

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Orçamento Federal

VI Prêmio
SOF
de Monografias



Coletânea



ESAF

Escola de Administração Fazendária

VI Prêmio
SOT
de Monografias



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Orçamento Federal

VI Prêmio
SOT
de Monografias



Coletânea



Brasília
2014

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão

Miriam Belchior

Secretária-Executiva

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Secretário de Orçamento Federal

José Roberto Fernandes Júnior

Secretários-Adjuntos

Antonio Carlos Paiva Futuro

Franselmo Araújo Costa

George Alberto Aguiar Soares

Diretores

Clayton Luiz Montes

Felipe Daruich Neto

Marcos de Oliveira Ferreira

Zarak de Oliveira Ferreira

Coordenador-Geral de Inovação e Assuntos Orçamentários e Federativos

Luiz Guilherme Pinto Henriques

Equipe Técnica

Rosana Lordêlo de Santana (Coordenadora de Assuntos Federativos e Inovadores)

Carlos Antônio Arruda

Fernando César Rocha Machado

Rivalda dos Santos Pereira

Revisão: Rejane de Meneses e Yana Palankof

Projeto Gráfico: Laboratório Latitude/UnB (Resp. técn.: Tiago Ianuck)

Diagramação: Luiz Henrique Alcântara Tabosa de Castro

SOF – SEPN 516, bloco “D”, lote 8 – Brasília-DF – Telefone 55 (61) 2020 2000 – CEP: 70.770-524

<<http://www.orcamentofederal.gov.br>>

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Secretaria de Orçamento Federal.

Orçamento público: VI Prêmio SOF de Monografias: coletânea / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – Brasília: Esaf, 2014.

504 p. : il.

ISBN: 978-85-7202-069-5

1. Orçamento público – Brasil. 2. Política pública – Brasil. 3. Orçamento participativo – Brasil. 4. Gasto público – Brasil. I. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. II. Brasil. Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

CDU: 33(043)

CDD: 336

Apresentação



É com satisfação e entusiasmo que oferecemos a coletânea dos trabalhos premiados na sexta edição do Prêmio SOF de Monografias. O concurso surgiu em 2007 com o objetivo de estimular a pesquisa sobre o orçamento público, de modo que fossem identificados seus problemas, desafios e perspectivas, reconhecendo trabalhos de qualidade e de aplicabilidade na administração pública. Portanto, a publicação deste livro tem a finalidade de divulgar monografias de reconhecida qualidade sobre os temas do concurso, disseminando o conhecimento entre profissionais e acadêmicos que atuam na área a estimular a pesquisa sobre assuntos orçamentários.

Nesta edição foram apresentados trabalhos sobre dois temas específicos: Qualidade do Gasto Público (Tema I) e Aperfeiçoamento do Orçamento Público (Tema II). Em 2013, foram inscritas 55 monografias, dentre as quais 34 no Tema 1 (62%) e 21 no Tema 2 (38%). As inscrições vieram de todas as regiões brasileiras, com destaque para as Regiões Sudeste (38%) e Centro-Oeste (36%). A grande maioria dos inscritos possui curso de pós-graduação concluído (67%), destacando-se cinco com doutorado (9%), 18 com mestrado (33%) e 18 com cursos de especialização (33%). Neste ano, foram premiados oito trabalhos, e a comissão julgadora concedeu aos vencedores, além dos seis prêmios previstos, duas menções honrosas, e, conforme previsto em regulamento, as monografias foram reproduzidas na íntegra neste livro.

As monografias premiadas retrataram a importância da transparência nos documentos orçamentários, enfatizaram a eficiência e a equidade dos gastos públicos, abordaram o aperfeiçoamento orçamentário público, seus respectivos instrumentos e ainda ressaltaram os conceitos e as técnicas do orçamento voltado para resultados. Dessa forma, as análises e as sugestões representaram contribuições importantes para a qualidade do gasto público e o aperfeiçoamento do orçamento público no Brasil.

JOSÉ ROBERTO FERNANDES JÚNIOR



Rodrigo de Souza Gonçalves (coautor 1º lugar Tema I), Ricardo Borges de Rezende (1º lugar Tema I), Henrique Portulhak (2º lugar Tema I), Sérgio Roberto Guedes Reis (3º lugar Tema II), José Roberto Fernandes Júnior (Secretário de Orçamento Federal), Marta Hanae Hirimoto (3º lugar Tema I), Munique Barros de Carvalho (1º lugar Tema II), Gustavo Veloso Martins (Menção Honrosa Tema II), Rogério Allon Duenhas (2º lugar Tema II), Artur Henrique da Silva Santos (Menção Honrosa Tema I)

Sumário geral



TEMA 1 – QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

1º LUGAR – Ricardo Borges de Rezende e Rodrigo de Souza Gonçalves

Processo de prestação de contas e controle social por meio de pesquisa participante: uma análise do Conselho Municipal de Saúde de Anápolis-GO 9

2º LUGAR – Henrique Portulhak e Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo

Proposta de modelagem conceitual do *Public Value Scorecard* como instrumento integrado ao planejamento estratégico de um hospital universitário federal 73

3º LUGAR – Martha Hanae Hiromoto

Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil – 1987 a 2010 133

MENÇÃO HONROSA – Artur Henrique da Silva Santos

Redução da desigualdade de renda no Brasil: determinantes e consequências 203

TEMA 2 – APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

1º LUGAR – Munique Barros de Carvalho

Restos a pagar e a anualidade orçamentária 273

2º LUGAR – Rogério Allon Duenhas

O compartilhamento do financiamento das instituições públicas de ensino superior: análise empírica utilizando os microdados do Inep 313

3º LUGAR – Sérgio Roberto Guedes Reis

Uma proposta de aperfeiçoamento do planejamento público a partir do paradigma do Governo Aberto – como superar as lacunas do modelo de Orçamento por Resultados? 379

MENÇÃO HONROSA – Gustavo Veloso Martins

Processo legislativo orçamentário federal: evolução das resoluções orçamentárias pós-Constituição de 1988 439

TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

1º LUGAR
**Ricardo Borges de Rezende e
Rodrigo de Souza Gonçalves**

Processo de prestação de contas e controle social por meio de pesquisa participante: uma análise do Conselho Municipal de Saúde de Anápolis-GO



Resumo



O controle social na saúde é uma importante ferramenta de acompanhamento da gestão dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo exercido pelos conselhos de saúde, dentre outros meios, por instrumentos de *accountability*, que buscam garantir a transparência das informações geradas pelos gestores públicos. Nesse sentido, nos termos dos arts. 36 e 37 da Lei Complementar n. 141/2012, a referida prestação de contas deverá retratar as tomadas de decisões realizadas para melhoria do SUS, em consonância com os instrumentos de planejamento. Nesse contexto, este estudo tem por objetivo analisar o processo de prestação de contas e o controle social da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Anápolis-GO por meio de pesquisa participante. Entende-se o processo de prestação de contas como o ciclo que envolve a apresentação e a elaboração do relatório de prestação de contas da SMS ao CMS, bem como leitura, análise e manifestação do Conselho de Saúde. A pesquisa participante dividiu-se nas seguintes fases: fase exploratória – por meio de observações constataram-se as dificuldades dos conselheiros na avaliação das informações no momento da apresentação das contas; fase de planejamento – no qual foi elaborado material para capacitação dos conselheiros, bem como a análise dos relatórios de prestação de contas por meio de instrumento de avaliação da qualidade da informação econômico-financeira, desenvolvido por Gonçalves et al. (2010), os quais serviram de subsídio para o momento da capacitação; e fase de ação – na qual se promoveu um seminário, treinando os conselheiros acerca da leitura e da análise da prestação de contas. Como principais resultados da pesquisa tem-se a proposição de resolução que normatiza o processo de prestação de contas; a elaboração de manual que orienta a leitura e a análise dos relatórios de prestação de contas; bem como uma mudança na visão dos conselheiros de saúde perante o processo de análise dos referidos relatórios, com ênfase na qualidade e na vinculação da informação ao planejamento, de modo que venha a melhorar sua tomada de decisão e exercício do controle social.

Palavras-chave: Qualidade da prestação de contas. Conselho Municipal de Saúde. *Accountability*. Características qualitativas da informação contábil. Pesquisa participante.

Sumário



1	INTRODUÇÃO.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1	<i>Accountability</i> no setor público.....	18
2.1.1	<i>Accountability</i>	18
2.1.2	Planejamento na saúde.....	19
2.1.3	Controle social.....	22
2.1.4	O Conselho de Saúde e a prestação de contas.....	23
2.2	Qualidade da informação.....	25
2.2.1	Características qualitativas da informação contábil.....	25
2.2.2	Relevância.....	26
2.2.3	Representação fiel.....	26
2.2.4	Compreensibilidade.....	27
2.2.5	Oportunidade.....	27
2.2.5	Comparabilidade.....	28
2.2.6	Verificabilidade.....	28
2.2.7	Materialidade e custo-benefício.....	28
3	METODOLOGIA.....	29
3.1	Tipologia da pesquisa.....	29
3.2	Pesquisa participante.....	29
3.3	Elaboração da pesquisa participante.....	30
3.3.1	Fase exploratória.....	31
3.3.2	Fase da pesquisa aprofundada ou planejamento.....	31
3.3.3	Fase da ação.....	32
3.3.4	Fase da avaliação.....	33

3.4 Instrumento de avaliação da qualidade dos relatórios.....	33
3.4.1 Dimensão: materialidade.....	34
3.4.1.1 Indicador: dados quantitativos.....	35
3.4.1.2 Indicador: grau de itemização dos dados quantitativos.....	35
3.4.1.3 Indicador: relação entre a SMS e o CMS.....	36
3.4.1.4 Indicador: planos e expectativas relevantes da administração.....	36
3.4.2 Dimensão: relevância.....	37
3.4.2.1 Indicador: valor preditivo.....	37
3.4.2.2 Indicador: valor confirmativo.....	38
3.4.2.3 Indicador: oportunidade.....	38
3.4.3 Dimensão: confiabilidade.....	39
3.4.3.1 Indicador: conteúdo.....	39
3.4.3.2 Indicador: valor descritível e mensurável.....	40
3.4.3.3 Indicador: neutralidade.....	40
3.4.3.4 Indicador: precisão.....	41
3.4.3.5 Indicador: prudência.....	41
3.5 Objeto de estudo e técnica de coleta de dados.....	42
4 RESULTADOS E ANÁLISES.....	42
4.1 Análise dos resultados da pesquisa participante.....	43
4.1.1 Fase exploratória – diagnóstico situacional.....	43
4.1.1.1 Histórico do Conselho Municipal de Saúde de Anápolis.....	43
4.1.1.2 Comissão de Prestação de Contas do CMS de Anápolis-GO.....	43
4.1.1.3 Observação não participante da Comissão de Prestação de Contas do CMS de Anápolis-GO.....	44
4.1.2 Fase da pesquisa aprofundada ou planejamento.....	45
4.1.2.1 Aplicação do questionário.....	45
4.1.2.2 Análise dos relatórios de prestação de contas.....	47

4.1.3 Fase da ação – treinamento	53
4.1.4 Fase de avaliação	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	60
ANEXO A – Instrumento de avaliação dos relatórios de prestação de contas e critérios para avaliação do conteúdo avaliado pelas variáveis.....	66
ANEXO B – Questionário.....	67
APÊNDICE A – Minuta Resolução/CMS – prestação de contas.....	68
APÊNDICE B – Manual de análise da prestação de contas do SUS ao CMS	69

Lista de figuras



FIGURA 1. Instrumentos de planejamento público	20
FIGURA 2. Integração entre os instrumentos de planejamento do SUS.....	22

Lista de quadros



QUADRO 1. Fases e técnicas da pesquisa participante no Conselho Municipal de Saúde.....	30
QUADRO 2. Roteiro de observação.....	31
QUADRO 3. Seminário – treinamento.....	32
QUADRO 4. Instrumento de avaliação da qualidade dos relatórios – indicadores e variáveis.....	34
QUADRO 5. Indicador dos dados quantitativos – materialidade	35
QUADRO 6. Indicador do grau de itemização dos dados quantitativos – materialidade ...	36

QUADRO 7. Indicador da relação entre a SMS e o CMS – materialidade	36
QUADRO 8. Indicador dos planos e expectativas da administração – materialidade.....	37
QUADRO 9. Indicador do valor preditivo – relevância.....	37
QUADRO 10. Indicador do valor confirmativo – relevância.....	38
QUADRO 11. Indicador da oportunidade – relevância	38
QUADRO 12. Prazos para encaminhamento dos relatórios para o CMS.....	39
QUADRO 13. Indicador do conteúdo – confiabilidade	40
QUADRO 14. Indicador do valor descritível e mensurável – confiabilidade.....	40
QUADRO 15. Indicador da neutralidade – confiabilidade	41
QUADRO 16. Indicador da precisão – confiabilidade	41
QUADRO 17. Indicador da prudência – confiabilidade.....	42
QUADRO 18. Resposta dos conselheiros ao questionário – Anexo B.....	46
QUADRO 19. Resultados da dimensão materialidade para os anos 2010, 2011 e 2012....	49
QUADRO 20. Resultados da dimensão relevância para os anos 2010, 2011 e 2012.....	51
QUADRO 21. Resultados da dimensão confiabilidade para os anos 2010, 2011 e 2012 ...	53
QUADRO 22. Entrevista coletiva – treinamento	54

1 INTRODUÇÃO

O controle social no Brasil tem um histórico de lutas e empenho de seus representantes na sociedade. Segundo Barros (1998), por diversos anos os governos direcionaram os objetivos de suas ações aos interesses particulares de alguns grupos dominantes da sociedade, sem qualquer compromisso com a coletividade. Nesse cenário destaca-se a necessidade do controle social sobre a ação estatal na perspectiva da democratização dos processos decisórios com vistas à construção da cidadania. A área da saúde segue o mesmo contexto, demandando uma gestão pública do Sistema Único de Saúde (SUS) democrática, devendo esta ser submetida ao controle da sociedade, estando amparada nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A criação do SUS delegou aos municípios uma série de atribuições, anteriormente a cargo da União e dos estados, que perpassam pela autonomia na elaboração da política municipal (SILVA et al., 2000), sendo o Conselho Municipal de Saúde (CMS) o espaço de prática da participação social no processo decisório das políticas públicas de saúde e do exercício do controle social (SOUZA; SALIBA, 2003).

O exercício do controle da sociedade sobre a aplicação de recursos públicos para execução dos serviços de saúde destaca-se como um importante instrumento de fiscalização, a obrigatoriedade dos gestores do SUS de cada ente da Federação de encaminhar aos órgãos fiscalizadores, nestes incluídos os CMSs, os relatórios de prestação de contas, conforme previsto nos arts. 36 e 37 da Lei Complementar n. 141 de 13 de janeiro de 2012.

Essa informação útil aos usuários, especialmente ao CMS, demanda melhorias no que tange à qualidade dessa informação prestada por meio dos relatórios. Segundo Silva et al. (2007), alguns desafios são postos nesse debate para o exercício do controle social, destacando-se: a definição das informações relevantes (o que informar?); o mecanismo de acesso mais adequado às diferentes situações dos conselhos de saúde (como informar?); como tratar a informação e a opção tecnológica a ser adotada.

Gonçalves et al. (2010) destacam que a prestação de contas pode ser vista sob dois ângulos diferentes. De um lado, como valor preditivo, ou seja, subsidiando decisões acerca de eventos futuros, tais como o montante e a forma de alocação dos recursos disponíveis. De outro, como valor confirmativo, a saber, auxiliando na avaliação de eventos ocorridos, tais como o montante e a forma de recursos aplicados em determinado programa de saúde e seus resultados respectivos.

Nesse sentido, ressalte-se como questão-problema desta pesquisa: *de que forma é realizado o processo de prestação de contas da Secretaria de Saúde ao Conselho de Saúde que possibilite o exercício do controle social?*

O objetivo do estudo foi analisar o processo de prestação de contas da aplicação dos recursos do SUS da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ao Conselho Municipal de

Saúde (CMS) do município de Anápolis, Goiás, focando a capacitação técnica dos conselheiros de saúde e a qualidade das informações contábeis dos relatórios para o exercício do controle social.

Por fim, este trabalho contribuirá como uma reflexão a respeito do exercício dos conselhos municipais de saúde no cumprimento de suas atribuições legais e consequente controle social sobre a gestão do SUS. Permitirá ainda aos conselheiros de saúde uma maior compreensão da informação recebida nas prestações de contas, com subsídio para monitorar os gestores na apresentação de informações que subsidiem sua tomada de decisões na aplicação dos recursos públicos e no atendimento das demandas sociais em face da técnica de pesquisa utilizada.

Para desenvolver a pesquisa apresentada nesta introdução foram utilizadas quatro seções adicionais, além das referências e dos apêndices. Na seção 2 é apresentado o referencial teórico, que visa alicerçar o desenvolvimento deste trabalho, com ênfase no *accountability* aplicado ao setor público e na avaliação das características qualitativas dessa informação. Na seção 3 discorre-se sobre a metodologia de pesquisa, que apresenta as etapas e as técnicas de pesquisa participante. Na seção 4 são enfatizados os resultados e as análises para que, em seguida, na seção 5, sejam apontadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Accountability* no setor público

2.1.1 *Accountability*

A participação popular representa uma das expressões mais significativas da cidadania, sendo exercida por diversas formas, desde o envolvimento direto no planejamento até o controle social das ações estatais. Para o exercício dessa cidadania em um governo democrático é desejável a transparência dos atos dos agentes públicos, o que demanda uma mudança institucional e consequente amadurecimento dos instrumentos de *accountability* (OLIVEIRA, 2006).

Campos (1990) associa *accountability* à responsabilização pessoal do agente público pelos atos que pratica e, explicitamente, à exigente prontidão para a prestação de contas. A autora afirma que o termo passou a ser entendido como uma questão de democracia, e quanto mais avançado o estado democrático maior o interesse pela *accountability*.

Nessa associação entre a *accountability* e a responsabilização do agente, Keohane (2002) afirma que a *accountability* não restringe a responsividade (*answerability*) do agente público (governante ou burocrata), mas também recai sobre a capacidade de o agente fiscalizador demandar uma justificação desse gestor por seus atos ou omissões, e nos casos previstos em lei aplicar-lhe as devidas sanções.

Rocha (2011) desenha *accountability* na ótica do setor público como processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

Oliveira (2002) afirma que a *accountability* não se restringe a publicar os atos governamentais e a prestar contas, demonstrando que a gestão pública tem uma postura proba na aplicação do erário. Ela deverá promover uma integração entre os meios de controle que possibilite a exibição de suas contas a qualquer momento por meio de demonstrativos capazes de ampliar a quantidade dos usuários dessa informação. Esse fato denotaria um ato de prestação de contas, não podendo, portanto, simplesmente amesquinhar o princípio constitucional da publicidade, preconizado no art. 37 da CF/1988.

No âmbito da distinção e da conceituação de diferentes formas de *accountability*, O'Donnell (1998) segrega-a em vertical e horizontal, referindo-se a *accountability* vertical às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil para estabelecer formas de controle ascendente sobre os agentes públicos.

Portanto, cabe aos conselhos de saúde a utilização desse instrumento de controle, devendo discutir, decidir e indicar o que é ou não de interesse público, podendo muito bem cumprir a função de indutores de responsabilidade governamental, fazendo com que os governos estejam à altura da confiança e das expectativas dos cidadãos, tendo em vista a agenda setorial que desenvolvem e os choques e as convergências dos grupos de interesse, produzindo um campo de definições do interesse público (OLIVEIRA, 2002).

Sintetizando as discussões apresentadas nesta seção, observa-se que para a construção da cidadania e, conseqüentemente, da democracia, amparada na *accountability*, duas condições se fazem necessárias: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento das informações corretas, claras e relevantes a toda a população, reforçando a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos.

2.1.2 Planejamento na saúde

Para Mintzberg (2004), o planejamento consiste na formalização de um procedimento para a obtenção de um resultado articulado, de forma que as decisões possam estar integradas umas às outras. Nesse sentido, infere-se que há uma relação entre planejamento e decisões na qual o planejamento se constitui no mecanismo empregado para auxiliar a tomada de decisão, orientando sua implementação. Destaca-se ainda que o planejamento se torna o instrumento primário para a *accountability* e o conseqüente exercício do controle social.

A demanda pelo planejamento na saúde é reconhecida desde a própria concepção do SUS, fruto do movimento da reforma sanitária, que requeria do Estado a assunção de maiores responsabilidades perante as necessidades da saúde e o direcionamento de suas ações no sentido de atender a esses anseios.

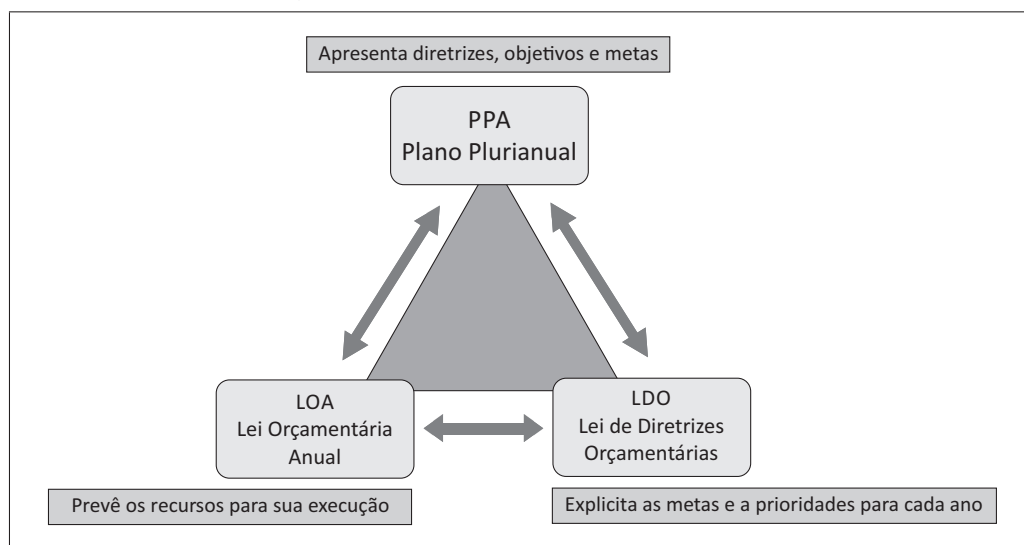
Verifica-se, portanto, uma preocupação recorrente com a expansão da economia da saúde, sustentada no financiamento e na alocação de recursos do SUS, observada na reforma sanitária. Esse panorama reforça a necessidade do desenvolvimento do planejamento estratégico em saúde.

Diante da evolução e do contexto das demandas da saúde, Trevisan e Junqueira (2007, p. 991), analisam que “o *mix* do planejamento em saúde com as possibilidades políticas e com os limites da vontade da população-alvo, aceitando as diferenças na visão de mundo de cada um dos atores envolvidos, constitui processo de planejamento participativo”. Entretanto, reconhecem que o planejamento participativo será um salto de qualidade no processo de planejamento institucional do SUS, mas ainda não foi alcançado. Esse salto de qualidade no planejamento do sistema poderá ser alcançado por meio do pacto de gestão.¹

Como suporte para a evolução do planejamento na área de saúde, Vieira (2009) observa que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) criou condições legais para tal, determinando os instrumentos básicos do planejamento público, uma vez que todos os órgãos da estrutura administrativa do Estado estariam submetidos, no intuito de programar os recursos necessários à execução das atividades de cada setor, devendo promover ainda o pleno equilíbrio desses gastos, sendo em despesas correntes ou investimentos, com a arrecadação em cada ente federado.

