de outubro, sendo aprovada a lei orçamentária do município até o dia 15 de dezembro, para a sanção do Poder Executivo.

Sobre a fase de discussão do orçamento, foi entrevistado o analista parlamentar (Entrevistado B), responsável pelas comissões no Poder Legislativo Municipal, com atribuições técnicas e com a participação conjunta dos agentes políticos, que tem a responsabilidade nas comissões em fiscalizar, analisar os conteúdos e matérias de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

De acordo com o analista parlamentar, o projeto de lei ordinária sobre o orçamento é encaminhado a Câmara Municipal através do protocolo e enviado diretamente ao presidente da casa de leis, sendo assinado o despacho e encaminhado para a comissão mista para iniciar o processo de discussão através das reuniões com os

parlamentares, e apresentar o que foi proposto no projeto de lei referente à estimativa das receitas e a fixação das despesas durante o exercício financeiro anual.

Sobre as discussões da proposta orçamentária, o analista relatou que as comissões mistas são compostas em seis, com a inclusão de um membro através da indicação do Presidente da Câmara, conforme o regimento interno do Poder Legislativo, composto de natureza técnica com objetivo de esclarecer aos agentes políticos sobre os conteúdos que passam pelo processo de tomada de decisões, elaboração de pareceres e encaminhamento de ofício, caso seja verificado algum problema na proposta orçamentária.

O entrevistado informou que os tramites a serem seguidos na Câmara Municipal são realizados de acordo com o regimento interno, repassando aos parlamentares membros das comissões o calendário das reuniões, sendo mensais para o devido conhecimento, e após a primeira reunião é realizada uma vez por semana, ou na data marcada pela presidência do legislativo. A composição dos membros das comissões mistas ocorre através da proporcionalidade dos partidos no Poder Legislativo Municipal, assegurado pelo regimento interno com três membros titulares, e os suplentes com o mesmo número, sendo vedada a participação do Presidente da Câmara nas comissões.

Nas questões técnicas, o documento recebido pela Câmara Municipal é composto pelo projeto com o teto básico, com o quadro detalhado das despesas durante o exercício financeiro para a análise do setor jurídico da Legislativo Municipal, para averiguar se constam alguma ilegalidade na proposta orçamentária. O analista parlamentar afirma que “Se há alguma ilegalidade e erros, é repassado durante a discussão do orçamento, e encaminhado ao Poder Executivo Municipal um ofício para que sejam realizados os esclarecimentos com a substituição do texto do projeto de lei, ou modificar os valores dos recursos”.

Outras questões que envolvem um certo impacto no orçamento municipal, de acordo com o entrevistado, são situações da realocação de recursos de qualquer área. Durante a discussão, os vereadores têm prerrogativas para a inclusão de emendas, não podendo aumentar a despesa com pessoal e as despesas obrigatórias. Cabe lembrar que o chefe do Poder Executivo poderá propor as modificações durante essa fase no projeto de lei, sendo possível quando a votação ainda não é iniciada pelo Poder Legislativo.

Na tabela 1, são apresentados dados do projeto de lei do orçamento fiscal do município, encaminhado pelo Poder Executivo para a Câmara Municipal.

Tabela 1– Orçamento fiscal do Município de Foz do Iguaçu para o exercício financeiro de 2019.

I.ORÇAMENTO FISCAL	
RECEITAS CORRENTES	VALORES EM REAIS
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	304.361.871,00
Contribuições	24.753.000,00
Receita Patrimonial	105.746.760,00
Receita de Serviços	482.000,00
Transferências Correntes	507.014.841,66
Outras Receitas Correntes	19.397.920,00
TOTAL	961.756.392,66
RECEITAS DE CAPITAL	
Operações de Crédito	21.000,00
Alienação de Bens	6.642.000,00
Amortização de Empréstimos	70.000,00
Transferência de Capital	4.171.652,84
TOTAL	10.904.652,84
TOTAL ORÇAMENTO FISCAL	972.661.045,50

Fonte: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu (2020)

Conforme a tabela 1, o orçamento fiscal do Município de Foz do Iguaçu abrange as fundações, autarquias, órgãos da administração pública municipal direta, com o total de R\$ 972.661.045,50 (novecentos e setenta e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), colocando em destaque a redução das despesas durante o exercício financeiro dentro das secretarias municipais com observação na realidade econômica do País, e com um projeto de lei que atenda a realidade da Administração Pública Municipal.

Na análise documental, foram averiguados que os setores de educação e saúde são assegurados com maiores recursos na proposta orçamentária através da receita prevista durante o exercício financeiro, que são definidos pelas unidades gestoras da administração pública municipal, consideradas prioridades de acordo com o Plano Plurianual implementado.

No Poder Legislativo Municipal, as audiências públicas são realizadas no plenário, com participação do Prefeito, do Secretário da Fazenda e dos responsáveis técnicos da diretoria de gestão orçamentária. De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), as audiências públicas têm como objetivo esclarecer as alterações da proposta orçamentária durante o processo de discussão.

O entrevistado relatou que acompanha o processo de discussão e aprovação no plenário da Câmara Municipal, também orientando os parlamentares em caso de dúvidas. O que podemos observar, é que as modificações na proposta durante a fase de discussão estão relacionadas à área da saúde, principalmente através das emendas impositivas, com as reformas das unidades básicas de saúde, construção de UBS, aquisição de equipamentos, atenção as atividades da rede primária de saúde, manutenção, ajustes no programa Estratégia Saúde da Família e atendimento aos termos de ajuste firmados pelo Ministério Público, referente às unidades básicas.