FIGURA 1

Instrumentos de planejamento público



Fonte: VIEIRA (2009)

1 Pacto de Gestão: propõe a fixação de metas e mudanças no modelo de atenção à saúde por meio da organização do SUS em redes de atenção à saúde, que se articulam em diferentes espaços territoriais com o intuito de garantir o acesso a serviços de saúde de boa qualidade (BRASIL, 2005).

Os instrumentos de planejamento públicos estabelecidos no art. 165 da CF/1988 são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que deverão ser executados de forma integrada, conforme demonstrado na Figura 1, a fim de atender aos objetivos e às metas da administração pública, incluindo a saúde, por intermédio do financiamento e da gestão do SUS. Nesse sentido, cabe aos órgãos de saúde (Ministério ou Secretarias Estaduais/Municipais de Saúde) realizar o planejamento de seus gastos, fixando suas despesas de custeio e de capital necessárias para o atendimento das demandas sociais dessa função pública.

Comprova-se assim a relevância de realizar um planejamento criterioso, utilizando instrumentos que captem todos os objetivos e as metas estabelecidas no levantamento das necessidades de cada setor da saúde, orientando a alocação dos recursos públicos dedicados, especialmente, ao SUS. Até a publicação da Lei n. 8.080/1990, os instrumentos disponíveis aos gestores de saúde restringiam-se aos oficiais de formulação do orçamento geral, PPA, LDO e LOA, que não permitiam a interiorização da lógica do planejamento ao setor de saúde.

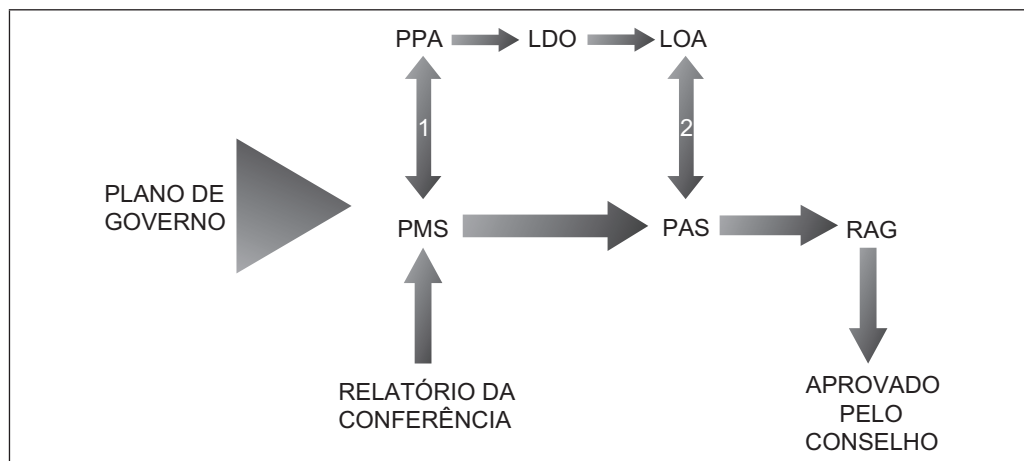
No aprimoramento dessas ferramentas de gestão do SUS, no Plano Nacional de Saúde (PNS) de 2004-2007, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), evidenciou-se a necessidade de criar um sistema de planejamento do SUS que abrangesse as três esferas de governo. Após diversos debates, promovidos pelo Ministério da Saúde em 2005/2006, foi criado o Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS) por meio da Portaria GM n. 3.322/2006, que deve ser entendido como uma estratégia relevante para a efetivação do SUS (BRASIL, 2009).

O Ministério da Saúde (BRASIL, 2009) evidencia que o PlanejaSUS² tem como bases de seu funcionamento a formulação e a revisão periódica dos instrumentos de planejamento do SUS, que está estruturado no Plano de Saúde (PS), nas Programações Anuais de Saúde (PAS) e nos Relatórios Anuais de Gestão (RAG). Esses instrumentos de planejamento da saúde integram-se aos instrumentos de planejamento público, permitindo sua plena implementação e avaliação, conforme demonstrado na Figura 2.

2 PlanejaSUS – o Ministério de Saúde, a partir de 1992, por intermédio de um grupo técnico, elaborou uma proposta para esse processo de abrangência nacional, sugerindo a criação do Sistema Nacional de Planejamento. Esse sistema prevê a rearticulação e a coordenação das atividades de planejamento em todos os níveis e ainda a estruturação de práticas de avaliação, controle e acompanhamento (VIEIRA, 2009).

FIGURA 2

Integração entre os instrumentos de planejamento do SUS



Fonte: CONASEMS (2009)

Desse modo, deve-se ressaltar que a integração entre os instrumentos de planejamento do SUS, conforme a Figura 2, configura ainda o processo de prestação de contas da aplicação dos recursos da saúde como o ciclo que envolve a apresentação e a elaboração do RAG da SMS ao CMS, bem como leitura, análise e manifestação pelo Conselho. Verifica-se assim um alinhamento desse processo com a apresentação das demandas sociais no Relatório da Conferência até sua comprovação de realização na prestação de contas, submetida ao Conselho de Saúde e por ele analisada.

O Ministério da Saúde (BRASIL, 2009), na edição de sua série de cadernos de planejamento que orientam os gestores quanto ao PlanejaSUS, ressalta que o Plano de Saúde, com suas respectivas Programações Anuais e Relatórios Anuais de Gestão, deve ser claro e preciso, de modo que facilite a compreensão dos gestores, dos técnicos da saúde e, principalmente, da sociedade, devidamente representados de forma efetiva pelos conselhos de saúde. Destaca-se por fim que o PlanejaSUS exerce um papel fundamental ao ofertar os modelos básicos desses instrumentos, que, conforme relatado anteriormente, serão acrescidos e adaptados às realidades de cada região.

2.1.3 Controle social

Inicialmente, para contextualizar o controle social faz-se necessária uma breve análise da essência da palavra “controle”, que etimologicamente significa:

[...]Ato de dirigir qualquer serviço, fiscalizando-o e orientando-o do modo mais conveniente [...] Fiscalização e domínio de alguém ou alguma coisa [...] Fiscalização das finanças [...] Social, Sociol.: processo pelo qual uma sociedade ou grupo procura assegurar a obediência de seus membros por meio dos padrões de comportamento existentes (MICHAELIS ONLINE).

Nessa concepção etimológica, o controle social busca a observância de padrões preestabelecidos que permitiriam alcançar um objetivo comum. Silva et al. (2007) ampliam o conceito de controle com a expressão controle social, que pode ser utilizada em duas acepções: para designar o controle do Estado sobre a sociedade e para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado, havendo diferenças devido ao entendimento da função do Estado e da extensão do seu poder e/ou devido à forma como se concebe a sociedade civil.

Assim, nessa segunda percepção, o controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização na década de 1980, merecendo especial destaque a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição Federal de 1988 e demais disposições legais subordinadas.

Na CF/1988, a saúde foi garantida como direito de todos e dever do Estado, descrevendo ainda a descentralização, com direção única em cada esfera de governo, o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, e a universalização do atendimento. Demandou-se assim uma efetiva participação social na área da saúde, concebida na perspectiva do controle social, por intermédio de setores organizados da sociedade civil, desde a formulação dos planos (programas e projetos) e o acompanhamento de sua execução até a definição da alocação de recursos para o atendimento dos interesses da coletividade.

Assim, o controle social é exercido pelos conselhos de saúde por meio das suas funções deliberativa, fiscalizatória e consultiva, amparados em sua constituição tripartite e paritária. A Carta Magna brasileira institucionalizou os conselhos, conforme art. 194, inciso VII da CF/1988, estabelecendo o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, representada pelos seus trabalhadores e empresários (OLIVEIRA, 2004).

A instituição do SUS, apoiada nas conferências e nos conselhos de saúde para o exercício constitucional da participação da comunidade, assegura o acompanhamento e a supervisão das ações e dos serviços de saúde nas três esferas governamentais.

Desse modo, para Batista et al. (2010) os conselhos são a instância que assegurará o controle social da política, compreendido como o ato de participar da elaboração e da implantação das ações de saúde, assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros aplicados nessa área.

2.1.4 O Conselho de Saúde e a prestação de contas

Guizardi e Pinheiro (2006) argumentam que com o SUS a saúde emerge como questão de cidadania e a participação política como condição de seu exercício, perspectiva assegurada no princípio constitucional de “participação da comunidade” e na Lei Federal n. 8.142/1990, que estabelece os conselhos e as conferências de saúde como espaços de representação institucional. Com eles se pretende que o controle social assuma lugar estratégico na definição e na execução das políticas de saúde.

Assim, o Conselho de Saúde (CS) constitui-se como um órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que, em caráter permanente e deliberativo, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde nas esferas federal, estadual e municipal, nos aspectos econômicos e financeiros, tendo por fim suas decisões homologadas pelo Poder Executivo, gestor do sistema de saúde.

Labra e Figueiredo (2002) relatam que os conselhos de saúde representam a sociedade civil organizada de forma paritária com autoridades setoriais, prestadores profissionais e institucionais e trabalhadores do setor. As diretrizes para a criação, a reformulação e o funcionamento dos conselhos de saúde foram definidas pela Resolução n. 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), na qual consta que estes devem “atuar na formulação e proposição de estratégia no controle da execução das políticas de saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros”.

Segundo Shimizu e Pereira (2009), os conselheiros expressaram suas representações sobre o controle social em saúde como a participação da população na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas municipais.

Coelho (2007) informa que a força dos conselhos municipais de saúde (CMS) deriva em grande parte de uma lei que lhes garante poder de veto em planos e na prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde.

Para esse exercício de controle social, a Lei Federal n. 8.689/1993 determina que o gestor do Sistema Único de Saúde em cada esfera de governo preste contas ao Conselho de Saúde trimestralmente. A Resolução n. 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde dispõe sobre o conteúdo da prestação de contas, no qual inclui: andamento da agenda de saúde pactuada; relatório de gestão; montante, fonte e forma de aplicação dos recursos aplicados; auditorias iniciadas e concluídas no período; oferta e produção de serviços na rede assistencial.

A Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, no seu art. 34, define que a prestação de contas prevista no art. 37 conterá demonstrativo das despesas com saúde integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária a fim de subsidiar a emissão do parecer prévio de que trata o art. 56 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

No contexto da atuação dos conselhos, especialmente na avaliação das prestações de contas, faz-se necessária a discussão da efetividade dessa atuação e o acesso da sociedade a esse resultado. Nesse sentido, Cotta et al. (2010) garantem que democratizar as informações e permitir sua avaliação pelos usuários seria colocá-los no processo, numa relação de corresponsabilidade. Porém, esse objetivo somente será alcançado com a existência de canais de participação desobstruídos e fluxo constante de informações, promovendo ainda processos que favoreçam a participação ativa, representativa, autônoma e corresponsável, que possibilite o crescimento dos agentes ou das organizações coletivas.

2.2 Qualidade da informação

2.2.1 Características qualitativas da informação contábil

A contabilidade tem como função precípua o controle e a mensuração do patrimônio de uma entidade, sendo o exercício dessa função sustentado na comunicação dos eventos ocorridos aos diversos usuários dessa informação. Nesse sentido, para que esse objetivo seja alcançado é necessária a divulgação de informações úteis e inteligíveis que cumpram seu papel social e subsidiem a tomada de decisões.

Para Cruz e Ferreira (2008), o objetivo da contabilidade aplicada ao setor público é análogo ao que orienta as atividades contábeis do setor privado, interpretado à luz da Lei n. 4.320/1964 como o meio da evidenciação da situação patrimonial, econômica e financeira, cuja finalidade consiste em fornecer informações de qualidade aos seus usuários.

No âmbito da prestação de contas aos conselhos de saúde, Gonçalves et al. (2010) destacam a importância da qualidade da informação contábil prestada aos conselheiros no intuito de auxiliá-los no exercício de suas atribuições. Os autores também destacam que a avaliação das características qualitativas da informação contábil contribuirá com a decisão de divulgar ou não determinada informação em detrimento de sua utilidade e custo de elaboração.

Nesse sentido, segundo o pronunciamento *The conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities*, emitido pela International Federation of Accountants (IFAC) por intermédio de seu Conselho de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) descreve que o objetivo dos relatórios das entidades públicas é fornecer informações úteis aos usuários para fins de prestação de contas e de tomada de decisão (IPSASB, 2013).

O IPSASB (2013) revela que as características qualitativas da informação incluídas nos relatórios contábeis são os atributos que tornam essa informação útil para os usuários. Destacam-se dentre essas características a relevância, a representação fiel, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

O IPSASB (2013) ressalta ainda que a materialidade, o custo-benefício e o equilíbrio apropriado entre as características qualitativas são restrições à qualidade da informação contábil contida nas prestações de contas das entidades do setor público.

Esse fato contribui com o que mencionam Hendriksen e Van Breda (1996, p. 96), que “apesar desta aparente simplicidade, é extremamente difícil fazer uma análise custo-benefício de informações contábeis; talvez até impossível”.

Portanto, para o IPSASB (2013), à medida que as características qualitativas podem ser alcançadas podem se diferir, dependendo do grau de incerteza e da avaliação subjetiva ou da

opinião envolvida na compilação da informação financeira e não financeira. A necessidade de orientação adicional sobre a interpretação e a aplicação das características qualitativas da informação que alarga o âmbito dos relatórios financeiros além de demonstrações financeiras deverá ser considerada no desenvolvimento de todas as IPSAS e dos relatórios contábeis.

Nessa prerrogativa da qualidade da informação contábil, observa-se que as prestações de contas encaminhadas aos conselhos de saúde precisam possuir os aspectos que assegurem a qualidade da informação prestada, permitindo aos conselheiros sua compreensão, subsidiando o exercício de suas atribuições perante o controle e a avaliação da gestão dos recursos do SUS.

Nesse contexto, é pertinente destacar que a garantia de divulgação de uma informação confiável aos conselhos possibilitará a definição de estratégias para a aplicação dos recursos públicos e o cumprimento da função consultiva atribuída aos conselheiros de saúde.

2.2.2 Relevância

Segundo o IPSASB (2013), as informações financeiras e não financeiras são relevantes se forem capazes de fazer a diferença na realização dos objetivos do relatório financeiro. Essa diferença é concretizada se a informação tiver um valor confirmativo e/ou preditivo.

O valor preditivo caracteriza-se pelos efeitos da informação orientada para o futuro que provoca efeitos de prestação de contas e tomada de decisão, por exemplo, a informação que confirma ou refuta expectativas passadas pode reforçar ou alterar as expectativas sobre os resultados financeiros que podem ocorrer no futuro.

Gonçalves et al. (2010) afirmam que para os conselhos de saúde os atributos da informação relevante são importantes para o exercício das atribuições dos conselheiros, especialmente quanto ao controle e ao acompanhamento dos atos da gestão. Nesse contexto, os conselhos desempenharão uma avaliação das prestações de contas encaminhadas pelo gestor do SUS, deliberando as estratégias a serem adotadas para a regular aplicação dos recursos no atendimento das demandas da saúde.

2.2.3 Representação fiel

Para o IASB (1989), a informação será confiável quando representar fielmente as transações e os eventos, mas haverá dificuldades para alcançar-se isso devido às dificuldades de identificação, mensuração e evidenciação de transações ou eventos, principalmente com relação à incerteza do dimensionamento dos efeitos financeiros e econômicos.

O IPSASB (2013) afirma que para a informação ser útil em relatórios financeiros deverá ser uma representação fiel dos fenômenos econômicos e outros que se propõe a representar. A representação fiel é alcançada quando a descrição de um fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

2.2.4 Compreensibilidade

Os relatórios contábeis de entidades do setor público devem apresentar informações de forma que respondam às necessidades e sirvam de base de conhecimento para os usuários. A compreensibilidade, portanto, é reforçada quando a informação é classificada, caracterizada e apresentada de forma clara e concisa, vinculando-se ainda com a comparabilidade (IPSASB, 2013).

A estrutura conceitual do CFC destaca, nesse contexto, que certos fenômenos são inerentemente complexos e não podem ser facilmente compreendidos. A exclusão de informações sobre esses fenômenos dos relatórios contábil-financeiros pode tornar a informação mais facilmente compreendida, porém esses relatórios seriam considerados incompletos e potencialmente distorcidos (CFC, 2011).

Nesse sentido, Schroeder (1997) destaca que a compreensibilidade é derivada da combinação das características dos usuários e das características da informação, servindo de “elo” entre os tomadores de decisão e a informação contábil.

Segundo Paulo (2002), o International Accounting Standards Board (IASB) considera a compreensibilidade uma qualidade essencial das informações apresentadas nos demonstrativos contábeis para que estas possam ser devidamente entendidas pelos seus diversos usuários. Presume-se ainda que o usuário seja possuidor de um conhecimento considerado razoável dos negócios, das atividades econômicas e da contabilidade.

2.2.5 Oportunidade

Essa característica destacada pelo IPSASB é a oportunidade que determina que a informação deve estar disponível ao usuário antes de perder sua capacidade de ser útil para a tomada de decisão (IPSASB, 2013).

O IPSASB (2013) afirma ainda que para fins de prestação de contas e de tomada de decisões os usuários dos relatórios contábeis podem precisar avaliar as tendências no desempenho de gastos financeiros e de serviços da entidade, bem como sua conformidade com os orçamentos ao longo de vários períodos.

Portanto, o controle social na aplicação e na gestão dos recursos do SUS realizado pelos conselhos de saúde demanda que os relatórios de prestação de contas disponibilizem informações de forma tempestiva (oportunidade) para o efetivo acompanhamento e controle das ações planejadas (valor de *feedback*). E ainda, tais informações devem possibilitar o prognóstico da disponibilidade futura de recursos financeiros para o atendimento das necessidades na área de saúde (GONÇALVES et al., 2010).

2.2.5 Comparabilidade

A comparabilidade é a qualidade da informação que permite aos usuários identificar semelhanças e diferenças entre dois conjuntos de fenômenos, representando a qualidade da relação entre dois elementos da informação (IPSASB, 2013).

Segundo o IPSASB (2013), a aplicação coerente dos princípios contábeis, das políticas e da base de preparação de informações financeiras e não financeiras prospectivas, bem como os resultados reais podem aumentar a utilidade de qualquer comparação de resultados projetados e reais. Comparabilidade com outras entidades pode ser menos importante para obter explicações sobre a percepção ou a opinião dos fatores subjacentes ao desempenho atual da entidade de gestão.

Para a avaliação dos conselhos de saúde, as prestações de contas devem ser comparáveis no intuito de facilitar as predições e as decisões financeiras da aplicação de recursos do SUS. Destaca-se ainda que, segundo Fuji e Slomski (2003), a comparabilidade depende da uniformidade e da consistência dos dados e das informações, possibilitando sua caracterização como uma informação relevante e segura para a avaliação dos conselheiros de saúde.

2.2.6 Verificabilidade

A verificabilidade é a qualidade da informação que ajuda a garantir aos usuários que a informação nos relatórios representa fielmente os fenômenos econômicos e outros que ele pretende representar (IPSASB, 2013). Isso implica que diferentes observadores experientes e independentes poderiam atingir um consenso geral a respeito da informação, embora não necessariamente a concordância seja completa.

Para Hendriksen e Van Breda (1999), essa característica qualitativa da informação permite que diferentes usuários, de forma independente uns dos outros, cheguem à mesma conclusão, sendo possível inferir que a verificabilidade está contida em auditoria. Nesse sentido, observa-se que a informação auditada é mais confiável sob o aspecto da verificabilidade do que a não auditada.

2.2.7 Materialidade e custo-benefício

A materialidade e o custo-benefício são características da informação econômico-financeira consideradas pelo IPSASB (2013) restritivas às informações contidas nos relatórios contábeis das entidades do setor público.

Os relatórios financeiros impõem custos em sua elaboração e divulgação, por isso os benefícios dessa informação devem justificar seus custos. Porém, o IPSASB (2013) relata que avaliar a relação custo-benefício muitas vezes é uma questão de juízo, visto que nem sempre é possível identificar e/ou quantificar todos os custos e benefícios da informação contida nos relatórios contábeis.

Hendriksen e Van Breda (1999) relatam que a materialidade remete à questão custo *versus* benefício de informar certo item, sendo uma das formas de expressar a materialidade os aspectos quantitativos de certos itens que não podem ser estimados de maneira precisa nos demonstrativos.

Assim, a decisão de apresentar informações financeiras deve considerar a relação entre seu custo e seu benefício, e ao fazer essa avaliação, segundo o IPSASB (2013), é necessário considerar se uma ou mais características qualitativas podem ser sacrificadas em algum grau, reduzindo o custo da informação gerada. Embora essa mensuração seja difícil, a análise das características da informação pode ajudar na decisão de divulgar ou não determinada informação (GONÇALVES et al., 2010).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia da pesquisa

Com o objetivo de avaliar a qualidade dos relatórios de prestação de contas do SUS e a percepção e a análise dos conselheiros de saúde sobre esse instrumento de *accountability*, esta pesquisa foi realizada utilizando o método de pesquisa participante para avaliar a percepção e a análise dos conselheiros de saúde sobre os relatórios de prestação de contas encaminhados pela Secretaria Municipal de Saúde. Na execução da pesquisa participante foi aplicado o instrumento de avaliação da qualidade da informação disponibilizada nos relatórios de prestação de contas do SUS, elaborado por Gonçalves et al. (2010).

Segundo Sá (1984), a pesquisa participante apresenta um movimento de transformação do conhecimento disponível e dos procedimentos para sua aquisição, implicando transformações desde o sujeito cognoscente ao objeto a ser conhecido.

3.2 Pesquisa participante

Segundo estudos de Brandão (1985) e Minayo (2004), para que a pesquisa participante seja compreendida, é necessário reconhecer que a solução para o problema a ser conhecido tem origem na própria comunidade, sendo, portanto, finalidade desta pesquisa a modificação das estruturas, promovendo a melhoria de vida dos indivíduos envolvidos. Assim, o pesquisador apresenta-se como o indivíduo de formação especializada, condição estendida aos indivíduos do grupo que participam da construção do conhecimento, tendo como princípio filosófico a conscientização pelo grupo de suas habilidades e recursos disponíveis.

O objeto deste trabalho, a pesquisa participante, contribui com a avaliação da análise dos relatórios de prestação de contas do SUS realizada pelo Conselho de Saúde, e com base

no diagnóstico realizado, busca promover uma mudança na visão dos conselheiros por meio de um método de avaliação. Esse método deve ser implementado por meio da disseminação de uma análise estrutural com base em um instrumento que avalie a qualidade da informação prestada e possibilite o cumprimento das prerrogativas delineadas sobre os conselhos e o esperado exercício do controle social na área de saúde.

3.3 Elaboração da pesquisa participante

A pesquisa participante, tal como a pesquisa-ação, é constituída por fases cíclicas e reaplicáveis em movimento espiral, e suas quantidades variam conforme a concepção de alguns autores, tais como Holanda e Riccio (2001); Lopes et al. (2006); Soares et al. (2009), Krafta et al. (2009).

QUADRO 1

Fases e técnicas da pesquisa participante no Conselho Municipal de Saúde

Fase do estudo	Técnicas utilizadas
Fase exploratória: DIAGNÓSTICO da situação atual	<ul style="list-style-type: none"> – Entrevistas com os conselheiros – Observação das reuniões plenárias do Conselho – Análise dos documentos constitutivos do Conselho
Fase do planejamento: PROPOSIÇÃO de método de análise da informação	<ul style="list-style-type: none"> – Coleta e análise dos relatórios de prestação de contas – Entrevista com os conselheiros da Comissão de Prestação de Contas quanto à percepção de sua análise – Reuniões com a Comissão de Prestação de Contas
Fase da ação: IMPLEMENTAÇÃO do método de análise	<ul style="list-style-type: none"> – Seminário de treinamento com os conselheiros de saúde com base nos instrumento de avaliação qualitativa dos relatórios de prestação de contas – Elaboração de minuta de resolução do CMS para análise e manifestação sobre os relatórios de prestação de contas
Fase da avaliação: OBSERVAÇÃO da aplicação para ajustes	<ul style="list-style-type: none"> – Observação da reunião da Comissão de PC após intervenção – Reuniões com os conselheiros do CMS para percepção do método de avaliação.