As emendas impositivas são um instrumento aplicado na Lei Orçamentária Anual a cada exercício financeiro, com objetivo em destinar os recursos para determinadas áreas, como o setor de saúde, obras ou entidades públicas. A Emenda Constitucional nº 86/2015 implementou o chamado orçamento impositivo, sendo obrigatória a aplicação através da aprovação de emendas parlamentares no projeto de lei orçamentária anual, no limite de 1,2% da receita corrente líquida, prevista na receita orçamentária do exercício financeiro e na proposta elaborada pelo Poder Executivo. A execução das emendas no orçamento é obrigatória, sendo que os recursos são destinados aos serviços relacionados a área de saúde, sendo direcionado 50% para o setor.

Por meio desta pesquisa, verificou-se que o orçamento público atende às necessidades da administração pública municipal, sendo observado que cada vez mais o instrumento vem sendo executado de forma efetiva durante o exercício financeiro anual, atendendo aquilo que é proposto como a ferramenta de planejamento e orçamento público.

5. Conclusão

O orçamento público é um instrumento de planejamento por meio do qual a administração pública direciona os planos e ações durante o exercício financeiro. A análise do processo de elaboração orçamentária no Município de Foz do Iguaçu, com base nas atividades desenvolvidas pela Diretoria de Gestão Orçamentária, vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda, e na Câmara Municipal, conforme entrevista realizada com o analista parlamentar responsável pela Comissão Mista, indica que a participação dos diversos atores envolvidos é de fundamental importância para que o direcionamento dos recursos orçamentários seja feito em sintonia com os planos e ações municipais.

6. Referências

AZEVEDO, R. R de. **Impressão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**, 2013, 178f. Mestrado em Ciências Contábeis (Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2013.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 setembro 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 30 setembro 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 setembro 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Entenda o Orçamento.** Brasília.

BRASIL. **Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. Orçamento público.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 30 setembro 2020

CONSTANTINO PEDRO, **Carlos Eduardo; Orçamento público, controle social e cidadania fiscal.** Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Cartilha%20curso%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico,%20Controle%20Social%20e%20Cidadania%20Fiscal.pdf>

FEITOSA, Anny Kariny; OLIVEIRA, Fabiana Helcias. **Controle de orçamento público municipal.** A Economia em Revista, v. 21, n. 2, julho de 2013, p. 50-60

FLICK, U. **Introdução a pesquisa qualitativa.** 2009

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Complementar nº100, de 21 de setembro de 2005.** Regulamenta o encaminhamento de projetos de lei referentes ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-complementar/2005/10/100/lei-complementar-n-100-2005-regulamenta-o-encaminhamento-de-projetos-de-lei-referentes-ao-plano-plurianual-diretrizes-orcamentarias-e-orcamento-anual-conforme-especifica>. Acesso em: 30 setembro 2020

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Orgânica Municipal.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 30 setembro 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência de Foz do Iguaçu.** Disponível em: <http://www2.pmf.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>. Acesso em: 30 setembro 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/regimento-interno-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 30 setembro 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 4.630, de 20 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA - para o exercício de 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2018/463/4630/lei-ordinaria-n-4630-2018-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-loa-para-o-exercicio-de-2019-e-da-outras-providencias?q=LOA>. Acesso em: 30 setembro 2020.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; Módulo 1: **Entendendo o Orçamento Público**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 02 outubro 2020

GIACOMONI, J: **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. Atlas ,2019

GIACOMONI, J: **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas,2018.

GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo; atlas, 2010.

GONTIJO, V. **Origens do Orçamento**. Brasília, 2004 <<http://www.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.htm>>. Acesso em: 02 outubro 2020.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

----- Fundamentos da metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAYO. Maria Cecilia de Souza. Parte 1: **Conceitos básicos sobre metodologia e sobre abordagens qualitativas**. IN: o desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec Editora,2014.

PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**/ Valdemir Pires – São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância Para a Sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil. Maringá, v. 25. n. 2. p. 16-25. maio/ago.; 2006.

SANCHES, O. M. **“O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988”**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SANDER, J. A, PEDRALLI, J. R. **As audiências públicas enquanto práticas cerimoniais. Como torná-las de fato públicas?** In: 1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Anais. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR), 2013.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. **Orçamento público municipal: uma análise no Município de Cosmópolis SP com enfoque no equilíbrio das receitas e despesas no período de 2007 a 2012.** Revista Evidenciação Contábil & Finanças, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SOUSA, F. H. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário.** Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional. 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

Analysis of the process of drafting and discussing the Annual Budget Law in the Municipality of Foz do Iguaçu (2019)

Recebido 28-out-20 **Aceito** 30-abr-21

Resumo O orçamento público é um instrumento de planejamento das atividades da administração pública. O objetivo principal do trabalho é analisar o processo orçamentário no município de Foz do Iguaçu, por meio de entrevistas com atores envolvidos nos processos de elaboração e discussão da proposta da Lei Orçamentária Anual, durante o exercício financeiro de 2019. Na metodologia da pesquisa, foram selecionadas as duas fases do ciclo orçamentário, no caso a elaboração, que **é uma atribuição** do Poder Executivo Municipal, e a discussão, que é de responsabilidade do Poder Legislativo Municipal, destacando a importância dos servidores públicos nas duas fases.

Palavras-chave Orçamento público; Lei Orçamentária Anual; Administração Pública; Foz do Iguaçu.

Abstract *The public budget is an instrument for planning public administration activities. The main objective of the work is to analyze the budgetary process in the municipality of Foz do Iguaçu, with interviews of the actors in the process of drafting and discussing the proposal for the Annual Budget Law, during the financial year 2019. In the research methodology, the two phases of the budget cycle, in this case the elaboration, which is na attribution of the Municipal Executive Power, and the discussion, wich is the responsibility of the Municipal Legislative Power, highlighting the importance of public servants in both phases.*

Keywords *Public budget; Annual Budget Law; Public administration; Iguassu Falls.*