Fonte: elaboração do autor, adaptado de Krafta et al. (2009)

Foram utilizadas as observações de Soares et al. (2009) sobre a construção da metodologia da pesquisa-ação e/ou pesquisa participante, com abordagem de no mínimo quatro grandes etapas/fases para construção do método. Dessa forma, as fases elaboradas são as seguintes: exploratória, de planejamento, de ação e de avaliação, pela aplicação da análise dos relatórios de prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Anápolis-GO, conforme apresentado no Quadro 2.

3.3.1 Fase exploratória

Nesta fase busca-se o suporte para as demais etapas. Segundo Soares et al. (2009), a exploração tem como objetivo buscar no grupo pesquisado a análise do problema proposto pelo pesquisador que possa ser cientificamente solucionado pela ação do autor e dos atores envolvidos. Essa fase poder ser iniciada por meio de uma simples conversação, pela aplicação de entrevistas individuais ou coletivas ou ainda em seminários.

A realização do diagnóstico da situação atual da avaliação dos relatórios de prestação de contas encaminhados pela SMS de Anápolis ao CMS utilizou a técnica de Observação Estruturada, por meio de Roteiro de Observação, na reunião de apresentação do Relatório Anual de Gestão (RAG) ao CMS, com a presença da Comissão de Prestação de Contas da CMS de Anápolis-GO, conforme Quadro 2.

QUADRO 2

Roteiro de observação

- a) Analisar o comportamento dos conselheiros de saúde durante a exposição do relatório pela Secretaria de Saúde
- b) Verificar as intervenções realizadas pelos conselheiros perante a apresentação da destinação dos recursos financeiros para as diversas ações de saúde, analisando, especialmente, se há uma preocupação com ações pontuais ou se a avaliação destes realiza-se em toda completude do relatório
- c) Observar o relacionamento existente entre o gestor dos recursos do SUS (prestador de contas) e os conselheiros diante dos questionamentos apresentados
- d) Observar o nível de conhecimento técnico do prestador de contas sobre as informações apresentadas no relatório
- e) Observar se há a indicação de servidor para esclarecimentos futuros sobre as dúvidas perante os relatórios de prestação de contas (canal de comunicação entre a SMS e o CMS)
- f) Observar se todos os conselheiros têm acesso prévio aos relatórios e se os analisaram

Fonte: elaboração do autor

Nessa fase exploratória do estudo também foi realizada a coleta dos documentos constitutivos do CMS, tais como Regimento Interno do Conselho, Composição do Conselho e de suas Comissões, Plano Municipal de Saúde 2010-2013, Relatórios de Prestação de Contas dos Exercícios de 2008 a 2011, Pareceres do CMS.

3.3.2 Fase da pesquisa aprofundada ou planejamento

Tendo como subsídio o diagnóstico prévio realizado na fase exploratória sobre a situação e a percepção dos conselheiros de saúde no exercício de sua atribuição legal de análise e manifestação sobre as prestações de contas da SMS, realizou-se posteriormente o aprofundamento da pesquisa por meio da aplicação de um questionário (Apêndice B) a 17 conselheiros do CMS de Anápolis (total de 24 conselheiros efetivos e 24 conselheiros suplentes), incluídos nesse total os nove conselheiros representantes da Comissão de Prestação de Contas.

O questionário foi desenvolvido por Gonçalves; Gonçalves; Tavares (2011) para análise dos resultados de uma pesquisa qualitativa sobre o desempenho do Conselho Municipal de Saúde de Natal, sendo composto de oito perguntas fechadas sobre a importância e o nível de conhecimento acerca do funcionamento do SUS e das necessidades locais ao processo decisório; o grau de compreensão e a qualidade das informações, bem como a tempestividade de sua disponibilização e a necessidade de capacitação dos conselheiros para a análise dos relatórios. Para cada pergunta foram atribuídas notas em um escala de 0 a 10 (ou 0% a 100%), conforme o grau de concordância dos conselheiros respondentes.

Paralelamente à aplicação dos questionários foram requisitados ao CMS os relatórios trimestrais (2010 e 2011), quadrimestrais (2012) e anuais (2010 a 2012) de prestação de contas a fim de analisar as informações de natureza econômico-financeiras.

3.3.3 Fase da ação

Nesta fase realiza-se a difusão dos resultados, sendo aberta uma ampla discussão entre os membros a fim de aprimorar e/ou modificar o processo da pesquisa, que, segundo Souza et al. (2009), pode ser concebido de dois modos: centralizado por equipe dotada de autonomia ou descentralizado em função da própria estrutura da organização.

Para a execução desta fase, subsidiada pelo diagnóstico e pelas estratégias definidas na fase de planejamento da pesquisa, realizou-se um seminário para discussão dos problemas identificados e treinamento dos conselheiros para o uso das técnicas de avaliação da qualidade dos relatórios de prestação de contas.

O seminário foi segmentado em quatro partes, tendo como base o treinamento dos conselheiros da Comissão de Prestação de Contas do CMS de Anápolis-GO, utilizando o instrumento de avaliação da qualidade da informação dos relatórios de Gonçalves et al. (2010), tendo como principal objetivo subsidiá-los com informações que permitissem realizar a avaliação das prestações de contas dos recursos do SUS encaminhadas pela SMS de forma estruturada e compreensível, conforme o Quadro 3.

QUADRO 3

Seminário – treinamento

- i. Avaliação da percepção dos conselheiros sobre os relatórios de prestação de contas por meio de entrevista/debate
- ii. Apresentação da relação entre os instrumentos de planejamento da saúde e as prestações de contas
- iii. Descrição da qualidade da informação nos relatórios por meio da apresentação do instrumento de avaliação dos relatórios
- iv. Análise das prestações de contas e exercício do controle social por meio das recomendações do Conselho

Fonte: elaboração do autor

3.3.4 Fase da avaliação

Nesta fase da pesquisa realizou-se a avaliação do método proposto para a análise das prestações de contas por meio da observação sem intervenção do pesquisador (observação não participante), acompanhando as reuniões subsequentes à realização do seminário. O objetivo dessa observação é verificar a percepção e a consequente análise dos conselheiros de saúde perante os relatórios de prestação de contas encaminhados pela SMS.

Assim, nesta etapa da pesquisa verificou-se que a mudança do ambiente organizacional foi influenciada pela intervenção proposta, destacando-se os seguintes pontos: inclusão das novas ações/práticas consequentes do treinamento; revisão dos processos; redefinição de funções; modificação no parecer emitido pelo Conselho.

3.4 Instrumento de avaliação da qualidade dos relatórios

O instrumento utilizado nesta pesquisa visa avaliar a qualidade dos relatórios de prestações de contas da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Anápolis ao Conselho Municipal de Saúde (CMS). Ele está sustentado nas características qualitativas da informação contábil tratadas por Hendriksen e Van Breda (1999) e Glautier e Underdown (1994) que baseiam o método proposto por Gonçalves et al. (2010).

Esse instrumento foi aplicado em dois momentos nesta pesquisa: na avaliação da qualidade dos relatórios de prestação de contas encaminhados pela SMS ao CMS na fase exploratória da pesquisa participante com o intuito de diagnosticar a situação encontrada no Conselho. Ressalte-se a importância da análise prévia dos relatórios, visto que ela permite delinear as estratégias necessárias para a realização do seminário (treinamento) para os conselheiros.

O segundo momento da utilização do instrumento de avaliação da qualidade dos relatórios foi a consecução do referido seminário, sendo este o subsídio básico para orientação dos conselheiros quanto aos critérios de análise dos relatórios, possibilitando o levantamento das evidências necessárias para sustentar a opinião destes na emissão de seu parecer.

O instrumento em questão é composto por três dimensões qualitativas da informação contábil: materialidade, relevância e confiabilidade, sendo dividido em 12 indicadores e suas respectivas variáveis, conforme o Quadro 4.

Para avaliação de cada variável do instrumento, segundo Gonçalves et al. (2010), é utilizada uma escala do tipo Likert, que busca aferir o nível de evidenciação. Tal escala é constituída por categorias teóricas (BARDIN, 1977), a saber: restrita, baixa, média e ampla, conforme Anexo A.

QUADRO 4

Instrumento de avaliação da qualidade dos relatórios – indicadores e variáveis

Dimensão: materialidade				
Indicadores				
Dados quantitativos	Grau de itemização dos dados quantitativos	Relações entre a SMS e o Conselho de Saúde	Planos e expectativas relevantes da administração	
Variáveis				
Evidenciação da aplicação dos recursos financeiros	Especificação da fonte dos recursos financeiros	Participação das decisões do Conselho nas decisões da Secretaria de Saúde	Planos e expectativas relevantes da administração	
Dimensão: relevância				
Indicadores				
Valor preditivo	Valor confirmativo	Oportunidade		
Variáveis				
Recursos previstos na proposta/lei orçamentária	Confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área da saúde	Periodicidade de disponibilização dos relatórios	Disponibilidade do relatório em análise	
Dimensão: confiabilidade				
Indicadores				
Conteúdo	Valor descritível e mensurável	Neutralidade	Precisão	Prudência
Variáveis				
Prioridade para a destinação dos recursos financeiros	Retificações orçamentárias	Previsão de recursos compreendidos no PPA para a área da saúde	Divulgação dos pontos que necessitam de melhorias	Reserva de recursos financeiros mediante eventos incertos e eventuais

Fonte: GONÇALVES et al. (2010)

O instrumento apresentado no Quadro 3, proposto por Gonçalves et al. (2010), foi adaptado a fim de tornar mais fácil o entendimento de sua aplicação pelos conselheiros de saúde, conforme discutido nos itens 3.4.1, 3.4.2 e 3.4.3.

3.4.1 Dimensão: materialidade

A dimensão da materialidade tem o objetivo de identificar se a informação apresentada na prestação de contas possui intrinsecamente características entre a estratégia estabelecida e os meios para alcançá-la. A evidenciação dessa dimensão é realizada na verificação

da divulgação dos objetivos, das metas e dos recursos que irão suportar as ações necessárias para sua materialização (GONÇALVES et al., 2010).

Portanto, nesse ponto da avaliação do instrumento de pesquisa os conselheiros devem analisar sua consistência e o cumprimento dos planos estabelecidos para a aplicação de recursos na área da saúde com base no planejamento realizado para essas aplicações. Dessa forma, utilizam-se quatro indicadores para certificação da materialidade da informação dos relatórios: dados quantitativos; grau de itemização de dados quantitativos; relações entre a SMS e o CMS; e planos e expectativas da administração, com suas respectivas categorias teóricas, conforme apresentado no Anexo A.

3.4.1.1 Indicador: *dados quantitativos*

Este ponto de análise é encontrado nos relatórios se a destinação dos recursos públicos atender aos muitos objetivos determinados para sua aplicação, conforme definido no Plano Anual de Saúde (PAS) e conseqüentemente na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esta primeira variável do instrumento busca avaliar a “evidenciação dos recursos financeiros especificados por programas e ações de governo”, conforme o Quadro 5. Esse indicador permite ao conselheiro analisar se os programas e as ações planejados para a saúde no Plano Municipal de Saúde (PMS) e descritos no Plano Plurianual (PPA) foram cumpridos.

QUADRO 5

Indicador dos dados quantitativos – materialidade

Variável	Ponto de análise
Evidenciação da aplicação dos recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> Os recursos financeiros foram apresentados em aplicações e serviços de saúde por programas e ações de governo? Relatórios Quadrimestrais e RAG.

Fonte: elaboração do autor

Ressalte-se que essa informação deve ser demandada pelo CMS à SMS nos Relatórios Quadrimestrais e de forma consolidada no Relatório Anual de Gestão (RAG).

3.4.1.2 Indicador: *grau de itemização dos dados quantitativos*

Este indicador deve avaliar a evidenciação das fontes de recursos financiadoras do SUS previstas no PPA e na LOA, permitindo avaliar a origem dos recursos aplicados e o efetivo cumprimento da aplicação dos recursos comprometidos para a saúde.

QUADRO 6

Indicador do grau de itemização dos dados quantitativos – materialidade

Variável	Ponto de análise
Especificação da fonte dos recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> Os recursos financeiros foram apresentados por fonte de recursos disponibilizados para a área da saúde? Relatórios Quadrimestrais e RAG.

Fonte: elaboração do autor

Para este indicador foi estabelecida a variável “especificação da fonte dos recursos financeiros”, cujo objetivo é avaliar a evidenciação das fontes dos recursos financeiros disponibilizados para a área da saúde, conforme o Quadro 6.

3.4.1.3 Indicador: relação entre a SMS e o CMS

O objetivo deste indicador é avaliar a evidenciação de informações quanto à relação da SMS com o CMS por meio do exercício do controle social com a indicação de ações a serem empreendidas pelo gestor do SUS.

A variável deste indicador é “participação do Conselho nas decisões da Secretaria de Saúde”, cujo objetivo é a avaliação da evidenciação nos relatórios de prestação de contas das ações empreendidas pela gestão do SUS ante as recomendações apresentadas pelo Conselho nos pareceres emitidos no exame de prestações de contas de períodos anteriores, conforme o Quadro 7 (GONÇALVES et al., 2010).

QUADRO 7

Indicador da relação entre a SMS e o CMS – materialidade

Variável	Ponto de análise
Participação do Conselho nas decisões da Secretaria de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> Verificar nos relatórios as respostas aos pareceres emitidos pelo CMS em prestações de contas anteriores? Relatórios Quadrimestrais e RAG.

Fonte: elaboração do autor

3.4.1.4 Indicador: planos e expectativas relevantes da administração

Na avaliação da prestação de contas, especialmente por meio do RAG, os conselheiros precisam analisar o cumprimento do planejamento traçado no Plano Municipal de Saúde (PMS) e delineado no PPA, visto que essa avaliação proporcionará ao Conselho uma melhor percepção das ações implementadas na saúde e suas consequências no futuro.

No §1º do art. 19 da Lei Complementar n. 141/2012 está expresso que cabe aos CMS a aprovação do PMS, demandando o consequente acompanhamento no cumprimento das metas traçadas no ato da análise dos relatórios de prestação de contas.

O Quadro 8 demonstra a variável desse instrumento que permite a referida avaliação: “objetivos e metas para o exercício subsequente”, que busca avaliar a evidenciação do estabelecimento de objetivos e metas da gestão do SUS com base nas diretrizes traçadas no PPA para o próximo exercício.

QUADRO 8

Indicador dos planos e das expectativas da administração – materialidade

Variável	Ponto de análise
Objetivos e metas para o exercício subsequente	<ul style="list-style-type: none"> • A SMS apresentou no relatório os objetivos e as metas para o exercício subsequente? • Relatórios Quadrimestrais, RAG, PPA, PMS.

Fonte: elaboração do autor

3.4.2 Dimensão: relevância

Para a informação ser considerada relevante deverá carregar consigo aspectos de predição, confirmação e oportunidade, ou seja, estar disponível de forma tempestiva para que possa influenciar o processo decisório (GONÇALVES et al., 2010).

Para a construção dos indicadores dessa característica qualitativa da informação serão destacados três aspectos: valor preditivo, valor confirmativo e oportunidade, conforme demonstrado no Anexo A.

3.4.2.1 Indicador: valor preditivo

O valor preditivo busca avaliar a evidenciação de informações que permitam a predição acerca da disponibilidade e da aplicação de recursos financeiros a serem destinados à área da saúde no exercício seguinte, conforme o Quadro 9.

Utiliza-se a variável “recursos financeiros previstos na proposta/lei orçamentária”, cujo objetivo será avaliar a evidenciação dos recursos financeiros previstos na proposta/lei orçamentária para o exercício subsequente, discriminando-os por programas e por ações de governo e por fonte de recursos no trimestre em análise (GONÇALVES et al., 2010).

QUADRO 9

Indicador do valor preditivo – relevância

Variável	Ponto de análise
Recursos financeiros previstos na proposta/lei orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> • Foram demonstradas as aplicações de recursos financeiros previstos na LOA para o exercício seguinte? • Esses recursos foram discriminados por programas e por ações de governo e fonte de recursos? • Relatórios Quadrimestrais, RAG, PAS, LOA.

Fonte: elaboração do autor

3.4.2.2 Indicador: valor confirmativo

Neste indicador o conselheiro busca obter informações sobre o efetivo cumprimento das metas físicas estimadas no PMS e no PAS, cabendo à SMS prestar informações suficientes para que o Conselho avalie a realização das metas e, caso contrário, identifique os desvios e suas causas. Essa avaliação permite ao conselheiro propor ações corretivas para que se alcancem os objetivos traçados para a referida demanda da saúde.

A variável estabelecida para a referida avaliação é “confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área da saúde”, cujo objetivo é avaliar a evidenciação da realização das metas estabelecidas pela administração em períodos anteriores, conforme o Quadro 10 (GONÇALVES et al. 2010).

QUADRO 10

Indicador do valor confirmativo – relevância

Variável	Ponto de análise
Confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área da saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Há controle comparativo entre os resultados obtidos e as metas estabelecidas para a área da saúde? • Nos Relatórios do Quadrimestre foram apresentados os dados das metas físicas? • Relatórios Quadrimestrais, RAG, PAS.

Fonte: elaboração do autor

3.4.2.3 Indicador: oportunidade

Adotam-se as variáveis “periodicidade de disponibilização dos relatórios” e “disponibilização do relatório em análise”, conforme o Quadro 11. A variável “periodicidade de disponibilização dos relatórios” tem por objetivo avaliar a evidenciação em cada relatório de prestação de contas da data de disponibilização do relatório referente ao próximo trimestre ao Conselho (GONÇALVES et al., 2010).

QUADRO 11

Indicador da oportunidade – relevância

Variável	Ponto de análise
<p><i>Periodicidade de disponibilização dos relatórios</i></p> <p><i>Disponibilização do relatório em análise</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os relatórios de prestação de contas foram encaminhados ao CMS no prazo legal? • A SMS obedeceu à periodicidade de envio dos relatórios? • Relatórios Quadrimestrais, RAG.

Fonte: elaboração do autor

A variável “disponibilização do relatório em análise” tem por objetivo analisar a evidenciação do momento em que foi disponibilizado o relatório em análise. Esta variável

pode ser vista também sob o prisma do valor confirmativo, todavia está no indicador “oportunidade” por ser esta a característica predominante e por ser complementar à primeira variável – “periodicidade de disponibilização dos relatórios” – componente do indicador “oportunidade” (GONÇALVES et al., 2010).

Os conselheiros deverão conhecer os prazos para disponibilização dos relatórios de prestação de contas pela SMS a fim de verificar seu cumprimento e para promoverem as diligências necessárias para esse cumprimento:

QUADRO 12

Prazos para encaminhamento dos relatórios ao CMS

Relatório	Dispositivo legal	Prazos
Relatórios Quadrimestrais	Art. 41 da LC n.141/2012	Maior – setembro – fevereiro
Relatório Anual de Gestão	§1º do art. 36 da LC n. 141/2012	Até 30 de março de cada ano

Fonte: Lei Complementar n. 141/2012

Por fim, a avaliação da oportunidade dos relatórios de prestação de contas pressupõe a divulgação do momento em que as informações foram efetivamente disponibilizadas.

3.4.3 Dimensão: confiabilidade

Niyama e Silva (2011) relatam que a confiabilidade é alcançada quando a informação se encontra livre de erros ou vieses relevantes. Nesse sentido, uma informação poderá ser relevante, porém não confiável, quando o reconhecimento distorcer as demonstrações contábeis.

Utilizando a construção do instrumento para essa característica qualitativa da informação os aspectos delineados por Glautier e Underdown (1994), tais como conteúdo; valor descritível e mensurável; neutralidade; precisão; e prudência, conforme demonstrado no Anexo A:

3.4.3.1 Indicador: conteúdo

Para esta análise – se a informação é precisa e congruente com a realidade econômica – utiliza-se a variável “divulgação das prioridades para destinação dos recursos financeiros”, cujo objetivo é avaliar a evidenciação das prioridades definidas pela gestão caso a execução orçamentária demonstre insuficiência de recursos financeiros ante os objetivos e as metas propostos ao longo do exercício financeiro, conforme o Quadro 13.

QUADRO 13

Indicador do conteúdo – confiabilidade

Variável	Ponto de análise
<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação das prioridades para destinação dos recursos financeiros • Evidenciação das retificações orçamentárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Foram divulgadas nos relatórios as prioridades para destinação dos recursos financeiros? • Houve remanejamento de recursos? • Relatórios Quadrimestrais, RAG, LOA.

Fonte: elaboração do autor

Adotou-se a variável “evidenciação das retificações orçamentárias”, a qual tem por objetivo avaliar a evidenciação das retificações orçamentárias que envolverem o orçamento da área da saúde (GONÇALVES et al., 2010).

3.4.3.2 Indicador: valor descritível e mensurável

Adotou-se a variável “previsão de recursos para os exercícios compreendidos no PPA para a área da saúde”, cujo objetivo é avaliar a evidenciação de informações relacionadas à previsão de recursos financeiros para cada um dos programas contidos no PPA do município relacionados à área da saúde, conforme o Quadro 14.

QUADRO 14

Indicador do valor descritível e mensurável – confiabilidade

Variável	Ponto de análise
Previsão de recursos para os exercícios compreendidos no PPA para a área da saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Foram previstos recursos suficientes para cumprir as metas e ações descritas no PPA? • O PPA é exequível? • Relatórios Quadrimestrais, RAG; PMS, PPA.

Fonte: elaboração do autor

Faz-se necessário avaliar a integração dessa previsão de recursos entre o PMS e o PPA, cabendo ao conselheiro se certificar de que as prioridades da saúde previstas no planejamento serão atendidas.

3.4.3.3 Indicador: neutralidade

O ponto relevante desta avaliação é a evidenciação pelos gestores do SUS das dificuldades e/ou fragilidades enfrentadas na administração dos recursos e não apenas a divulgação das informações positivas alcançadas pela SMS.

QUADRO 15

Indicador da neutralidade – confiabilidade

Variável	Ponto de análise
Divulgação dos pontos que necessitam de melhorias	<ul style="list-style-type: none"> Houve a divulgação no relatório dos pontos que necessitam de melhorias? O relatório apresenta-se imparcial ou as informações foram direcionadas? Relatórios Quadrimestrais, RAG, PMS, PPA, PAS, LOA.

Fonte: elaboração do autor

Adota-se a variável “divulgação dos pontos que necessitam de melhorias” com o objetivo de avaliar a evidenciação da análise com base na confrontação dos resultados alcançados com as metas estabelecidas dos pontos da gestão que necessitam de melhorias.

3.4.3.4 Indicador: precisão

Ao adotar a variável “evidenciação do conteúdo legal” pode-se avaliar se o conteúdo exigido pelas normas que regem a prestação de contas está sendo divulgado, conforme o Quadro 16.

QUADRO 16

Indicador da precisão – confiabilidade

Variável	Ponto de análise
Evidenciação do conteúdo legal	<ul style="list-style-type: none"> Observou-se toda a legislação pertinente à referida prestação de contas? Cumpriu-se a LC n. 141/2012; Lei n. 8.689/93; Res. CNS n. 333/2003? Relatórios Quadrimestrais, RAG, PMS, PPA, PAS, LOA.

Fonte: elaboração do autor

3.4.3.5 Indicador: prudência

Estabeleceu-se a variável “reserva de recursos financeiros mediante eventos incertos e eventuais” cujo objetivo é avaliar a evidenciação da estimativa e a reserva de recursos para enfrentar possíveis eventos que possam vir a ocorrer em períodos futuros (reserva de contingências), tais como surtos ou qualquer outro problema eventual que atinja negativamente a saúde pública, conforme o Quadro 17 (GONÇALVES et al. 2010).

QUADRO 17

Indicador da prudência – confiabilidade

Variável	Ponto de análise
Reserva de recursos financeiros mediante	<ul style="list-style-type: none"> Há a reserva de recursos financeiros para eventos incertos e eventuais? Constituiu-se reserva de contingência? Relatórios Quadrimestrais, RAG, PMS, PPA, PAS, LOA.

Fonte: elaboração do autor

3.5 Objeto de estudo e técnica de coleta de dados

O objeto de estudo desta pesquisa é composto pelos Relatórios Anuais de Gestão dos Exercícios de 2010 a 2012, dos Relatórios Trimestrais de Prestação de Contas dos Exercícios de 2010 e 2011 e dos Relatórios Quadrimestrais de Prestação de Contas do Exercício de 2012 apresentados pela Secretaria Municipal de Saúde de Anápolis ao Conselho Municipal de Saúde, e ainda as manifestações do Conselho acerca desses relatórios, tais como pareceres, resoluções, entre outros, que possibilitem avaliar o processo de prestação de contas.

Com base no objeto definido, a amostra é constituída por oito Relatórios Trimestrais (2010 e 2011), quatro Relatórios Quadrimestrais (2012) e três Relatórios Anuais de Gestão (2010 e 2011), totalizando 15 Relatórios de Prestação de Contas.

Na consecução da pesquisa participante foram aplicados o roteiro de observação, questionário e entrevista coletiva, conforme descrito no item 3.3, coletando as informações necessárias para o diagnóstico e o planejamento da pesquisa. Os referidos instrumentos de pesquisa foram aplicados ao Conselho Municipal de Saúde de Anápolis-GO, com foco específico na Comissão de Prestação de Contas, composta por nove conselheiros.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

A coleta de dados foi desenvolvida com base no instrumento de avaliação dos relatórios apresentado no item 3.4 e tomando-se como períodos os Relatórios de Prestação de Contas do Quarto Trimestre dos Exercícios de 2010 e 2011, o Relatório do Terceiro Quadrimestre de 2011 e os Relatórios Anuais de Gestão dos Exercícios de 2010, 2011 e 2012.

A avaliação dos relatórios realizou-se utilizando-se a técnica de análise de conteúdo da informação dos referidos Relatórios de Prestação de Contas dos Exercícios de 2010 e 2011. Quanto aos Relatórios do Exercício de 2012, a metodologia utilizada foi a pesquisa participante, realizada inicialmente um diagnóstico do processo de prestações de contas e avaliação realizada pelos conselheiros.

Posteriormente, realizou-se um seminário com a finalidade de instruir e treinar os conselheiros da Comissão de Prestação de Contas a respeito do instrumento de avaliação dos relatórios (item 3.4) que permite uma análise criteriosa da qualidade da informação prestada. Por fim, promoveu-se uma avaliação da percepção dos conselheiros em relação aos processos de prestação de contas após a ação intervencionista do pesquisador.

4.1 Análise dos resultados da pesquisa participante

4.1.1 Fase exploratória – diagnóstico situacional

Na fase inicial do levantamento de dados sobre o diagnóstico da avaliação dos relatórios de prestação de contas encaminhados pela SMS ao CMS de Anápolis realizaram-se a coleta de informações institucionais do Conselho e algumas reuniões plenárias, especialmente as relacionadas à Comissão de Prestação de Contas.

4.1.1.1 Histórico do Conselho Municipal de Saúde de Anápolis

O Conselho Municipal de Saúde de Anápolis foi criado pela Lei Municipal n. 2.080 de 6 de maio de 1993, alterada pela Lei Municipal n. 3.036 de 9 de dezembro de 2003 e posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 29.836 de 4 de março de 2010, tendo como finalidade o disposto no art. 2º de seu Regimento Interno:

O Conselho Municipal de Saúde de Anápolis é um órgão colegiado de composição paritária entre o governo e a sociedade civil, parte integrante do Sistema Único de Saúde, de caráter permanente, deliberativo, normativo, fiscalizador, consultivo, responsável pela elaboração da política municipal de saúde, com a finalidade de exercer o controle social sobre as ações e os serviços de saúde de qualquer natureza, bem como os aspectos econômicos, financeiros e os recursos humanos da Secretaria Municipal de Saúde de Anápolis.

Atualmente, o CMS de Anápolis conta com 24 conselheiros membros efetivos e suplentes em igual número, distribuídos em 22 Comissões e Grupos de Trabalho, destacando-se a Comissão de Prestação de Contas.

A sede do Conselho encontra-se no prédio da Secretaria Municipal de Saúde de Anápolis, contando com estrutura de móveis e equipamentos de informática básicos.

4.1.1.2 Comissão de Prestação de Contas do CMS de Anápolis-GO

A Comissão de Prestação de Contas do CMS de Anápolis possui nove conselheiros. As reuniões acontecem mediante convocação para analisar e deliberar sobre os relatórios de prestações de contas encaminhados pela SMS ao Conselho. A Comissão, após análise dos

relatórios, emite um parecer, que é submetido ao Plenário do Conselho para deliberação e aprovação.

4.1.1.3 Observação não participante da Comissão de Prestação de Contas do CMS de Anápolis-GO

No dia 16 de outubro de 2012 realizou-se no CMS de Anápolis a reunião da Comissão de Prestação de Contas para avaliar o Relatório de Prestação de Contas do Quarto Trimestre de 2011, aplicando a técnica de “observação não participante”.

As informações levantadas evidenciaram que os questionamentos e as análises dos conselheiros são pontuais e vinculados estritamente ao seu ambiente de atuação profissional, não sendo discutidos os aspectos gerais do relatório, o cumprimento das metas definidas no planejamento (Plano de Saúde) e a aplicação dos recursos na saúde. Quanto à apresentação do relatório pela SMS de Anápolis, ficou evidente o despreparo do apresentador, que não possuía os conhecimentos necessários acerca das informações contidas no relatório, prejudicando os esclarecimentos dos conselheiros.

Outro ponto relevante é a intempestividade da apresentação do relatório, visto que se refere ao quarto trimestre de 2011 mas só foi apresentado no segundo semestre de 2012.

Com base na análise dos documentos disponibilizados pelo CMS de Anápolis referente às suas manifestações sobre as prestações de contas encaminhadas pela SMS, tais como ofícios e resoluções, verifica-se haver divergências entre os dois entes, visto que os relatórios de gestão dos exercícios de 2009, 2010 e 2011 não foram aprovados pelo Conselho em razão de divergências na informação prestada ou da ausência de informações demandadas.

Verificou-se que a SMS solicitou informações ao CMS quanto à ausência de manifestação sobre os relatórios de gestão dos exercícios de 2009 e 2010, relatando que esse fato a impossibilita de apresentar as contas do exercício de 2011, conforme Ofício n. 022/2011-Semusa de 19 de janeiro de 2012.

Em resposta ao ofício da SMS, o CMS apresentou o Relatório/Parecer: Relatório de Gestão 2009 e 2010, recebido pela secretaria no dia 13 de janeiro de 2012, apontando diversas irregularidades. Apresentou também os Ofícios CMS ns. 13, 14, 16 e 17/2012, todos datados do dia 8 de fevereiro de 2012 e encaminhados à SMS, nos quais eram solicitados esclarecimentos sobre as prestações de contas de 2009 e 2010.

Outro fator relevante para a análise do ambiente de prestação de contas são os encaminhamentos do CMS aos órgãos de controle externo, como o Ministério Público, para onde, por meio do Ofício CMS n. 018/2012 de 8 de fevereiro de 2012, foram encaminhadas cópias dos ofícios enviados à SMS para acompanhamento daquele órgão.

Essa situação, originada no início do exercício de 2012, permanecia até o momento de realização desta pesquisa, visto que o CMS encaminhou a diversos órgãos de controle

externo, tais como Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas dos Municípios, Conselho Nacional de Saúde, o ofício CMS n. 090/2013 de 5 de junho de 2013 enumerando os diversos documentos encaminhados à SMS no intuito de promover a análise das contas apresentadas no Relatório de Gestão dos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012.

4.1.2 Fase da pesquisa aprofundada ou planejamento

No diagnóstico inicial constatou-se que o Conselho Municipal de Saúde de Anápolis-GO se encontra estruturado com várias comissões e grupos de trabalho temáticos, conforme descrito no item 4.1.1.1, possuindo uma Comissão de Prestação de Contas com nove conselheiros, o que possibilita uma análise mais detalhada dos relatórios de prestação de contas encaminhados pela SMS. Ressalte-se que a existência dessa comissão é um fator diferencial do CMS de Anápolis-GO, visto não ser comum essa estrutura de avaliação das contas na maioria dos conselhos do país.

Foi possível examinar ainda, conforme descrito no item 4.1.1.3, que a análise dos conselheiros do relatório de prestação de contas é pontual, restringindo-se à área específica de conhecimento ou de atuação profissional do conselheiro.

Na consecução desta fase da pesquisa participante foi aplicado um questionário para analisar a percepção dos conselheiros e realizada análise dos relatórios coletados, conforme item 3.6, com o intuito de verificar a qualidade da informação econômico-financeira disponibilizada ao Conselho. As informações coletadas no questionário e na análise de conteúdo dos relatórios foram confrontadas para avaliação do processo de prestação de contas previamente à intervenção da pesquisa, subsidiando ainda a estruturação do seminário aplicado, conforme item 4.1.3.

4.1.2.1 Aplicação do questionário

No intuito de coletar dados quanto à percepção dos conselheiros sobre o processo de prestação de contas do SUS, aplicou-se um questionário (Anexo B) a 17 conselheiros, o que configurou uma amostra de 70,84% do CMS (o Conselho possui 24 conselheiros efetivos), que participaram da reunião plenária para votação do parecer da Comissão de Prestação de Contas referente ao quarto trimestre de 2011.

O questionário é composto de oito perguntas fechadas, abordando o nível de conhecimento sobre o funcionamento do SUS e sobre as necessidades locais ao processo decisório; o grau de compreensão, a qualidade das informações e a tempestividade de sua disponibilização; e a necessidade de capacitação dos conselheiros para analisar os relatórios.

QUADRO 18

Resposta dos conselheiros ao questionário – Anexo B

1) Perfil dos respondentes	<ul style="list-style-type: none"> • 58,82% pertencem ao gênero masculino; 52,94% possuem curso superior nas mais variadas áreas do conhecimento, tais como enfermagem, economia, contabilidade, filosofia, psicologia, saúde bucal, entre outros; 35,29% possuem curso técnico; e 11,76% possuem formação no ensino fundamental. Quanto à representatividade no CMS, 70,59% representam a sociedade civil e 29,41% representam o governo.
2) Quanto ao conhecimento sobre o funcionamento do SUS	<ul style="list-style-type: none"> • 41,18% apontaram notas de 8 a 10; 35,29%, notas de 6 a 7; e 23,53%, notas de 4 a 5.
3) Quanto à importância das necessidades locais	<ul style="list-style-type: none"> • notas de 8 a 10 para 70,59%; de 6 a 7 para 17,65%; e de 4 a 5 para 11,76% dos respondentes.
4) Quanto à compreensão das informações econômico-financeiras nos relatórios de PC	<ul style="list-style-type: none"> • 29,41% atribuem notas de 8 a 10; 29,41%, notas de 6 a 7; 35,29%, notas de 4 a 5; e 5,88%, notas de 2 a 3. Quanto à qualidade dessa informação: 29,41%, notas de 8 a 10; 41,18%, notas de 6 a 7; e 29,41%, notas de 4 a 5, fato que demonstra concordância dos respondentes quanto à compreensão da informação, julgando-a de qualidade.
5) Quanto ao grau de conhecimento dos problemas de saúde	<ul style="list-style-type: none"> • 50% dos respondentes atribuíram notas de 8 a 10; 25%, notas de 6 a 7; 18,75%, notas de 4 a 5; e 6,25%, notas de 2 a 3.
6) Quanto à disponibilização de informações necessárias ao processo decisório	<ul style="list-style-type: none"> • 56,25% dos respondentes atribuíram notas de 8 a 10; 18,75%, notas de 6 a 7; e 25%, notas de 4 a 5.
7) Quanto à melhoria do processo de divulgação das informações disponíveis para o processo decisório	<ul style="list-style-type: none"> • 93,75% dos respondentes atribuem notas de 8 a 10; e 6,25%, notas de 4 a 5, comprovando que os conselheiros consideram essa melhor divulgação de grande importância para a tomada de decisões.
8) Quanto ao interesse de participarem de um treinamento voltado para a melhoria da análise dos relatórios	<ul style="list-style-type: none"> • 88,24% dos respondentes atribuíram notas de 8 a 10; 5,88%, notas de 6 a 7; e 5,88%, notas de 4 a 5, demonstrando também um grande interesse em participar.
9) Assuntos prioritários para o processo decisório	<ul style="list-style-type: none"> • “Gestão da saúde” e “políticas de saúde”.

Fonte: elaboração do autor

Para cada pergunta foram atribuídas notas em uma escala de 0 a 10 ou 0% a 100%, conforme o grau de concordância dos respondentes. As respostas ao questionário (Anexo B) foram apresentadas no Quadro 18.

Com base nas respostas (Quadro 18), verificam-se algumas contradições dos conselheiros do CMS de Anápolis. Inicialmente, consideraram-se aptos ao exercício de suas atribuições no Conselho e classificaram as informações apresentadas nos relatórios como suficientes, porém, julgam necessário melhores informações e mais capacitação para realizar a análise dos relatórios de prestação de contas. Outro fator a ser destacado é que na aplicação da

entrevista em grupo, na fase de ação (item 4.1.3), os conselheiros da Comissão de Prestação de Contas salientaram a falta de qualificação técnica para a compreensão das informações, não legitimando a percepção inicial.

Porém, um ponto comum ao questionário e à entrevista aplicada é a necessidade de capacitação dos conselheiros para o exercício de suas atribuições, comungando com a proposta de Cotta et al. (2010), que sugere a capacitação dos conselheiros e uma melhor instrumentalização dos conselhos para uma participação mais adequada e um controle social da saúde.

4.1.2.2 Análise dos relatórios de prestação de contas

No intuito de subsidiar o planejamento da pesquisa, paralelamente à aplicação dos questionários, conforme descrito no item 4.1.2.1, realizou-se a análise dos Relatórios de Prestação de Contas dos Exercícios de 2010, 2011 e 2012, lembrando que devido à ausência dos relatórios do terceiro quadrimestre de 2012 e do Relatório Anual de Gestão de 2012, não disponibilizados pela SMS de Anápolis ao CMS, a análise do exercício de 2012 ficou restrita à avaliação dos relatórios do primeiro e do segundo quadrimestres de 2012.

O objetivo da dimensão da “materialidade” é identificar se a informação prestada possui as características necessárias ao cumprimento dos planos para a saúde e os recursos obrigatórios para a realização de seus objetivos e metas. Nessa dimensão são abordados quatro indicadores e variáveis: “dados quantitativos”, “itemização dos dados financeiros”, “relação entre a SMS e o CMS” e “planos e expectativas relevantes da administração”.

No indicador “dados quantitativos”, por meio de sua variável “evidenciação da aplicação dos recursos financeiros”, constatou-se a característica “média” para os exercícios de 2010, 2011 e 2012, visto que a evidenciação é incompleta, não havendo um detalhamento dos recursos aplicados. Verificou-se que nos relatórios são apresentadas tabelas sintéticas, tais como Balancete da Receita Orçamentária e Extraorçamentária e Razão das Contas Correntes Vinculadas, não sendo evidenciadas as aplicações/destinações de recursos por programas e ações governamentais da saúde.

Outro fator que autentica essa análise é a compreensão parcial da informação prestada demonstrada pelos conselheiros. Nas observações, nas coletas de dados e na análise da legislação que regulamenta o processo de prestação de contas, especialmente nos arts. 34 a 36 da Lei Complementar n. 141/2012, destaca-se a falta da exigência de detalhamento da informação a ser prestada aos conselhos, restringindo-se esta aos Demonstrativos das Despesas de Saúde integrantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório emitido pelo gestor do SUS informando: i) montante e fonte dos recursos aplicados no período; ii) auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; e iii) oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

As confirmações parciais realizadas pela SMS ao CMS, segundo Gonçalves; Gonçalves; Tavares (2011), implicam a impossibilidade de os conselheiros estabelecerem maiores inferências sobre a eficiência na alocação dos recursos, tendo em vista a inexistência de detalhamentos por programa e ação. A consequência desse fato recai sobre o exercício do controle social na saúde, pois os conselheiros não possuem as informações necessárias para avaliar o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e o que foi realizado.

De acordo com o que foi visto até agora, depreende-se a necessidade de instrumentalizar os conselheiros para que tenham acesso e compreensão das informações relacionadas à área da saúde, pois, segundo Alencar (2012), essa é uma condição necessária para a melhoria da interlocução do Conselho com a SMS e consequente protagonismo do controle social do SUS. A autora destaca esse ponto como uma demanda expressa pelos conselheiros nos debates do plenário dos conselhos e assunto recorrente nas conferências de saúde, corroborando as percepções descritas no item 4.1.2.1.

O segundo indicador dessa dimensão refere-se à “itemização dos dados financeiros”, tendo como variável a “especificação das fontes de recursos financeiros”, consistindo na verificação da origem dos recursos por fonte, possibilitando a comprovação do cumprimento da vinculação constitucional para a saúde e ainda a dependência do município em relação ao repasse de recursos estaduais e federais.

Constatou-se nesse indicador que nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 a característica é “baixa”, pois a evidenciação por fonte de recursos não se encontra de forma simples e consolidada, ou seja, a informação é apresentada em diversos relatórios de forma segregada, impossibilitando uma visão agregada das fontes de recursos utilizadas na gestão do SUS em Anápolis.

A SMS apresenta em um quadro sintético de Receita e Despesa as contas Repasse Federal, Repasse PAB-Estado e Tesouro Estadual, porém esses dados não são consolidados, visto estarem segregados em diversas contas correntes bancárias. Essa forma de evidenciação não permite ao conselheiro avaliar o montante de recursos e fazer qualquer comparação com os valores previstos.

No exercício de 2012, a SMS encaminhou diversos documentos integrando as prestações de contas do primeiro e do segundo quadrimestres (primeiro quadrimestre: 1.696 páginas; segundo quadrimestre: 1.530 páginas), especialmente os balancetes mensais contábeis do Fundo Municipal de Saúde, que são encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que, comparativamente aos documentos encaminhados nos exercícios de 2010 e 2011 (relatórios com média de oitenta páginas), não demonstraram que a maior quantidade de informações se traduziu em um relatório de melhor qualidade.

O terceiro indicador refere-se à “relação entre a SMS e o CMS”, apresentando a variável “participação do Conselho nas decisões da Secretaria de Saúde”. Tem o intuito de identificar os pontos deliberados pelo CMS que obtiveram alguma manifestação da SMS quanto ao seu atendimento ou justificção, demonstrando a relação entre eles, efetivando a participação

da sociedade nas ações em saúde. Na análise dos relatórios dos exercícios de 2010 a 2012 constatou-se a característica “restrita”, considerando que não há qualquer manifestação da SMS nas prestações de contas referenciando deliberações do CMS.

O quarto indicador dessa dimensão refere-se aos “planos e expectativas relevantes da administração” e apresenta como variável os “objetivos e metas para o exercício subsequente”, cujo objetivo é identificar o que está sendo proposto pela SMS para a saúde com base no planejamento operacional para o exercício social subsequente, na ótica dos objetivos e das metas propostas.

QUADRO 19

Resultados da dimensão “materialidade” para os anos 2010, 2011 e 2012

Indicador	Variável	2010	2011	2012
Dados quantitativos	Evidenciação da aplicação dos recursos financeiros	Média	Média	Média
Grau de itemização dos dados quantitativos	Especificação da fonte dos recursos financeiros	Baixa	Baixa	Baixa
Relações entre a SMS e o CMS	Participação do Conselho nas decisões da SMS	Restrita	Restrita	Restrita
Planos e expectativas relevantes da administração	Objetivos e metas para o exercício subsequente	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: elaboração do autor

Na análise dos Relatórios de Prestação de Contas dos Exercícios de 2010 a 2012, constata-se a característica “baixa”, visto que nos Relatórios Anuais de Gestão faz-se menção ao acompanhamento e ao levantamento das metas planejadas, porém não há a evidenciação dessa informação em termos qualitativos dos objetivos tampouco em termos quantitativos das metas que possibilite analisar seu planejamento para os exercícios seguintes.

Os resultados obtidos nas análises dos relatórios pela dimensão da materialidade revelam uma tendência para a característica “baixa”, haja vista que o CMS solicita informações, o gestor manifesta a intenção de divulgá-las, mas são informações gerais que não servem para a análise e/ou a tomada de decisão dos conselheiros, E nem sempre o gestor disponibiliza as informações. Segundo o Ofício CMS n. 090/2013, isso ocorre com a Secretaria Municipal de Saúde de Anápolis (Semusa), que apresenta ao CMS informações insuficientes e não esclarecedoras.

Ressalte-se que o RAG do exercício de 2010 foi “reprovado” pelo CMS por meio da Resolução/CMS 02/2012. Dentre as irregularidades apontadas encontra-se o não cumprimento das mudanças sugeridas pelo CMS e a não apresentação da Programação Anual de Saúde do Município de 2009 e 2010 para comparativo com o RAG. Os RAGs dos exercícios de 2011 e 2012 encontram-se em diligência pelo CMS devido à ausência de informações, especialmente quanto à Programação Anual de Saúde para os exercícios

de 2011 e 2012, e à apresentação dos relatórios fora do prazo legal. Portanto, os exercícios de 2011 e 2012 não foram aprovados e encontram-se sem parecer conclusivo. O Ministério Público do Município de Anápolis foi informado da situação por meio do Ofício CMS n. 090/2013.

A segunda dimensão, a “relevância”, possui três indicadores e quatro variáveis e tem o objetivo de verificar se a informação é relevante sob o aspecto de sua capacidade contributiva para o processo decisório. Nesse sentido, esta dimensão avalia as características da qualidade da informação contábil quanto aos seus valores preditivo e confirmativo e à oportunidade.

O primeiro indicador dessa dimensão é o “valor preditivo” e tem como variável “recursos previstos na proposta/lei orçamentária”, cujo objetivo é identificar os recursos dispostos na LOA para o exercício subsequente por ações e programas de saúde. Constatou-se que nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 a característica é “restrita”, pois não foram identificadas nos relatórios a prestação de contas ou qualquer menção sobre os recursos previstos para os exercícios subsequentes. Ressalte-se ainda que nos pareceres e diligências realizadas pelo CMS solicita-se da SMS a apresentação da Programação Anual de Saúde para os respectivos anos com o intuito de compará-la com os valores apresentados nos relatórios.

O segundo indicador refere-se ao “valor confirmativo”, cuja variável é “confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área da saúde”, que tem o objetivo de avaliar como foi a atuação operacional e confrontá-la com o planejado. Constatou-se a característica “média” para esse indicador, visto que a SMS divulga no RAG as metas estabelecidas e sua realização, porém as informações não apresentam detalhamentos e/ou justificativas para as ações que não foram completamente realizadas. Em seu parecer sobre o RAG de 2010, o CMS questiona a informação de que algumas metas foram realizadas, pois não há encaminhamento da SMS do Plano de Saúde de 2010, o que impossibilita as devidas comparações, conforme descrito no Ofício/CMS n. 145, de 11/09/2012.

O terceiro indicador é “oportunidade”, e sua variável é “periodicidade de disponibilização dos relatórios e disponibilização do relatório em análise”. Esta tem como objetivo verificar se a informação é apresentada ao CMS tempestivamente para que possa influenciar no processo decisório e nas avaliações das ações empreendidas pela SMS.

Verifica-se a característica “restrita” para essa variável, uma vez que os relatórios não são disponibilizados nos prazos devidos. Segundo o Ofício CMS n. 143 de 11/09/2012, o CMS solicitou à SMS o envio dos relatórios quadrimestrais do exercício de 2011 e a Programação Municipal de Saúde de 2011 para subsidiar a análise do RAG 2011. Quanto aos relatórios de 2010, na Resolução/CMS 02/2012, de 18/09/2012, o CMS informa que as prestações de contas dos exercícios de 2009 e 2010 foram enviadas fora do prazo legal. E quanto aos relatórios de 2012, até o final do mês de maio de 2013 a SMS não havia enviado o relatório do terceiro quadrimestre de 2012 nem disponibilizado o RAG de 2012.

Destaca-se também, que mesmo com a criação do Sistema de Apoio à Construção do Relatório de Gestão (Sargsus)³ a partir de 2011, com o intuito de facilitar a elaboração do RAG e sua disponibilização na internet, verifica-se que os RAGs do município de Anápolis-GO não são disponibilizados ao público, restringindo, portanto, o acesso da sociedade e o efetivo exercício do controle social.

O Quadro 20 apresenta um resumo dos resultados encontrados na dimensão “relevância” para os exercícios de 2010 a 2012, que apontam uma tendência “restrita”, impossibilitando o pleno exercício da fiscalização da gestão da saúde, conforme determinam os arts. 37 e 38 da Lei Complementar n. 141/2012.

QUADRO 20

Resultados da dimensão “relevância” para os anos 2010, 2011 e 2012

Indicador	Variável	2010	2011	2012
Valor preditivo	Recursos financeiros previstos na proposta/ lei orçamentária	Restrita	Restrita	Restrita
Valor confirmativo	Confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área da saúde	Média	Média	Média
Oportunidade	Periodicidade de disponibilização dos relatórios	Restrita	Restrita	Restrita
	Disponibilização do relatório em análise	Restrita	Restrita	Restrita

Fonte: elaboração do autor

O fato de todos os indicadores manterem seu padrão de desempenho no período de 2010 a 2012 demonstra a não evolução na qualidade da informação gerada nos relatórios de prestação de contas, contribuindo com o ambiente apresentado no Conselho de reprovação das contas de 2010 e exercícios de 2011 e 2012 pendentes de análise, aguardando esclarecimentos da SMS ou manifestação dos órgãos de controle externo, conforme notificado pelo Ofício CMS n. 090/2013.

A terceira dimensão do instrumento proposto por Gonçalves et al. (2010) é a “confiabilidade”, cujo objetivo consiste em averiguar se a informação não possui erros e/ou está livre de vieses. Seus indicadores são: “conteúdo”, “valor descritível e mensurável”, “neutralidade”, “precisão” e “prudência”.

O primeiro indicador – “precisão” – tem como variável “evidenciação do conteúdo legal”, que visa identificar se há na prestação de contas os itens mínimos exigidos na legislação, especialmente nos termos dos arts. 34 a 36 da Lei Complementar n. 141/2012 (e ainda a Lei n. 8.689/1993 e a Resolução do Conselho Nacional de Saúde n. 333/2003).

3 O Sargsus foi estabelecido por meio da Portaria GM/MS n. 3.176/2008. Seu objetivo é fornecer aos gestores municipais e estaduais uma ferramenta informatizada para facilitar a elaboração e o envio do Relatório Anual de Gestão (RAG) ao Conselho de Saúde a partir de uma base de dados com as informações que servirão de fonte para análises estratégicas de monitoramento e avaliação da gestão do SUS.

Considerando que as informações prestadas possuem uma tendência restrita, conforme descrito na dimensão da “materialidade”, a SMS apresenta nos relatórios trimestrais apenas tabelas sintéticas, tais como Balancete da Receita Orçamentária e Extraorçamentária e Razão das Contas Correntes Vinculadas, assim constata-se a característica “média”, uma vez que o RAG traz mais algumas informações exigidas, mas sem cumprir integralmente o exigido na legislação, destacando-se nesse sentido a ausência do detalhamento dos incisos II e III do art. 36 da Lei Complementar n. 131/2012.

O segundo indicador é o “valor descritivo e mensurável”, que possui a variável “previsão de recursos compreendidos no PPA para a área da saúde”, tendo o objetivo de identificar o planejamento que a SMS realiza quanto ao cumprimento das metas na área de saúde contidas no plano plurianual.

Nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 observa-se a característica “baixa”, visto que há menção no RAG de recursos orçamentários, mas sem identificação dos valores executados (metas financeiras), somente as metas físicas são citadas. Nos relatórios trimestrais não há qualquer menção dos recursos compreendidos no PPA. Os relatórios não fazem menção ao PPA, ficando o usuário da informação impossibilitado de conhecer a origem dos valores apresentados e o cumprimento das metas da saúde no plano.

Conforme descrito nas dimensões anteriores, o CMS solicita de forma reiterada o envio da Programação Anual de Saúde, que permitiria uma comparação entre os valores executados e os planejados. O fato de a programação não ser enviada justifica a não aprovação dos relatórios.

O indicador “prudência” possui como variável “reserva de recursos financeiros mediante eventos incertos e eventuais”, tendo o intuito de evidenciar a preocupação do gestor em destinar recursos que farão frente a possíveis eventos que venham a afetar o orçamento. Nos três exercícios dessa análise é possível averiguar a característica “restrita”, visto que não há qualquer menção nos relatórios às reservas de contingência.

O quarto indicador é o “conteúdo”, e suas variáveis são as “retificações orçamentárias” e a “divulgação das prioridades para destinação dos recursos financeiros”, cujo objetivo consiste em identificar as prioridades na aplicação dos recursos e ainda as possíveis retificações orçamentárias.

Os relatórios dos exercícios 2010, 2011 e 2012 demonstram que a SMS possui algumas prioridades para a gestão, mas não há uma descrição detalhada das prioridades para destinação dos recursos financeiros, atribuindo-se a característica “média”. Para o item da avaliação retificações orçamentárias, tem-se a característica “restrita”.

Reforçando as constatações do indicador do valor descritivo e mensurável, encontra-se no RAG a descrição das prioridades. Contudo, a informação é incompleta, com a apresentação de algumas metas físicas sem indicação de unidade de medida e notas explicativas que justifiquem o não atendimento destas, bem como sua vinculação com o Plano Municipal de Saúde e/ou o PPA.

O último indicador é a “neutralidade”, que possui a variável “divulgação dos pontos que necessitam de melhorias”, tendo como objetivo identificar a imparcialidade do prestador de contas perante a informação que está sendo prestada. O resultado obtido é a característica “restrita” para esse item, pois não há nos relatórios qualquer menção a pontos que necessitem de melhorias.

QUADRO 21

Resultados da dimensão “confiabilidade” para os anos 2010, 2011 e 2012

Indicador	Variável	2010	2011	2012
Precisão	Evidenciação do conteúdo legal	Restrita	Restrita	Restrita
Valor descritivo e mensurável	Previsão de recursos para os exercícios compreendidos no PPA para a área da saúde	Baixa	Baixa	Baixa
Prudência	Reserva de recursos financeiros mediante eventos incertos e eventuais	Restrita	Restrita	Restrita
Conteúdo	Retificações orçamentárias	Restrita	Restrita	Restrita
	Divulgação das prioridades para destinação dos recursos financeiros	Média	Média	Média
Neutralidade	Divulgação dos pontos que necessitam de melhorias	Restrita	Restrita	Restrita

Fonte: elaboração do autor

Corroborando as dimensões anteriores, a “confiabilidade” possui tendência a “restrita”, porém essa característica pode tornar-se um agravante, uma vez que sua principal função é proporcionar uma visão prospectiva das ações governamentais e sua isenção no instante de disponibilizá-la à sociedade.

4.1.3 Fase da ação – treinamento

Com base nas análises e nas constatações provenientes das fases anteriores, observou-se a necessidade da realização de um seminário para os conselheiros de saúde com o intuito de aprimorar a leitura e a análise das prestações de contas encaminhadas pela SMS.

O seminário, realizado no dia 1º de fevereiro de 2013, foi estruturado em quatro etapas, conforme descrito no item 3.3.3, tendo sido feita previamente ao treinamento uma entrevista coletiva com os conselheiros de saúde integrantes da Comissão de Prestação de Contas do CMS, da qual participaram seis dos nove conselheiros que integram a comissão, representando 66,67% do total. Na entrevista foram abordadas cinco questões, conforme o Quadro 22.

QUADRO 22

Entrevista coletiva – treinamento

Questão 1	Qual a importância da avaliação pelo CMS das prestações de contas da saúde? Qual o papel do conselheiro nessa avaliação?
Questão 2	Qual a relação entre o planejamento das ações de saúde, definidas no PPA, na LDO e na LOA, com as prestações de contas da saúde?
Questão 3	Na avaliação das prestações de contas é verificado se houve a apresentação das prioridades de aplicação de recursos da saúde?
Questão 4	Na avaliação dos relatórios, há a preocupação de confrontar as metas previstas com as metas realizadas para as ações da saúde?
Questão 5	Qual a percepção perante as sugestões realizadas pelo CMS para a SMS?

Fonte: elaboração do autor

Os conselheiros julgam importante a avaliação pelo CMS das prestações de contas e entendem que seu papel é fiscalizar a aplicação dos recursos e os procedimentos licitatórios e analisar os processos de despesas. Relataram ainda que os conselheiros não possuem qualificação específica para analisar os relatórios, pois estes são muito técnicos, conforme fala dos conselheiros na entrevista em grupo aplicada:

“Temos uma dificuldade muito grande, pois tudo vem sob rubrica, números, você não sabe o que foi feito, tudo muito técnico. Eu acho que a prestação de contas tinha que ser mais simplificada [...] para entender tudo isso precisa de um trabalho de auditoria.” (Conselheiro Municipal 2 – CM2)

“Eu olho mesmo é um processo de amostragem, pois eles têm quatro meses para fazer o relatório e nós somente uma semana para analisar [...] Não dá tempo de ver tudo. Aqui ninguém é técnico.” (CM3)

Quanto à relação dos instrumentos de planejamento das ações de saúde com as prestações de contas, alguns conselheiros relataram que não fazem qualquer comparação. Todavia, um conselheiro afirmou ser extremamente relevante e necessário para a avaliação das prestações de contas. Nas falas percebe-se a dificuldade dos conselheiros:

“É bem difícil, pois os gestores não passam para a gente esse planejamento [...] e quando a gente cobra esse relatório, já vem atrasado. Esses últimos quatro anos mesmo foram todos atrasados, porém não tem como comparar.” (CM2)

Quanto às prioridades na aplicação de recursos, seguem as falas que podem ser destacadas:

“Eu acho que prioridade para quem não é técnico, não tem jeito de falar não. A prestação de contas é o que se gastou, então no caso de prestação de contas eu não vejo como ver prioridades.” (CM3)

Os conselheiros destacam que há informações no relatório, porém estas não são confiáveis, dificultando o comparativo das metas previstas com as realizadas. Eles entendem

que tal situação demanda a prática de visitas locais para verificação da veracidade das informações:

“Tem como ver no relatório, mas não dá para confiar na informação, então nós temos que verificar no local para ver se bate.” (CM6)

Na relação do CMS com a SMS, os conselheiros afirmam existir um atendimento parcial das reivindicações realizadas pelo Conselho, porém não aparece no relatório:

“Algumas reivindicações são atendidas, outras não. Algumas eles têm mais dificuldades. Algumas são proteladas.” (CM1)

“Eu acho que ninguém nunca fez isso (conferir no relatório se as recomendações foram atendidas).” (CM6)

“Eu acho que as recomendações do Conselho são ignoradas, pois os últimos RAGs não foram aprovados, pois o Conselho pontuou o que precisa, mas a secretaria não atendeu nada.” (CM2)

Posteriormente, foi realizado o treinamento dos conselheiros de saúde da Comissão de Prestação de Contas do CMS com uma explanação sobre a importância dos instrumentos de planejamento para a avaliação das prestações de contas, com ênfase nas mudanças impostas pela Lei Complementar n. 141/2012.

Para apresentação do instrumento de avaliação dos relatórios, conforme item 3.4, utilizou-se como referência o relatório de prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2012, orientando os conselheiros sobre os indicadores e as variáveis do modelo na ótica das dimensões da “materialidade”, da “relevância” e da “confiabilidade”.

Ao final do treinamento fornecido no seminário, os conselheiros apresentaram suas considerações e percepções acerca do instrumento de análise das prestações de contas e as possíveis recomendações que deverão compor o parecer conclusivo do Conselho no ato da análise do Relatório Anual de Gestão (RAG) do exercício de 2012.

“O que foi explicado aqui me dá a impressão que nós estamos aprovando uma coisa que não tem nada a ver [...] nós não temos critérios.” (CM4)

“Essa fala tem que fazer parte da Conferência Municipal de Saúde, sinta-se convidado para participar.” (CM5)

Diante das constatações dos conselheiros no treinamento, demandou-se como produto do seminário a realização de uma palestra sobre o processo de prestação de contas na Conferência Municipal de Saúde de Anápolis no dia 4 de abril de 2013, a proposição de uma minuta de resolução do Conselho para normatizar/padronizar a elaboração dos relatórios quadrimestrais e anuais de prestação de contas, e a construção de um manual que oriente os conselheiros na leitura e na análise dos relatórios da aplicação de recursos do SUS.

4.1.4 Fase de avaliação

Nesta última etapa da pesquisa foi realizada uma observação sobre os resultados alcançados com a capacitação dos conselheiros de saúde e as mudanças no processo de análise dos relatórios.

O CMS realizou no dia 4 de abril de 2013 a Conferência Municipal de Saúde de Anápolis, apresentando como um dos eixos de discussão entre os gestores do SUS, os conselheiros de saúde e a sociedade o processo de análise das prestações de contas encaminhadas ao Conselho, primordiais ao pleno exercício do controle social da saúde.

Nesse sentido, realizou-se uma mesa temática a respeito da análise dos relatórios de prestação de contas apresentando o instrumento de avaliação utilizado neste trabalho e as mudanças implementadas pela Lei Complementar n. 141/2012. Teve lugar um importante debate, com destaque para a necessidade de capacitação dos conselheiros, a elaboração de um padrão para os relatórios de prestação de contas e uma maior vinculação desse instrumento de controle com o planejamento da área de saúde, com ênfase nas decisões emanadas na Conferência de Saúde.

O CMS de Anápolis, por meio do seu presidente e da Comissão de Prestação de Contas, incumbiu-se de apresentar na próxima reunião plenária a minuta de resolução das prestações de contas quadrimestrais e anuais a serem encaminhadas ao Conselho nos termos da lei complementar. Na próxima reunião, agendada para a primeira terça-feira do mês de julho do ano corrente, haverá a composição da nova mesa diretiva do Conselho e a apresentação dos novos conselheiros, visto que o mandato da atual gestão chegou ao fim.

Diante da mudança de direção do Conselho, realizou-se uma reunião com o novo presidente com o intuito de apresentar o trabalho realizado, especialmente quanto à elaboração da minuta de resolução e do manual de orientação aos conselheiros. Considerando-se que o presidente era membro da Comissão de Prestação de Contas do CMS e que participou das fases anteriores da pesquisa, reconheceu o trabalho e recepcionou os documentos, comprometendo-se a apresentá-los à mesa diretiva do Conselho e a submetê-los à plenária na próxima reunião.

Nesse contexto, observa-se que os resultados da aplicação da pesquisa participante proporcionaram uma mudança de visão dos conselheiros de saúde de Anápolis perante sua percepção do processo de análise dos relatórios, com ênfase na avaliação da qualidade da informação prestada e na importância da vinculação dos instrumentos de planejamento da saúde à avaliação dos relatórios. Constatou-se ainda a necessidade de promover de forma continuada a capacitação dos conselheiros de saúde, conforme amplamente discutido nas conferências de saúde e determinado no art. 44 da Lei Complementar n. 141/2012.

Esse fato comunica-se com a pesquisa desenvolvida por Alencar (2012, p. 232), no município de Porto Alegre – RS, em que se destaca: “É desafiadora a formatação de experiências que possam atender estas premissas, socializando conhecimentos ‘técnicos’,

de forma que sejam ‘apropriados’ por aqueles que voluntariamente se dispõem a atuar no controle social da política de saúde, em especial os usuários do SUS”.

Como produto do seminário descrito no item 4.1.3, foi elaborada a minuta de resolução do CMS, que dispõe sobre a Fiscalização da Gestão da Saúde por meio dos Relatórios Quadrimestrais e dos Relatórios Anuais de Gestão (Apêndice A). Esse produto da pesquisa tem como objetivo criar os critérios necessários para que a Secretaria de Saúde apresente um relatório com qualidade e que permita aos conselheiros elaborarem uma análise fundamentada, isonômica e imparcial da aplicação dos recursos do SUS, promovendo o exercício do controle social na saúde.

Ressalte-se ainda que os RAGs dos exercícios 2011 e 2012 se encontram em diligência pelo CMS em razão da ausência de informações que possibilitem aos conselheiros analisar e emitir parecer conclusivo sobre os mesmos, fato a ser superado com a normatização do processo de prestação de contas e a disponibilização de informações qualitativas que permitam ao Conselho cumprir suas atribuições legais e, conseqüentemente, o pleno exercício do controle social na área da saúde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos de saúde são responsáveis pelo cumprimento de um importante papel para a sociedade, a saber, a definição, a execução e o acompanhamento das políticas públicas para a gestão dos recursos do SUS, representando-a por meio do controle social da saúde.

Os relatórios de prestação de contas do gestor do SUS descrevem o instrumento de evidenciação que subsidia a análise dos conselhos e sua consequente avaliação dos gastos empreendidos na área da saúde voltados ao atendimento das demandas da sociedade.

Nessa ótica, destaca-se a transparência na aplicação dos recursos como base da *accountability*, que, segundo Coelho et al. (2011, p. 180), descreve o importante pilar da democracia e do fortalecimento do controle social, tendo como base informações compreensíveis e relevantes.

Portanto, este estudo, com base nos relatórios de prestação de contas quadrimestrais e anuais da SMS ao CMS de Anápolis-GO, analisou a percepção dos conselheiros de saúde a respeito do cumprimento de suas atribuições legais e do processo de análise desses relatórios. Verificou-se que as análises realizadas eram pontuais, ou seja, vinculadas estritamente ao ambiente profissional dos conselheiros, fato justificado pela ausência de qualificação técnica dos conselhos para realizar essas avaliações.

Paralelamente, observou-se que as informações contidas nos relatórios possuem uma tendência restrita quando analisadas perante suas dimensões de materialidade, relevância e confiabilidade, impossibilitando aos conselheiros utilizar essa informação de forma segura para seu processo decisório e consequente emissão do parecer conclusivo sobre essas prestações.

Corroborar essa situação o fato de os Relatórios Anuais de Gestão dos Exercícios de 2010, 2011 e 2012 não terem sido aprovados até a finalização desta pesquisa, encontrando-se reprovado o relatório de 2010, especialmente por falta de esclarecimentos da SMS. Os relatórios de 2011 e 2012 encontram-se em diligência no CMS, com encaminhamentos ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Outro fator relevante nessa discussão refere-se à falta de uma rotina de qualificação dos conselheiros. Mesmo diante da obrigação legal disposta no art. 44 da Lei Complementar n. 141/2012 e das diversas pontuações nas conferências de saúde, tanto em âmbito nacional quanto municipal, percebe-se a inexistência dessa ação.

Apesar das disposições contidas nos arts. 34 a 36 da Lei Complementar n. 141/2012 quanto às informações mínimas a serem evidenciadas nos relatórios de prestação de contas do SUS, foram constatados o descumprimento integral da norma e a despadronização dos relatórios encaminhados pela SMS.

Nessa ótica, Saliba et al. (2009) destacam que o controle social dos conselheiros sobre as contas dos gestores do SUS tem sido a meta mais difícil de ser alcançada em quase todos os conselhos de saúde do país.

Como resultado da pesquisa participante, especialmente na consecução do seminário, em sua fase de implementação demandou-se a proposição de uma resolução do CMS que normatizasse a apresentação dos relatórios encaminhados pela SMS e permitisse que os conselheiros obtivessem as informações necessárias para subsidiar sua tomada de decisão e sucessivamente seu parecer sobre essas contas.

No processo de análise dos relatórios com base no estudo realizado, apoiando a legislação vigente, ficou clara a importância da avaliação dos instrumentos de planejamento da saúde, tais como o Plano Plurianual subsidiado pelo relatório da Conferência de Saúde; o Plano Municipal de Saúde e as Programações Anuais de Saúde, com as informações apresentadas nos relatórios de prestações de contas, visto que esses instrumentos deverão ser submetidos previamente aos conselhos para análise e manifestação, contribuindo com o direcionamento dos gastos dos recursos do SUS.

Essa proposta de mudança do processo de prestação de contas busca afastar as discussões ideológicas e partidárias da avaliação dos recursos do SUS no efetivo atendimento das demandas sociais da saúde, proporcionando uma análise imparcial, isonômica e estruturada, contribuindo com o regular exercício do controle social.

Todo esse processo de mudança no exercício do controle social, por meio dos instrumentos de *accountability*, demandados pela gestão do SUS e encaminhados pela SMS, requer uma gestão participativa do CMS, que, segundo Gonçalves; Gonçalves; Tavares (2011), possibilita o estabelecimento de normas e regras mais democráticas e transparentes.

A mudança de gestão no CMS de Anápolis, que culminou com a não realização de reunião da Comissão de Prestação de Contas após o treinamento, impossibilitou a realização

da observação final do comportamento dos conselheiros, havendo necessidade, portanto, de promover essa avaliação para aferir a aderência destes à utilização do método de leitura e análise dos relatórios. No entanto, essa limitação não comprometeu o trabalho, o que pode ser comprovado pelos resultados alcançados e pelos produtos gerados na pesquisa.

É importante destacar que em razão das limitações da aplicação da pesquisa ao Conselho Municipal de Saúde de Anápolis seus resultados não podem ser generalizados, apresentando-se como sugestão para futuras pesquisas a replicação das técnicas da pesquisa participante e o uso do instrumento de avaliação da qualidade da informação contábil evidenciada nos relatórios para outros conselhos em âmbito municipal, estadual e federal, buscando o aperfeiçoamento do instrumento de avaliação e do processo de prestação de contas para a obtenção de uma informação relevante e confiável ao pleno exercício do controle social e a consolidação dos gastos do SUS para toda a Federação.

REFERÊNCIAS

ANÁPOLIS. **Lei n. 2.080, de 6 de maio de 1993**. Institui o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/209806051993.pdf>

_____. **Lei n. 3.036, de 9 de dezembro de 2003**. Altera a Lei n. 2.098/93, que dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/303609122003.pdf>.

_____. **Lei Complementar n. 219, de 28 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2010 a 2013. Assinado eletronicamente. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/21928122009.pdf>.

_____. **Decreto n. 29.834, de 4 de março de 2010**. Regulamenta o art. 1º da Lei n. 3.036, de 9 de dezembro de 2003, que alterou o art. 3º da Lei n. 2.098, de 6 de maio de 1993, que institui o Conselho Municipal de Saúde. Disponível em: <http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/2983404032010.pdf>.

ALENCAR, H. H. R. Educação permanente no âmbito do controle social no SUS: a experiência de Porto Alegre-RS. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 1, p. 223-233, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, E. O. Controle social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde. **Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. Brasília: IEC, 1998.

BATISTA, A. A.; MUNIZ, J. N.; FERREIRA NETO, J. A. A contribuição da pesquisa avaliação para o processo de implementação do controle social no SUS. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 784-793, 2010.

BRANDÃO, C. R. (Org.). **Pesquisa participante** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. **Lei n. 4.320, 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. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

_____. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

_____. **Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993**. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Brasília, 27 de julho de 1993. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 5 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

_____. Ministério da Saúde. Conferência Nacional de Saúde. Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Saúde. **O Brasil falando como quer ser tratado: efetivando o SUS – acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social.** Brasília, 15 a 19 de dezembro de 2000. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

_____. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n. 333, de 4 de novembro de 2003.** Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde. Brasília. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **Pacto de gestão: garantindo saúde para todos.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Sistema de planejamento do SUS: uma construção coletiva: instrumentos básicos.** 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

_____. **Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis ns. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Brasília, 27 de julho de 1993. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde. **Todos usam o SUS: SUS na seguridade social – política pública, patrimônio do povo brasileiro.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 24(2), p. 30-50. fev.-abr. 1990.

CENEVIVA, R. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente.* São Paulo, Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG/Anpad, 2006.

COELHO, V. S. P. A democratização dos conselhos de saúde. **Novos Estudos.** Cebrap, 78, p. 77-92, jul. 2007.

COHN, A. Cidadania e formas de responsabilização do poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde. **Cadernos da 11ª Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2000.

CONASEMS. **Participação social no SUS: o olhar da gestão municipal.** Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/participacao_social_olhar_gestao_municipal.pdf>.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução Normativa n. 1.374, de 8 de dezembro de 2011**. Dá nova redação à NBC TG estrutura conceitual – estrutura conceitual para elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro. Brasília, 2011.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. de M.; MARTINS, P. C. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15(5), p. 2437-2445, 2010.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo de um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1, maio-ago. 2008.

INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IPSASB). **The conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities**. International Federation of Accountants (IFAC). January, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Public%20Sector%20Conceptual%20Framework%20Ch%20%201-4%20Jan%20%2011%202013%20FINAL.pdf>>.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da contabilidade**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FORTIS, M. F. de A. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. **RAE-eletrônica**, v. 9, n. 2, art. 13, jul.-dez. 2010.

FUJI, A. H.; SLOMSKI, V. Subjetivismo responsável: necessidade ou ousadia no estudo da contabilidade. **Revista Contabilidade & Finanças**, USP, São Paulo, n. 33, p. 33-44, set.-dez. 2003.

GLAUTIER, M. W. E.; UNDERDOWN, B. **Accounting theory and practice**. 5th ed. London: Pitman, 1994.

GONÇALVES, A. O. et al. Da Secretaria de Saúde ao Conselho: análise de relatórios de prestação de contas com base nas características qualitativas da informação contábil. **RCO – Revista de Contabilidade e Organizações**, FEA-RP/USP, Ribeirão Preto, v. 4, n. 8, p. 92-111, jan.-abr., 2010.

GONÇALVES, A. O.; GONÇALVES, R. S. TAVARES, A. L. O olhar dos conselheiros de saúde sobre os relatórios de prestação de contas no município de Natal-RN, Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 659-672, 2011.

GONÇALVES, A. O.; GONÇALVES, R. S. WEFFORT, E. F. J. Limites da participação de cidadãos na política pública de saúde: proposta de uma metodologia de avaliação. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 3, n. 2, p. 674-691, 2012.

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 797-805, 2006.

HENDRIKSEN, E. S.; BRENDA, M. F. V. **Teoria da contabilidade**. Trad. Antônio Zoratto Sanvicente. Tradução de: **Accounting theory**. São Paulo: Atlas, 1999.

HOLANDA, V. B. de.; RICCIO, E. L. **A utilização da pesquisa-ação para perceber e implementar sistemas de informações empresariais**. In: 13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/riccio/tac/pdf/art-pesacao.pdf>>.

LABRA, M. E.; St. AUBYN, F. J. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.

LIMA, J. C. Descentralização e *accountability* em uma região de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 221-233, 2003.

LOPES, J. E. de G. et al. de B. Pesquisa-ação: uma abordagem para a produção do conhecimento científico em ciências contábeis. **Academia Revista de Divulgação em Ciências Contábeis Jurídicas e Contábeis**, v. 1, n. 1, p. 115-124, 2006.

KEOHANE, R. O. **Global governance and democratic accountability**. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf>>.

KRAFTA, L. et al. O método da pesquisa-ação: um estudo em uma empresa de coleta e análise de dados. **Quanti & Quali Revista**, 2009. Disponível em: <http://www.faccat.br/download/pdf/posgraduacao/profaberence/09_pesquisa_acao_2009_3.pdf>.

MAWAD, A. P. de B. Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos. **Finanças Públicas: VI Prêmio Tesouro Nacional – 2001**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. p. 511-549.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MINTZBERG. H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman [e-book], 2004.

NIYAMA, J. K; SILVA, C. A. T. **Teoria da contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NEVES, E. B; DOMINGUES, C. A. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: CEP/EsAO, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, A. da S. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. **Prêmio Serzedello Corrêa – 2001**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p. 143-210.

OLIVEIRA, V. C. Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 56-69, maio-ago. 2004.

_____. Desafios e contradições comunicacionais nos conselhos de saúde. **Caderno Mídia e Saúde Pública**. Adriana Santos (Org.). Belo Horizonte, Escola de Saúde Pública/Funed, p. 83-100, 2006.

PAULO, E. **Comparação da estrutura conceitual da contabilidade financeira: experiência brasileira, norte-americana e internacional**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). João Pessoa: [s.n], 2002.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 43(6), p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RAMOS, M. F.; CEZARE, J. P.; VENDRAMINI, P. R. J.; COUTINHO, S. M. V.; REIS, T. S. Conselhos setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21. supl. 3, p. 61-70, 2012.

RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E. Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo. **Ciência & Saúde Coletiva**, 4(2), p. 355-365, 1999.

ROCHA, E. E. R. B. A pesquisa participante e seus desdobramentos – experiências em organizações populares. 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA. **Anais....** Belo Horizonte, set.-2004.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14. n. 2. p. 82-97, mai/ago. 2011.

SALIBA, N. A. et al. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1369-1378, nov.-dez., 2009.

SÁ, N. P. Discutindo a pesquisa participante. **Revista Em Aberto**, Inep, Brasília, ano 3, n. 20, abr. 1984. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2361/1631>>.

SHIMIZU, H. E.; PEREIRA, M. F. A burocratização das práticas cotidianas dos conselhos de saúde: como superar? **Tempus – Actos de Saúde Coletiva**, v. 3, n. 3, p. 56-66, jul.-set. 2009.

SCHROEDER, R. G. **Accounting theory**. 6. ed. New York: John Wiley & Sons, 1997.

SILVA, Z. P.; BARRETO JR., I. F.; SANT'ANA, M. C. A política municipal de saúde em dados: a experiência da pesquisa municipal unificada – PMU 1992, 1995 e 1997 da Fundação Seade. **Saúde e Sociedade**, v. 9, n. 1-2, p. 151-162, 2000.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Prêmio Serzedello Corrêa – 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p. 21-74.

- SILVA, A. X.; CRUZ, E. A.; MELO, V. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(3), p. 683-688, 2007.
- SILVA, L. M. S. et al. Análise da organização e funcionamento dos conselhos de saúde e a gestão participativa em Fortaleza-CE. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 1, p. 117-125, 2012.
- SOARES, M. et al. Uma discussão sobre a viabilidade da pesquisa-ação na contabilidade. **RCO – Revista de Contabilidade e Organizações**, FEA-RP/USP, v. 3, n. 7, p. 109-126, set.-dez., 2009.
- SOUZA, R. A. A.; SALIBA, O. A saúde bucal em pauta: análise de registros dos conselhos municipais de saúde de municípios pertencentes à 17ª Regional de Saúde do Estado do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1381-1388, 2003.
- STRALEN, C. J. van et al. Conselhos de saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, 11(3), p. 621-632, 2006.
- TREVISAN, L. N.; JUNQUEIRA, L. A. P. Construindo o “pacto de gestão” do SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(4), p. 893-902, 2007.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.
- VIEIRA, F. S. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14, supl. 1, p. 1565-1577, 2009.

ANEXO A

Instrumento de avaliação dos relatórios de prestação de contas e critérios para avaliação do conteúdo avaliado pelas variáveis

INDICADOR	DIMENSÃO: MATERIALIDADE			AMPLA
	VARIÁVEIS PROPOSTAS	RESTRITA	BAIXA	
Dados quantitativos	Evidenciação da aplicação dos recursos financeiros	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência os recursos aplicados sem apreensão o detalhamento do montante aplicado no trimestre em análise e ainda o montante aplicado no trimestre em análise.
Itemização dos dados financeiros	Especificação da fonte dos recursos financeiros	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência os recursos por fonte, mas não especifica o quantitativo de cada uma discriminando o total de recursos disponibilizados por trimestre e o acumulado do exercício.
Relações SMS e o Conselho de Saúde	Participação do Conselho nas decisões da Secretaria de Saúde	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência se acatou ou não as recomendações do Conselho e evidência o porquê.
Planos e expectativas relevantes da administração	Objetivos e metas para o exercício subsequente	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência os objetivos e as metas, mas não justifica cada objetivo e meta estabelecidos.
INDICADOR	DIMENSÃO: RELEVÂNCIA			AMPLA
	VARIÁVEIS PROPOSTAS	RESTRITA	BAIXA	
Valor preditivo	Recursos financeiros previstos na proposta orçamentária	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência especificando o quantitativo previsto para cada ação e programa de saúde, previstos na proposta orçamentária.
Valor confirmativo	Confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área de saúde	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência os resultados obtidos e justifica aquelas metas que não foram alcançadas.
Oportunidade	Periodicidade de disponibilização dos relatórios	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência a data em que disponibilizará o relatório ao Conselho, mas não o dia.
Oportunidade	Disponibilização do relatório em análise	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência o mês em que disponibilizou o relatório de prestação de contas.

INDICADOR	DIMENSÃO: CONFIABILIDADE			AMPLA
	VARIÁVEIS PROPOSTAS	RESTRITA	BAIXA	
Precisão	Evidenciação do conteúdo legal	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Apresenta todo o conteúdo legal de forma a especificar todos os itens.
Valor descritivo e mensurável	Previsão de recursos para os exercícios compreendidos no PPA para a área da	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência os programas previstos no PPA, mas não especifica a previsão de recursos correspondentes.
Prudência	Reserva de recursos financeiros frente a eventos incertos e eventuais	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência quais medidas pretende tomar caso ocorram tais eventos e, ainda, se existe uma reserva de recursos para enfrentar tais problemas.
Conteúdo	Refinanças orçamentárias	Não divulga	Não evidencia, mas reconhece a necessidade de passar a evidenciar.	Evidência e especifica o quantitativo de recursos realocados explicando as ações e programas de governo envolvidos e o impacto em cada um, ou afirma não existirem, no período, realocações orçamentárias.
Conteúdo	Divulgação das prioridades para destinação dos recursos	Não divulga	Não evidencia, mas admite a necessidade de passar a evidenciar.	Assina estabelecer prioridades na execução orçamentária e as especifica.
Neutralidade	Divulgação dos pontos que necessitam de melhorias	Não divulga	Não evidencia, mas admite a necessidade de passar a evidenciar.	Discorre acerca dos problemas encontrados naqueles resultados que não alcançaram as metas estabelecidas, mas não evidenciar os impactos na gestão e/ou não diz quais medidas deseja tomar para extingui-los.

Fonte: Gonçalves et al (2010)

ANEXO B

Questionário

Este questionário tem por fim subsidiar pesquisa realizada pelos alunos do curso de Mestrado do Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Desde já agradecemos a sua participação em nosso estudo.

Perfil:

Gênero: () Feminino
() Masculino

Grau de Escolaridade (responda somente pelo maior nível de escolaridade):

() Pós-graduado/Mestrado/Doutorado. Qual curso: _____

Representação no CMS:

() Representante do Governo
() Representante da Sociedade Civil

() Superior. Qual curso: _____

() Curso técnico profissionalizante. Qual curso: _____

() Ensino médio (2º grau)
() Ensino fundamental (1º grau)
() Não sabe/não respondeu

1) Qual o nível de importância que você atribui ao conhecimento que possui, sobre o funcionamento do SUS, para as tomadas de decisões nas matérias atinentes ao CMS?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2) Qual o nível de importância que você atribui às necessidades locais, para as tomadas de decisões nas matérias atinentes ao CMS?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3) Qual o grau de compreensão que você tem em relação às informações econômico-financeiras disponibilizadas nos relatórios de prestação de contas ao CMS?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4) Qual o nível de qualidade das informações econômico-financeiras disponibilizadas para o processo decisório no CMS?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5) Qual o nível de conhecimento dos conselheiros frente aos problemas de saúde em relação aos quais definem e decidem soluções?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6) As informações necessárias ao processo decisório são amplamente disponibilizadas e divulgadas a todos os conselheiros.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7) Com maiores conhecimentos acerca das informações econômico-financeiras atinentes à prestação de contas da SMS e do processo orçamentário, qual o nível de melhoria que você acredita que haveria no processo decisório do CMS?

0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%

8) Caso houvesse uma capacitação voltada à melhoria da análise do relatório de prestação de contas, qual o nível de seu interesse em participar?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9) Ordene dos assuntos abaixo, por grau de prioridade na tomada de decisões. Atribua o número 1 para o assunto de maior prioridade, seguindo a sequência numérica até 5, para o assunto menor prioridade.

- () Políticas de saúde
() Necessidades locais de saúde
() Recursos orçamentários
() Metas propostas no PPA
() Gestão em Saúde

Outro item considerado mais relevante em relação aos itens acima mencionados (caso exista): _____

Fonte Adaptado de Gonçalves *et al* (2011)

APÊNDICE A

Mínuta Resolução/CMS – prestação de contas

Resolução/CMS /2013

Dispõe sobre a Fiscalização da Gestão da Saúde por meio dos Relatórios Quadrimestrais e dos Relatórios Anuais de Gestão (RAG).

O Conselho Municipal de Saúde de Anápolis no uso de suas atribuições legais conferidas pela Lei Municipal nº 2.080, de 06 de maio de 1993, modificada pela Lei Municipal nº 3.036, de 09 de dezembro de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 29.834, de 04 de março de 2010.

Considerando os art. 34 a 42 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, a Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e Resolução Normativa nº 333, de 04 de novembro de 2003, que dispõe sobre a Prestação de Contas pelo Gestor do SUS em cada ente da Federação e a Fiscalização da Gestão da Saúde através do Conselho de Saúde.

RESOLVE:

Art. 1º Os Relatórios de Prestação de Contas do Gestor do SUS, no âmbito do município de Anápolis/Go, nos termos dos arts. 34, 35 e 36 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e inciso V do art. 2º da Lei Municipal nº 2.088, de 06 de março de 1993, serão organizados e apresentados ao Conselho Municipal de Saúde de acordo com as disposições desta Resolução.

Art. 2º A Secretária Municipal de Saúde deverá encaminhar até o dia 30 de março do ano seguinte o Relatório de Gestão (RAG) ao Conselho Municipal de Saúde, em cumprimento ao § 1º do art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012.

§ 1º Caberá ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar nº 141/2012, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A Secretária Municipal de Saúde de Anápolis deverá encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

§ 3º Anualmente, a Secretária Municipal de Saúde de Anápolis deverá atualizar o SARGSUS, indicando a data de aprovação do Relatório de Gestão por este Conselho, nos termos do art. 39 da Lei Complementar nº 141/2012.

§ 4º O Conselho de Saúde, nos termos do art. 41 da Lei Complementar nº 141/2012, avaliará a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira e o relatório do gestor da saúde apresentados pela Secretaria Municipal de Saúde, encaminhando ao Chefe do Poder Executivo do município as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

Art. 3º. O relatório quadrimestral do gestor do SUS deverá ser encaminhado a este Conselho de Saúde até trinta dias do término do respectivo quadrimestre, devidamente assinado pelas autoridades competentes, obedecendo à ordem determinada.

I – Ofício de encaminhamento do relatório, devidamente assinado pelo titular da Secretária Municipal de Saúde, indicando o mês de referência;

II – Índice (denominação e paginação dos documentos anexados);

III – Relatório Consolidado do Resultado a Execução Orçamentária e Financeira no âmbito da saúde, evidenciando:

- a) O montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- b) Os recursos aplicados e serviços da saúde, especificados por programas e ações de governo;
- c) O comparativo entre as metas físicas e financeiras estabelecidas no Plano Plurianual - PPA e na Programação Anual de Saúde – PMS e as metas realizadas;
- d) As reificações orçamentárias (suplementações, créditos orçamentários) com suas respectivas justificativas;
- e) O montante dos recursos financeiros reservados para suprir a eventos incertos e eventuais (reserva de contingência).

IV – Relatório do Gestor do SUS no período, evidenciando:

- a) Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
- b) as respostas e/ou justificativas aos pareceres emitidos pelo Conselho Municipal de Saúde em prestação de contas anteriores;

c) As aplicações de recursos financeiros previstos na Lei Orçamentária – LOA para o exercício subsequente;

d) As prioridades para destinação de recursos financeiros para o exercício financeiro vigente;

e) As fragilidades e as ações que necessitam de melhorias para atendimento das demandas da saúde;

f) oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

V – Relatório comprovando a execução do programa permanente de educação na saúde para qualificar os representantes dos usuários e dos trabalhadores da saúde integrantes do Conselho de Saúde, em sua atuação na formulação de estratégias e assegurar efetivo controle social da execução da política de saúde, nos termos do art. 44 da Lei Complementar nº 141/2012.

Art. 4º. A fiscalização da gestão da saúde a ser exercida pelo Conselho Municipal de Saúde, nos termos do art. 38 e 41 da Lei Complementar nº 141/2012, será realizada por meio de instrumento de leitura e análise das contas, conforme item 4 do Manual de Análise da Prestação de Contas do SUS (Anexo Único desta resolução).

Art. 5º. O descumprimento/infrações das disposições desta resolução serão punidas nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 141/2013.

Art. 6º. Esta Resolução entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Anápolis, de

Francisco Jacob de Oliveira Filho
Presidente do CMS Anápolis

APÊNDICE B

Manual de análise da prestação de contas do SUS ao CMS

1 – INTRODUÇÃO

Este Manual tem por finalidade oferecer orientações básicas sobre o processo de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ao Conselho Municipal de Saúde de Anápolis-GO.

As orientações estabelecidas neste Manual foram desenvolvidas tendo por base a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; a Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e a Resolução Normativa nº 333, de 04 de novembro de 2003, que dispõe sobre a Prestação de Contas.

O presente trabalho tem o propósito de oferecer algumas informações sobre o assunto, sem a pretensão de esgotá-lo, tendo em vista que, diante da diversidade de casos e aspectos em que se insere o tema, muito há que se pesquisar, especialmente na experiência dos Conselhos Estaduais de Saúde e Conselho Nacional de Saúde.

2 – DEFINIÇÃO

☞ **Conselho de Saúde:** é órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde – SUS em cada esfera de Governo, integrante da estrutura básica do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com composição, organização e competência fixadas na Lei nº 8.142/90.

☞ **Papel do Conselho:** Não podemos confundir o trabalho do conselho de saúde com o trabalho da Secretaria de Saúde. O conselho, em linhas gerais, propõe o que deve constar na política de saúde e fiscaliza sua execução e a utilização de recursos financeiros. A Secretaria de Saúde executa a política de saúde.

☞ **Planejamento do SUS:** O funcionamento do Sistema de Planejamento do SUS tem por base a formulação e/ou revisão periódica dos seguintes instrumentos: o **Plano de Saúde**, as respectivas **Programações Anuais de Saúde**, e os **Relatórios Anuais de Gestão**.

☞ **Plano de Saúde:** é o instrumento que, a partir de uma análise situacional, apresenta as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas.

- **Observação:** existe certa flexibilidade dada aos gestores para eventuais alterações nos orçamentos, haja vista que o planejamento é um processo contínuo que, muitas vezes, exige revisão das metas. **No entanto, qualquer alteração no planejamento de saúde deve ser autorizada pelo Conselho de Saúde.** Caso ocorra alguma situação de emergência ou calamidade, a aprovação do Conselho pode acontecer em momento posterior, durante a prestação de contas.

☞ **Programação Anual de Saúde:** é o instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano de Saúde.

☞ **Relatório Anual de Gestão:** é o instrumento que apresenta os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde.

☞ **Análise do Relatório de Gestão:** o Relatório de Gestão, para ser aprovado pelo Conselho de Saúde, deve apresentar justificativas, claras e bem fundamentadas, que expliquem todas as situações em que o planejamento original do **Plano de Saúde não foi cumprido**. Assim, o Conselho deve verificar não apenas os

recursos financeiros aplicados, mas principalmente se o Plano de Saúde foi observado e realizado.

3 – PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Secretaria Municipal de Saúde deverá elaborar e encaminhar trimestralmente ao Conselho Municipal de Saúde, o relatório de Prestação de Contas do SUS e anualmente o Relatório de Gestão (RAG). Os relatórios trimestrais deverão ser encaminhados até o último dia útil dos meses de maio, setembro e janeiro. O RAG deverá ser encaminhado até o dia 30 de março de cada ano.

☞ *Caberá ao Conselho emitir conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar nº 141/2012, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;*

☞ *O Conselho de Saúde, nos termos do art. 41 da Lei Complementar nº 141/2012, avaliará a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira e o relatório do gestor da saúde apresentados pela Secretaria Municipal de Saúde, encaminhando ao Chefe do Poder Executivo do município as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.*

O relatório quadrimestral do gestor do SUS deverá ser encaminhado a este Conselho de Saúde até trinta dias do término do respectivo quadrimestre, devidamente assinado pelas autoridades competentes, obedecendo à ordem determinada.

I – Ofício de encaminhamento do relatório, devidamente assinado pelo titular da Secretaria Municipal de Saúde, indicando o mês de referência;

II – Índice (denominação e paginação dos documentos anexados);

III – Relatório Consolidado do Resultado a Execução Orçamentária e Financeira no âmbito da saúde, evidenciando:

- a) O montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- b) Os recursos aplicados e serviços da saúde, especificados por programas e ações de governo;
- c) O comparativo entre as metas físicas e financeiras estabelecidas no Plano Plurianual - PPA e na Programação Anual de Saúde – PMS e as metas realizadas;
- d) As retificações orçamentárias (suplementações, créditos orçamentários) com suas respectivas justificativas;
- e) O montante dos recursos financeiros reservados para suprir a eventos incertos e eventuais (reserva de contingência).

IV – Relatório do Gestor do SUS no período, evidenciando:

- a) Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
- b) as respostas e/ou justificativas aos pareceres emitidos pelo Conselho Municipal de Saúde em prestação de contas anteriores;
- c) As aplicações de recursos financeiros previstos na Lei Orçamentária – LOA para o exercício subsequente;

☒ Os recursos financeiros foram apresentados por FONTE de recursos disponibilizados para a área da saúde?

4.3 – Indicador – Participação do Conselho nas Decisões da Secretaria de Saúde:

Esse indicador permite avaliar quais ações foram empreendidas pela gestão do SUS frente às recomendações apresentadas pelo Conselho nos pareceres emitidos no exame de prestação de contas de períodos anteriores.

O conselho verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

☒ Verificou-se nos relatórios as respostas aos pareceres emitidos pelo CMS em prestações de contas anteriores?

4.4 – Indicador – Objetivos e metas para o exercício subsequente:

Esse indicador permite avaliar a evidência do estabelecimento de objetivos e metas da gestão do SUS, a partir das diretrizes traçadas no PPA para o próximo exercício.

O conselho verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

☒ A SMS apresentou no relatório os objetivos e metas para o exercício subsequente?

4.5 – Indicador – Recursos financeiros previstos na proposta /lei orçamentária:

Esse indicador permite avaliar a evidência dos recursos financeiros previstos na proposta orçamentária para o exercício subsequente discriminando-os por programas e por ações de governo, e por fonte de recursos, no trimestre em análise.

O conselho verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

☒ Foram demonstradas as aplicações de recursos financeiros previstos na LOA para o exercício seguinte?

☒ Esses recursos foram discriminados por programas e por ações de governo e fonte de recursos?

4.6 – Indicador – Confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas para a área da saúde:

Esse indicador permite avaliar a evidência da realização das metas estabelecidas pela administração em períodos anteriores.

O conselho verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

☒ Há controle comparativo entre os resultados obtidos e as metas estabelecidas para área de saúde?

☒ Nos relatórios do trimestre foram apresentados os dados das metas físicas?

d) As prioridades para destinação de recursos financeiros para o exercício financeiro vigente;

e) As fragilidades e as ações que necessitam de melhorias para atendimento das demandas da saúde;

f) oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

V – Relatório comprovando a execução do programa permanente de educação na saúde para qualificar os representantes dos usuários e dos trabalhadores da saúde integrantes do Conselho de Saúde, em sua atuação na formulação de estratégias e assegurar efetivo controle social da execução da política de saúde, nos termos do art. 44 da Lei Complementar n° 141/2012.

4 – ANÁLISE DAS CONTAS

A análise dos relatórios de prestação de contas do gestor do SUS será realizado com base em um instrumento que visa avaliar a qualidade dos relatórios de prestações de contas da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Anápolis ao Conselho Municipal de Saúde (CMS). Esse instrumento foi desenvolvido em pesquisa realizada em parceria com o Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB/UFPB/UFRN, com intuito de promover uma avaliação transparente e com critérios claramente definidos, possibilitando uma análise isonômica, imparcial e justa.

A presente análise possibilita ao conselho de saúde avaliar os relatórios verificando sua materialidade, relevância e confiabilidade da informação prestada, através de 12 (doze) indicadores/variáveis de qualidade, conforme apresentado abaixo.

4.1 – Indicador – Evidenciação dos Recursos Financeiros especificados por Programas e Ações de Governo:

Esse indicador permite ao conselho analisar se os programas e ações planejados para a saúde no Plano Municipal de Saúde (PMS) e descrito no Plano Plurianual (PPA) foram cumpridos.

O conselho verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório Consolidado do Resultado a Execução Orçamentária e Financeira analisando:

☒ Os recursos financeiros foram apresentados em aplicações e serviços de saúde por PROGRAMAS e AÇÕES de governo? (comparar o relatório com o PPA)

4.2 – Indicador – Especificação da fonte dos recursos financeiros:

Esse indicador permite avaliar a evidência das fontes dos recursos financeiros disponibilizados para a área da saúde.

O conselho verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório Consolidado do Resultado a Execução Orçamentária e Financeira analisando:

4.7 – Indicador – Periodicidade de Disponibilização dos Relatórios e Disponibilização do Relatório em Análise:

Esse indicador permite avaliar a evidência, em cada relatório de prestação de contas, da data de disponibilização do relatório referente ao próximo quadrimestre ao Conselho, e do momento em que foi disponibilizado o relatório em análise.

O conselheiro verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

- Os relatórios de prestação de contas foram encaminhados ao CMS dentro do prazo legal?
- A SMS obedeceu a periodicidade de envio dos relatórios?

Os conselheiros deverão conhecer os prazos para disponibilização dos relatórios de prestação de contas pela SMS, a fim, de verificar seu cumprimento e ainda, para promoverem as diligências necessárias para o seu cumprimento:

Relatório	Dispositivo Legal	Prazos
Relatórios Quadrimestrais	Art. 41 da LC nº 141/2012	Maior – Setembro Fevereiro
Relatório Anual de Gestão	§1º do art. 36 da LC nº 141/2012	Até 30 de março de cada ano.

Fonte: Lei Complementar nº 141/2012.

4.8 – Indicador – Divulgação das prioridades para destinação dos recursos financeiros e Evidenciação das retificações orçamentárias:

Esse indicador permite avaliar a evidência das prioridades definidas pela gestão caso a execução orçamentária demonstre uma insuficiência de recursos financeiros, frente aos objetivos e metas propostos, ao longo do exercício financeiro e avaliar a evidência das retificações orçamentárias que envolvam o orçamento da área de saúde.

O conselheiro verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

- Foram divulgados nos relatórios as prioridades para destinação dos recursos financeiros?
- Houve remanejamento de recursos?

4.9 – Indicador – Previsão de Recursos para os Exercícios compreendidos no PPA para a área de saúde:

Esse indicador permite avaliar a evidência de informações relacionadas à previsão de recursos financeiros para cada um dos programas contidos no PPA do município relacionados à área de saúde.

O conselheiro verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

descrições no PPA?

- O PPA é exequível?

4.10 – Indicador – Divulgação dos pontos que necessitam de melhorias:

Esse indicador permite avaliar a evidência pelos gestores do SUS das dificuldades e/ou fragilidades enfrentadas na administração dos recursos e não apenas a divulgação das informações positivas alcançadas pela SMS.

O conselheiro verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

- Houve a divulgação no relatório dos pontos que necessitam de melhorias?
- O relatório apresenta-se imparcial?

4.11 – Indicador – Evidenciação do Conteúdo Legal:

Esse indicador permite avaliar se o conteúdo exigido pelas normas que regem a prestação de contas está sendo divulgado.

O conselheiro verificará se consta no processo de prestação de contas o Relatório do Gestor do SUS analisando:

- Observou-se toda a legislação pertinente a referida prestação de contas?
- Cumpriu-se a LC nº 141/2012; Lei nº 8.689/93; Res. CNS nº 333/2003?

Dispositivos Legais	Critérios
Art. 34, LC nº 141/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Demonstrativo das despesas com saúde integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária
Art. 36, LC nº 141/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações: <ul style="list-style-type: none"> • I - montante e fonte dos recursos aplicados no período; • II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; • III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.
Art. 38, LC nº 141/2012	<ul style="list-style-type: none"> • O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito: <ul style="list-style-type: none"> • I - a elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

<ul style="list-style-type: none"> • II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; • III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar; • IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde; • V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS; • VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde. 	<p>Fonte: Lei Complementar nº 141/2012.</p>
---	---

4.12 – Indicador – Reserva de Recursos Financeiros frente a eventos incertos e eventuais:

Esse indicador permite avaliar a evidencição da estimativa e reserva de recursos para enfrentar possíveis eventos que possam vir a ocorrer em períodos futuros (reserva de contingências), tais como surtos ou qualquer outro problema eventual que atinja negativamente a saúde pública.

O conselheiro verificará se consta no processo de prestação de contas o **Relatório do Gestor do SUS** analisando:

- ☒ Há a reserva de recursos financeiros frente a eventos incertos e eventuais?
- ☒ Constitui-se reserva de contingência?

5 – EMISSÃO DO PARECER SOBRE A ANÁLISE DAS CONTAS

Concluída a análise dos relatórios de prestação de contas, o Conselho de Saúde deverá emitir parecer prévio sobre as contas quadrimestrais (art. 34 da LC 141/2012) e parecer conclusivo sobre as contas anuais (§ 1º do art. 36 da LC 141/2012).

A conclusão da avaliação, que poderá ser: a) REGULAR; b) REGULAR COM RESSALVA e; c) IRREGULAR.

A gestão dos recursos públicos do SUS será considerada:

- a) – **REGULAR**, quando ficar evidenciado que na gestão dos recursos públicos da saúde foram adequadamente observados os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, onde não foram constatadas impropriedades perante os indicadores de avaliação dos relatórios, conforme item 4 deste manual.
- b) – **REGULAR COM RESSALVA**, quando houver evidência de falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes governamentais, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e que, por sua irrelevância ou imaterialidade, não tenham caracterizado irregularidade de atuação dos agentes responsáveis;
- c) – **IRREGULAR**, quando ficar evidenciada a inobservância da aplicação dos

- a existência de desfalque, alcance, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos de que resulte prejuízo quantificável ao SUS;
- infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que comprometa, substancialmente, as demonstrações orçamentárias e/ou financeiras e a respectiva gestão dos agentes responsáveis, no período ou exercício examinado;
- a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

No caso de contas irregulares deverão responder pelos prejuízos que causarem ao erário o Ordenador de Despesa (gestor do SUS), o Administrador da Entidade (se for o caso) e o responsável por dinheiros, bens e valores públicos.

O gestor do SUS e demais responsáveis pelos recursos, por ação direta, conivência, negligência ou omissão são responsáveis solidários por prejuízo causado ao erário ou a terceiros, por agente subordinado, em área de sua competência, nos limites da responsabilidade apurada.

Ressalta-se que todas as infrações aos dispositivos da Lei Complementar nº 141/2013 serão punidas nos termos do art. 46 da mesma.

Art. 46. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e demais normas da legislação pertinente.

O Parecer emitido pelo Conselho deverá ser encaminhado a Secretaria Municipal de Saúde para conhecimento e contraditório, nos termos da lei. E nos casos de emissão de Parecer com Ressalvas ou Irregular deverá ser encaminhado cópia para órgãos de controle externo competentes, Ministério Público e ao Ministério da Saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141/2012, sob pena de responsabilidade solidária.

6 – DISPOSIÇÕES FINAIS

O presente manual foi aprovado pela Resolução CMS nº XXX/2013, de xxx/xxx/xxx, devendo ser utilizado para avaliação de todos os relatórios de prestação de contas encaminhados pela Secretaria Municipal de Saúde de Anápolis/GO a este Conselho.

A elaboração deste manual foi realizada em parceria com o Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB/UFPB/UFRN, cujo objetivo foi analisar o processo de prestação de contas dos recursos do SUS, sendo desenvolvido pelos pesquisadores Prof. Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves e Ricardo Borges de Rezende, discente do Mestrado.

Anápolis, Julho de 2013.

TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

2º LUGAR
**Henrique Portulhak e
Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo**

**Proposta de modelagem conceitual do
Public Value Scorecard como instrumento
integrado ao planejamento estratégico
de um hospital universitário federal**



Resumo



Os serviços de assistência à saúde oferecidos pelo Estado brasileiro têm sido uma preocupação crescente para sua população, o que fomenta o clamor pelo aumento no volume de recursos financeiros destinados a essa finalidade. Porém, diante dos desperdícios gerados pela corrupção e pela má administração desses recursos, faz-se importante a proposição de ferramentas que possam auxiliar no acompanhamento da qualidade dos serviços de assistência à saúde prestados à população, como o *Public Value Scorecard*. Esta investigação questiona: como desenvolver um modelo conceitual do *Public Value Scorecard* integrado ao planejamento estratégico de um hospital universitário federal? A pesquisa objetiva desenvolver um modelo conceitual de avaliação de desempenho baseado no *Public Value Scorecard* (PVS) que esteja integrado ao planejamento estratégico do hospital universitário federal objeto deste estudo. Os procedimentos do estudo de caso, com abordagem interpretativa e norteados por um protocolo elaborado para essa investigação, conduziram a um processo de modelagem conceitual de um sistema de avaliação de desempenho composto principalmente por indicadores e metas que foram cascadeados aos seus diversos níveis hierárquicos. O processo de modelagem conceitual demonstra a compatibilidade do artefato proposto por Moore (2003) com a realidade investigada, sendo que a experiência relatada apresenta contribuições teóricas e práticas para a validação do modelo e replicação para instituições públicas semelhantes e demais organizações sem finalidades lucrativas.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. *Public Value Scorecard*. Hospitais universitários federais.

Sumário



1	INTRODUÇÃO.....	79
1.1	Problema de pesquisa.....	80
1.2	Objetivos.....	81
1.2.1	Objetivo geral.....	81
1.2.2	Objetivos específicos	81
1.3	Justificativa	82
2	REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO	83
2.1	<i>Public Value Scorecard</i>	83
2.2	Processo de modelagem conceitual de avaliação de desempenho	90
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	97
3.1	Caráter teórico-metodológico.....	97
3.2	Estratégias de planejamento da pesquisa	98
3.3	Instrumentos da pesquisa	100
3.4	Características do estudo de caso único.....	101
3.5	Procedimentos éticos.....	101
3.6	Procedimentos de campo.....	102
3.6.1	Escopo do sistema de avaliação de desempenho.....	102
3.6.2	Entrevistas para <i>design</i> do sistema de avaliação de desempenho	102
4	ANÁLISE E REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE ESTUDADA.....	104
4.1	O caso	104
4.1.1	Caracterização	104
4.1.2	Estrutura hierárquica.....	104
4.1.3	Planejamento estratégico.....	105
4.2	Modelo conceitual do <i>Public Value Scorecard</i> proposto	106
4.2.1	Abrangência da proposta do <i>Public Value Scorecard</i>	107
4.2.2	Composição da proposta do <i>Public Value Scorecard</i>	109

4.2.3 Reflexões sobre próximos passos para institucionalização do <i>Public Value Scorecard</i>	122
5 CONCLUSÕES	123
REFERÊNCIAS	126

Lista de quadros

QUADRO 1. Estrutura do referencial teórico-empírico	83
QUADRO 2. Ficha de registro de medidas de desempenho	94
QUADRO 3. Determinantes da implantação do BSC.....	96
QUADRO 4. Objetivos do mapa estratégico do HC/UFPR.....	107
QUADRO 5. Alocação dos objetivos do HC/UFPR no modelo PVS.....	110
QUADRO 6. Novos objetivos com base no modelo PVS.....	111
QUADRO 7. Grupo e sujeitos mapeados para a proposta de PVS.....	112
QUADRO 8. Proposta de PVS para a Direção-Geral.....	113
QUADRO 9. Cascadeamento dos indicadores da modelagem conceitual do PVS para unidades gerenciais e coordenações	119

Lista de figuras

FIGURA 1. Modelo do <i>Public Value Scorecard</i> para <i>accountability</i> e avaliação de desempenho	88
FIGURA 2. O processo de institucionalização.....	91
FIGURA 3. Passos para o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho... ..	92
FIGURA 4. Fases de desenvolvimento de um sistema de AD	93
FIGURA 5. Desenho da pesquisa.....	98
FIGURA 6. Organograma para proposta do sistema de AD.....	108
FIGURA 7. Cascadeamento dos indicadores da modelagem conceitual do PVS para diretorias, assessorias, comitês e comissões.....	118

1 INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, os serviços disponibilizados para a assistência à saúde têm recebido especial atenção nos últimos anos, em especial tratando de preocupações acerca da qualidade dos serviços oferecidos à população, sendo as diversas pesquisas capazes de expressar tal preocupação. Pesquisa realizada pelo instituto de pesquisas IBOPE em maio de 2010 contrastou a evolução das preocupações nacionais ao longo de 23 anos de democracia, revelando a evolução da preocupação com os serviços de assistência à saúde.

Constatou-se que no ano de 1989 a saúde ocupava a segunda posição dentre as principais preocupações dos brasileiros (49% dos respondentes), atrás apenas da inflação (57% dos respondentes), e no ano de 2010 ocupou a primeira posição dentre as preocupações da população (66% dos respondentes), seguida pela segurança pública (42% dos respondentes) (IBOPE, 2012). No ano de 2013, pesquisa promovida pelo instituto Datafolha confirmou a saúde como a principal preocupação dos brasileiros, apontada por 48% dos entrevistados como o principal problema do país em inquérito não estimulado (DATAFOLHA, 2013).

O desempenho insatisfatório dos serviços públicos de assistência à saúde pode ser revelado por meio do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), indicador síntese que faz uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS) em relação ao acesso e à efetividade da atenção básica, ambulatorial, hospitalar e de urgência e emergência, tendo como foco o usuário do SUS residente em cada município brasileiro (PORTAL DA SAÚDE, 2012).

Como resultado da avaliação realizada no ano de 2011, o Ministério da Saúde atribuiu à saúde pública brasileira uma nota 5,4, com base em uma escala de 0 a 10, revelando que apenas 1,9% da população do país vive nos 347 municípios cujos serviços obtiveram notas acima de 7,0, avaliação considerada aceitável pelo órgão (NALON, 2012).

Como possível justificativa deste desempenho insatisfatório e conseqüente aumento da preocupação da população brasileira com os serviços públicos de assistência à saúde, Coleman, Moreira e Sanchez (1998) afirmam que o Sistema Único de Saúde (SUS) enfrenta dificuldades para o alcance de seu funcionamento desejado devido às necessidades de maior financiamento e problemas com sua eficiência administrativa.

Com isso, a má administração dos recursos públicos disponíveis, que traz como conseqüências a ocorrência de desperdícios de verbas e indícios de corrupção, pode ser considerada um dos principais problemas a serem combatidos pelos gestores públicos para melhoria dos níveis de atendimento da área (MALTCHIK, 2011).

Dentre os artefatos de controle gerencial existentes destacam-se aqueles destinados a promover a avaliação de desempenho das organizações, que, no caso das entidades sem finalidades lucrativas, podem demonstrar se seus propósitos sociais estão sendo atendidos. É nessa perspectiva que surge o *Public Value Scorecard*, artefato estratégico de avaliação de

desempenho baseado no *Balanced Scorecard*, voltado a atender entidades sem fins lucrativos, como as entidades públicas de assistência à saúde.

1.1 Problema de pesquisa

Considerando-se a necessidade de mecanismos em entidades públicas de assistência à saúde que englobem indicadores de desempenho e planos com metas que possibilitem o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados à população (PIMENTEL, 2011), traz-se à tona a afirmação de Kaplan (2009, p. 1253) de que a mensuração é fundamental para gestores e para pesquisadores, destacando-se uma frase do cientista britânico William Thompson (1883), que afirma que “se você não pode medir você não pode melhorar” (tradução livre).¹

Nesse sentido, a Contabilidade Gerencial pode contribuir para tal necessidade, fornecendo artefatos como os sistemas de avaliação de desempenho, frequentemente recomendados por serem capazes de auxiliar a implantação de estratégias e conduzir as entidades à melhoria do desempenho (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012). Porém, é salutar a observância do campo institucional, com fatores contextuais e culturais, premissas e modelos de gestão, para a escolha do sistema de avaliação mais adequado para a condução da estratégia definida (GOMES; AMAT, 1995; ESPEJO et al., 2009; ROCHA; GUERREIRO, 2010).

Diante disso, convém ressaltar que a ausência de integração entre a estratégia e os indicadores de desempenho pode conduzir à realização de esforços em sentido distinto do que foi traçado pela empresa, problemas na priorização das ações estratégicas e confusão gerencial. Ainda, a ausência de indicadores ligados ao plano concebido conduz a dúvidas se a empresa está no rumo do alcance da estratégia definida (MULLER, 2003). Não obstante, a adoção de modelos oriundos de empresas privadas demanda adaptações em entidades com características distintas, considerando-se que as prioridades de cada tipo de organização não podem ser confundidas para a adequada condução à estratégia adotada (KAPLAN, 2009).

O *Public Value Scorecard*, ferramenta concebida pelo professor Mark H. Moore, apresenta-se como uma alternativa de sistema estratégico de avaliação de desempenho para entidades sem finalidades lucrativas, como é o caso de instituições que atuam no âmbito da assistência pública à saúde. O *Public Value Scorecard* engloba a estratégia do valor público, que chama a atenção dos gestores das entidades sem fins lucrativos para três perspectivas que devem ser consideradas por qualquer entidade com estas características: missão social, legitimidade e apoio e capacidades operacionais. O cômputo dessas três perspectivas é importante para que os gestores possam conduzir a entidade a uma estratégia sustentável e de criação de valor (MOORE, 2003).

¹ *If you can not measure it, you can not improve it.*

Zhang e Wang (2010) afirmam que o artefato pode ser considerado uma plataforma eficaz que caracteriza adequadamente o ambiente operacional peculiar das entidades hospitalares públicas, especialmente por focar o valor público e a efetividade dos serviços prestados, elementos importantes da estratégia dessas instituições. Porém, conforme ressaltam os autores, a literatura acadêmica carece de modelos teóricos e evidências empíricas sobre o PVS para entidades hospitalares públicas – onde se incluem os hospitais universitários –, sendo especialmente requeridas investigações que identifiquem indicadores e metas para as três perspectivas presentes no modelo.

Tendo em vista a inexistência de modelos conceituais na literatura acadêmica que apresentem indicadores e metas baseadas no *Public Value Scorecard* que estejam integrados à estratégia de organizações hospitalares, como os hospitais universitários, esta investigação procura responder à seguinte questão: como desenvolver um modelo conceitual do *Public Value Scorecard* integrado ao planejamento estratégico de um hospital universitário federal?

Com isso, esta pesquisa possui como pressuposto, tendo em vista principalmente os argumentos de Zhang e Wang (2010), que o *Public Value Scorecard* é um artefato de controle gerencial que pode ser integrado ao planejamento estratégico de uma instituição hospitalar pública – como um hospital universitário federal – por seu enfoque no valor público e nos impactos sociais, estando dessa forma alinhado com o contexto institucional dessas organizações.

1.2 Objetivos

Considerando-se o problema de pesquisa citado, optou-se neste estudo pelo desmembramento dos objetivos desta pesquisa em geral e específicos para que estes sejam capazes de conduzir e direcionar as ações necessárias para a resolução da questão de pesquisa proposta.

Gil (2002, p. 111) conceitua os objetivos gerais da seguinte forma:

Os objetivos gerais são pontos de partida, indicam uma direção a seguir, mas, na maioria dos casos, não possibilitam que se parta para a investigação. Logo, precisam ser redefinidos, esclarecidos, delimitados. Daí surgem os objetivos específicos da pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é desenvolver um modelo conceitual de avaliação de desempenho baseado no *Public Value Scorecard* (PVS) que esteja integrado ao planejamento estratégico do hospital universitário federal objeto deste estudo.

1.2.2 Objetivos específicos

O objetivo geral pode ser subdividido nos seguintes objetivos específicos:

- a. justificar a importância do *Public Value Scorecard* como um artefato de Controle Gerencial capaz de se integrar ao planejamento estratégico de um hospital universitário federal;
- b. propor um modelo conceitual de avaliação de desempenho baseado no *Public Value Scorecard* para o hospital universitário federal objeto de estudo.

1.3 Justificativa

A realização desta investigação é justificada principalmente por conta da escassez de fontes bibliográficas sobre o *Public Value Scorecard* no Brasil e no mundo, em especial quanto a modelos conceituais que apresentem indicadores e metas baseados nas considerações apresentadas na proposta de Moore (2003) em organizações hospitalares públicas, como defendem Zhang e Wang (2010).

Em hospitais universitários federais no Brasil, nota-se que não há precedentes de aplicação desse modelo de avaliação de desempenho de acordo com a literatura acadêmica. Portulhak, Martins e Espejo (2013) indicaram, em um levantamento realizado em 13 hospitais universitários federais brasileiros, que 31% dessas organizações utilizavam alguma prática de avaliação de desempenho, sendo o *Performance Measurement Questionnaire (PMS)* o modelo mais adotado, sendo ainda utilizado o *Cambridge Performance Measurement Framework (CPMF)*, *Balanced Scorecard (BSC)*, *Activity Based Management (ABM)* nas entidades respondentes, ou seja, além da adoção de sistemas de avaliação de desempenho por hospitais universitários federais poder ser considerada incipiente, não foi identificado precedente de adoção do *Public Value Scorecard (PVS)* nessas instituições. Com isso, a elaboração de uma proposta de modelo conceitual de PVS para um hospital universitário federal pode fornecer na literatura acadêmica uma nova possibilidade de sistema de avaliação de desempenho que possa ser integrada à estratégia dessas entidades.

Langfield-Smith (2005) acrescenta que a realização de pesquisas que envolvem a relação entre sistemas de contabilidade gerencial e estratégia tem fornecido importantes implicações práticas para o desenvolvimento desses sistemas e para a implantação de estratégias em diversas organizações. Ainda, a característica de proposta de ação que possui este estudo pode contribuir para a diminuição do *gap* existente entre teoria e prática na Contabilidade Gerencial (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003), em razão da baixa ocorrência de adoção de conceitos e artefatos modernos de Contabilidade Gerencial na prática (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003; GUERREIRO; FREZATTI; CASADO, 2004).

Quanto às justificativas teóricas, espera-se ainda que essa investigação possa ser incorporada ao rol de pesquisas acadêmicas sobre controle gerencial em entidades pertencentes ao setor público, que se encontra com pouca disponibilidade de materiais oriundos de investigações empíricas no Brasil (SILVA; FONSECA, 2009). Além disso, a realização de um estudo de caso é respaldada pela necessidade e pela importância de pesquisas científicas que envolvam contabilidade gerencial e controle gerencial com essa modalidade de estratégia de pesquisa, situação apontada por Otley (2008).

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

Visando ao alcance satisfatório dos objetivos delimitados para esta investigação, faz-se necessário realizar uma revisão bibliográfica sobre os tópicos relacionados a essa pesquisa para que esta sirva como arcabouço para o desenvolvimento e a obtenção de conclusões da pesquisa de forma adequada.

Bryman (2012) destaca que a busca por fontes bibliográficas deve ser guiada pelas questões de pesquisa. Considerando-se essa afirmação e de modo que se promova coerência entre a questão de pesquisa delimitada e as informações que serão necessárias para o desenvolvimento da pesquisa, a obtenção do marco teórico-empírico de referência foi norteada pelos objetivos específicos já delimitados, como demonstrado no Quadro 1.

QUADRO 1

Estrutura do referencial teórico-empírico

Objetivo específico	Tópicos relacionados
a. Justificar a importância do <i>Public Value Scorecard</i> como um artefato de Controle Gerencial capaz de se integrar ao planejamento estratégico de um hospital universitário federal.	<i>Public Value Scorecard</i>
b. Propor um modelo conceitual de avaliação de desempenho baseado no <i>Public Value Scorecard</i> para o hospital universitário federal objeto de estudo.	Processo de modelagem conceitual de avaliação de desempenho

Fonte: elaboração do autor

2.1 *Public Value Scorecard*

De acordo com Shank e Govindarajan (1997), a contabilidade existe na administração principalmente para facilitar o desenvolvimento e a interpretação da estratégia de negócios, possuindo papel importante na formulação e na comunicação de estratégias, no desenvolvimento de táticas para colocar as estratégias em ação e no monitoramento e na implantação de controles para monitorar o alcance das metas estabelecidas.

Para Kaplan e Norton (2001), para que uma entidade seja capaz de manter a estratégia como foco do seu processo de gestão, cinco princípios devem ser observados: (i) traduzir a estratégia para termos operacionais; (ii) alinhar a organização para a estratégia; (iii) fazer da estratégia o trabalho do dia-a-dia de cada um; (iv) fazer da estratégia um processo contínuo de construção; (v) mobilizar o processo de mudança por meio da liderança executiva.

Dentre os artefatos de controle gerencial que podem englobar indicadores financeiros e não financeiros podem-se citar os sistemas de avaliação de desempenho (AD). Os sistemas de avaliação de desempenho são conceituados por Ferreira e Otley (2009, p. 264) da seguinte forma:

[...] mecanismos, processos, sistemas e redes formais e informais utilizados pelas organizações para transmitir os objetivos e metas-chave suscitados pela gestão, para auxiliar o processo estratégico e gerenciamento contínuo por meio de análises, planejamento, mensuração, controle, recompensas e gestão de desempenho global, e para apoiar e facilitar o aprendizado organizacional e a mudança (tradução livre).²

Na literatura acadêmica e na realidade empresarial, destaca-se o *Balanced Scorecard*. Nessa proposta, as medidas financeiras são parte integrante da perspectiva financeira, enquanto as medidas operacionais são expressas em três outras perspectivas: clientes; processos internos e aprendizado; e crescimento organizacional. Com isso, o modelo proposto leva o gestor a tomar atenção para quatro perspectivas de seu negócio – representadas na Figura 3 – com o emprego de quatro questões básicas: (i) como os clientes devem ser vistos? (perspectiva do cliente); (ii) é preciso ser excelente em quê? (perspectiva interna); (iii) é possível continuar a melhorar e criar valor? (perspectiva do aprendizado e inovação); (iv) de que forma os acionistas devem ser vistos? (perspectiva financeira) (KAPLAN; NORTON, 1992).

Dessa forma, os autores argumentam que esse sistema composto por essas quatro perspectivas acaba forçando os gestores a focar apenas no conjunto de métricas que são mais críticas, constituindo a grande novidade por trás desse sistema: a ligação entre medidas não financeiras e a estratégia, não apenas a utilização de medidas não financeiras por si só (NØRREKLIT, 2000). Kaplan e Norton (1992) argumentam que, ao combinar essas quatro perspectivas, o BSC é capaz de ajudar os gestores a entender os inter-relacionamentos existentes entre desempenho operacional e financeiro, possibilitando diversas melhorias, inclusive no processo de tomada de decisão.

Levando-se em discussão os elementos que compõem o escopo da Contabilidade Gerencial em uma entidade, deve-se manter em mente que não há um único sistema de contabilidade gerencial considerado como ideal, uma vez que cada organização possui diferentes circunstâncias que levam a diferentes sistemas de contabilidade gerencial. Portanto, ao formular um sistema de contabilidade gerencial, deve-se considerar a cultura e o contexto organizacional em que deve operar (GOMES; AMAT, 1995; ATKINSON et al., 2011).

Desse modo, torna-se relevante a proposição de modelos de avaliação de desempenho que possam ser integrados ao contexto e a cultura de instituições específicas, sendo o *Public Value Scorecard*, adaptação realizada com base no *Balanced Scorecard*, uma alternativa existente na literatura acadêmica para entidades sem finalidades lucrativas, onde se incluem as entidades públicas.

Bresser-Pereira e Spink (1998, p. 7) afirmam que “[...] é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública”. Isso implica que a utilização de tais práticas não significa uma simples importação de práticas

2 [...] formal and informal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations for conveying the key objectives and goals elicited by management, for assisting the strategic process and ongoing management through analysis, planning, measurement, control, rewarding, and broadly managing performance, and for supporting and facilitating organizational learning and change.

desenvolvidas em entidades privadas, mas sim o reconhecimento de que a abordagem gerencial é válida para as entidades públicas diante das novas funções do Estado em um novo ambiente global, demandando dessa forma adaptações para compatibilização com suas características particulares.

Parafraseando Dixit (2002), Propper e Wilson (2003) afirmam que o setor público possui duas características importantes a serem consideradas: a primeira é a existência de diversos principais a servir, como os usuários dos serviços oferecidos, políticos inseridos nos diversos níveis de governo, além de organizações profissionais, o que conduz à existência de diversas finalidades, tarefas ou metas a serem alcançadas.

A segunda característica apontada por Dixit (2002) é justamente relacionada à teoria de agência no contexto do setor público. Propper e Wilson (2003) depreendem que um dos grupos que compõem o universo de principais do setor público, os políticos eleitos, possuem alta aversão ao risco por conta da impossibilidade de diversificar os efeitos de maus resultados, o que contraria um dos pressupostos da teoria de agência padrão, que trata da postura neutra do principal com relação ao risco. Nesse contexto, Propper e Wilson (2003) afirmam que há uma dificuldade em especial em medir o desempenho de entidades do setor público, visto a diversidade de principais e de tarefas que podem gerar indicadores conflitantes.

Tais especificidades são agravadas quando são consideradas as entidades hospitalares, que também podem compor o conjunto de serviços oferecidos pelo Estado (ELDENBURG; KRISHNAN, 2007). Diversas características de organizações voltadas à assistência à saúde impõem desafios e adaptações para o desenvolvimento e a implantação de sistemas de controle e de contabilidade gerencial, como os de avaliação de desempenho, dentre elas: (i) a complexidade dos processos principais; (ii) o controle desses processos pelos profissionais dominantes; (iii) o frequente conflito de objetivos entre os diferentes *stakeholders*; (iv) o ambiente altamente regado em que essas organizações funcionam; (v) o pagamento pelos serviços realizados é realizado geralmente por outras partes que não são os próprios pacientes (EVANS; HWANG; NAGARAJAN, 2001; ABERNETHY et al., 2007; SOUZA et al., 2009).

Ao considerar os hospitais universitários, Bonacim e Araújo (2011) ressaltam que, além da necessidade da manutenção da qualidade da atenção clínica dispensada aos pacientes, a organização deve empregar esforços para fornecer atividades de ensino e pesquisa com qualidade, além da incumbência de ser referência em procedimentos e tecnologia de ponta, o que eleva consideravelmente seus custos, em razão da diminuição dos repasses governamentais, do encarecimento dos procedimentos e medicamentos e do envelhecimento da população (AIDEMARK, 2001; SOUZA et al., 2009).

A avaliação de desempenho é considerada importante, sendo amplamente utilizada em entidades públicas (VAN HELDEN; JOHNSEN; VAKKURI, 2012), porém tem sido adotada a passos lentos nessas organizações (NIVEN; 2003). Niven (2003) explica que tal relutância pode ser originada por inseguranças ao experimentar a implantação de artefatos oriundos da iniciativa privada, além de receios quanto à possibilidade de um desvio de foco

da verdadeira missão orientadora da entidade. Tal situação conduz a proposições e aplicações de modelos inspirados na iniciativa privada, porém com as devidas adaptações (LAPSLEY; WRIGHT, 2004).

Notam-se na literatura acadêmica adaptações realizadas com base no *Balanced Scorecard* para entidades públicas (NIVEN, 2003; LAWRIE; COBBOLD; MARSHALL, 2004) e para entidades hospitalares do setor público (AIDEMARK, 2001; BISBE; BARRUBÉS, 2012), surgindo ainda, nesse contexto, a proposta do *Public Value Scorecard* (MOORE, 2003).

Inicialmente, essa proposta enfatiza que as métricas não financeiras introduzidas no *Balanced Scorecard* têm o propósito de apoiar os gestores na verificação de que forma manter um desempenho financeiro sustentável na entidade. Por sua vez, Moore (2003, p. 7) afirma que “essencialmente, a meta final que organizações sem fins lucrativos buscam alcançar – o valor final que esperam criar para a sociedade – não é rentabilidade sustentável, mas a ambição social sublinhada em sua missão” (tradução livre).³

Dessa forma, Moore (2003) argumenta que as medidas financeiras em entidades sem fins lucrativos não podem ser consideradas como o fim, mas sim como o meio para alcançar sua missão social, ou seja, medidas financeiras nessas entidades deverão demonstrar se os recursos disponíveis estão sendo utilizados de forma eficiente para a consecução de resultados publicamente valiosos. Esse é o mesmo entendimento demonstrado por Lawrie, Cobbold e Marshall (2004), que afirmam que dentre as diferentes prioridades estratégicas entre entidades públicas e privadas destacam-se o menor foco em resultados financeiros e a noção diferente de valor.

O próprio Kaplan (2009) afirma que inicialmente o *Balanced Scorecard* foi desenvolvido para atender às necessidades de empresas do setor privado, porém foi estendido para diversas entidades públicas e sem fins lucrativos por poder auxiliá-las a selecionar um conjunto de medidas não financeiras para avaliar seu desempenho junto aos seus constituintes. Diante disso, o autor reconhece que a estrutura padrão do BSC não deve ser adotada em entidades públicas ou sem fins lucrativos, tendo em vista que nestas o sucesso financeiro não é o principal objetivo.

Em segundo lugar, Moore (2003), também conforme Kaplan (2009), enfatiza as características diferenciadas dos clientes existentes em entidades sem fins lucrativos com relação aos clientes de entidades com fins lucrativos, o que leva à necessidade de expansão dessa perspectiva. O autor afirma que as primeiras possuem essencialmente dois tipos de clientes: os clientes *downstream*, representados por aqueles que recebem os produtos e os serviços fornecidos pela organização mesmo sem pagar nada diretamente por isto, sendo por meio destes a realização da sua missão social; e os clientes *upstream*, que são aqueles que repassam recursos financeiros para as entidades sem fins lucrativos, sendo doadores de diversos tipos, e o próprio governo, e de quem essas organizações dependem para a

3 *Essentially, the ultimate goal that nonprofit organizations seek to achieve – the ultimate value they hope to create for society – is not sustained profitability, but the social ambitions outlined in their mission.*

continuidade de sua missão. Com isso, argumenta-se que manter esses diferentes grupos de clientes satisfeitos difere de forma relevante do modelo de manutenção da lealdade de clientes existente em empresas privadas.

Finalmente, Moore (2003) ressalta a distorção existente no BSC quanto à existência implícita da busca de obtenção de vantagem competitiva em seu modelo para as entidades sem fins lucrativos. Mesmo considerando que, na prática, exista certa concorrência entre as entidades sem fins lucrativos em busca da obtenção de maior parcela de fundos doados ou repassados pelo governo, o que se espera é que haja cooperação dessas entidades em busca da obtenção de efetividade de suas ações, ou seja, que as ações tomadas de modo coordenado entre as entidades sem fins lucrativos gerem o resultado esperado diante de certo problema social, considerando-se que uma única entidade não seria capaz de solucionar o problema abordado.

Moore (2003) entende, portanto, que essa particularidade deve ser considerada em um sistema de avaliação de desempenho para entidades sem fins lucrativos, considerando-se que “a alternativa deveria ser a cooperação com outras entidades em um esforço combinado para lidar com um problema social que vai além da capacidade de qualquer organização de modo isolado alcançar” (MOORE, 2003, p. 11) (tradução livre).⁴ Para Meynhardt (2012), a proposta do *Public Value Scorecard* é relevante para aplicação em entidades públicas, por ser capaz de discernir, mensurar e avaliar a criação de valor público em diferentes situações entre os mais diversos setores.

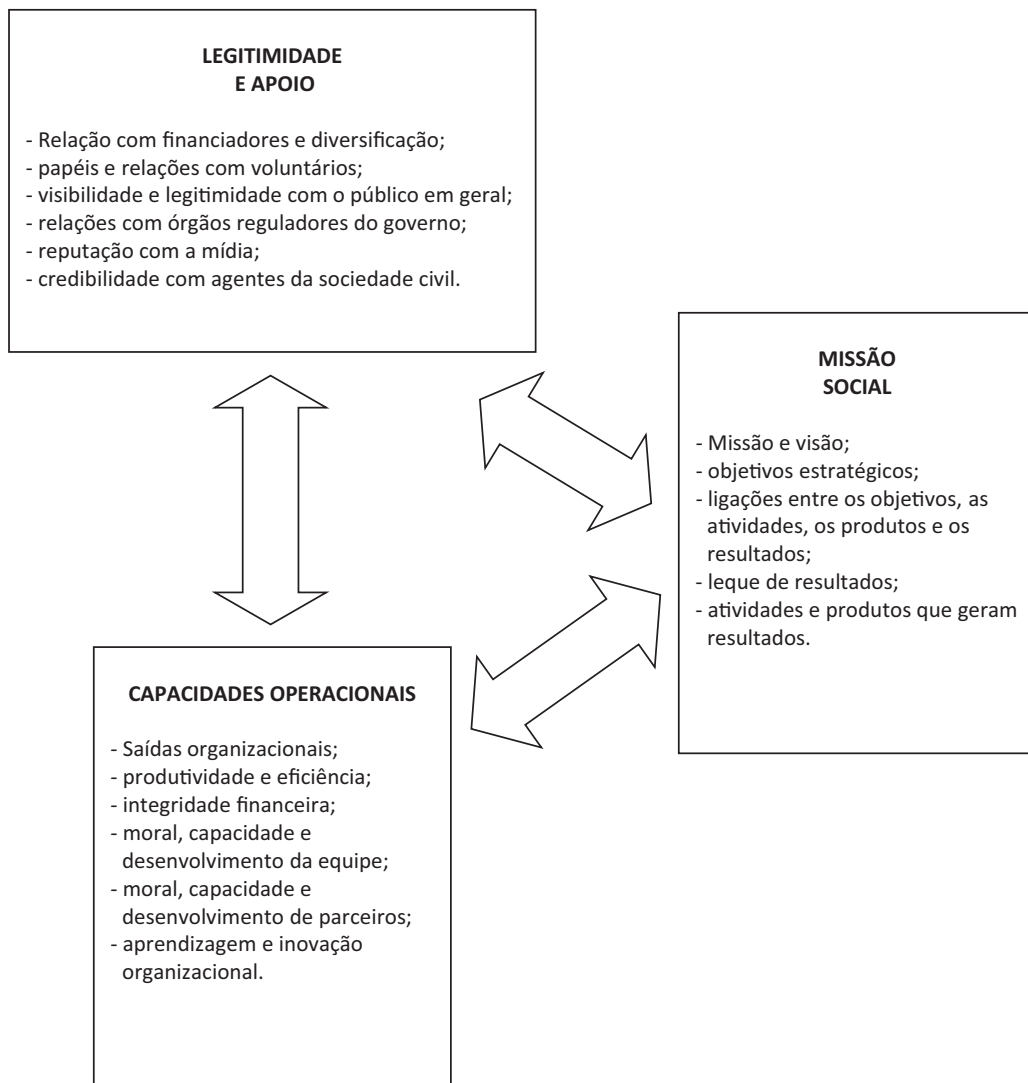
Com isso, o autor apresenta uma alternativa que possa ser útil a entidades sem fins lucrativos, considerando todas as observações realizadas sobre as deficiências existentes no *Balanced Scorecard*. O *Public Value Scorecard* chama a atenção dos gestores dessas entidades para três perspectivas que podem contribuir para o alcance dos seus objetivos, representadas na Figura 1.

A Figura 1 contempla, além das perspectivas, medidas importantes na opinião de Moore (2003) para a utilização do PVS como um sistema de avaliação de desempenho.

4 The alternative would be to co-operate with other firms in a combined effort to deal with a social problem that was beyond the capacity of any single organization to achieve.

FIGURA 1

Modelo do *Public Value Scorecard* para *accountability* e avaliação de desempenho



Fonte: MOORE (2003)

O mesmo autor descreve cada uma das perspectivas e seus principais elementos, conforme a seguir:

- **Missão social:** envolve a missão e a visão organizacional, os objetivos estratégicos, resultados, atividades e saídas que criam resultados. Esta perspectiva procura concentrar as questões-chave que constituem o valor que a entidade procura produzir à sociedade, o valor público a ser produzido.

- Capacidades operacionais: envolve saídas organizacionais, produtividade e eficiência, integridade financeira, desenvolvimento, moral e capacidades do *staff* e dos parceiros, aprendizado e inovação organizacional. Contempla essencialmente questões ligadas à capacidade da entidade de realizar o que ela propõe em seus objetivos, seja por meio de sua capacidade interna seja de sua capacidade de parceiros.
- Legitimidade e apoio: envolve relações e diversificação de financiadores, papéis e relações com voluntários, visibilidade e legitimidade com o público em geral, relações com órgãos reguladores, reputação com a imprensa, credibilidade com atores da sociedade civil. Envolve essencialmente questões ligadas aos clientes *upstream* e *downstream*, que se comporão de acordo com os objetivos sociais da entidade. Questões como legitimidade e visibilidade com o público são incluídas nessa perspectiva, pois quanto melhor a reputação da entidade em termos gerais maior a possibilidade de arrecadação de recursos, sejam esses financeiros, sejam materiais ou de tempo (como no caso dos voluntários).

Por meio dessa estrutura, Moore (2003) argumenta que a entidade sem fins lucrativos será capaz de enfocar sua estratégia de geração de valor público (*public value*). Ele entende que o valor público pode ser estruturado como uma pirâmide, em que a missão da entidade é entendida como o fim que a instituição almeja alcançar, enquanto os objetivos, os valores e as metas são os meios pelos quais a entidade irá buscar o alcance dos resultados desejados. Essa cadeia de valor formada com essa lógica irá, portanto, relacionar as submetas da entidade com a missão principal.

É importante destacar, dentre as contribuições presentes nessa obra, a percepção do autor quanto ao senso comum predominante, que sugere a adoção de um pequeno número de indicadores para avaliação de desempenho nas entidades. Para Moore (2003), a maioria das organizações produz um grande número de efeitos importantes na sociedade, bons ou ruins, intencionais ou não. De acordo com o autor, corre-se o risco de omitir o controle sobre situações e dimensões importantes para a entidade e para a sociedade ao concentrar esforços em um conjunto reduzido de indicadores.

Dentre as experiências encontradas na literatura, é possível destacar quatro publicações relacionadas ao tema: (i) a proposição da aplicação do PVS em uma agência estatal de artes americana (MOORE; MOORE, 2005); (ii) a proposição da aplicação do sistema em serviços voltados à cultura na região de Manchester (Inglaterra) (NCO, 2008); (iii) a análise da aplicabilidade do conceito de valor público em serviços hospitalares, com a defesa da aplicabilidade do PVS nessas instituições gerenciadas pelo poder público, considerada uma alternativa melhor em comparação ao BSC (ZHANG; WANG, 2010); (iv) a análise do conceito de *Public Value* sob as perspectivas psicológica e sociológica e a defesa da validação empírica do PVS (MEYNHARDT, 2012); (v) a proposição da aplicação do PVS em uma entidade pertencente ao terceiro setor voltada ao atendimento de crianças com necessidades excepcionais (AZEVEDO, 2012).

A investigação em tela busca, a exemplo das publicações (i), (ii) e (v), e considerando a defesa realizada pelo trabalho (iv), realizar uma modelagem conceitual do PVS, porém, diferentemente das proposições relatadas nessas obras, procura-se atender à recomendação realizada pelo trabalho (iii), propondo sua aplicação em um ambiente hospitalar, mais especificamente em um hospital universitário federal, onde não se evidenciam proposições ou aplicações para esse modelo no Brasil (PORTULHAK; MARTINS; ESPEJO, 2013).

Para esse intuito, faz-se necessário conhecer, à luz da literatura acadêmica existente, proposições de modelagem conceitual de avaliação de desempenho, especialmente aquelas voltadas para o *Balanced Scorecard*, que possam servir de arcabouço para a modelagem conceitual proposta nessa investigação, conforme evidenciado no segundo objetivo específico delimitado.

2.2 Processo de modelagem conceitual de avaliação de desempenho

A adoção de sistemas de avaliação de desempenho por diversas empresas e o surgimento de resultados práticos positivos, como os apresentados por Niven (2002), são fatores que impulsionam a realização de pesquisas acadêmicas neste assunto. Seguindo essa tendência, é possível observar diversos estudos recentes relacionados à avaliação de desempenho na literatura acadêmica, tendo os sistemas que envolvem a implantação de estratégias em organizações recebido destaque especial desde meados da década de 1980 (GIMBERT; BISBE; MENDOZA, 2010).

A exemplo da investigação de Artz, Hornburg e Rajab (2012), que buscou analisar relações entre práticas funcionais de avaliação de desempenho e sua influência no processo de tomada de decisão estratégica, muitas dessas pesquisas têm como pano de fundo a Teoria Institucional.

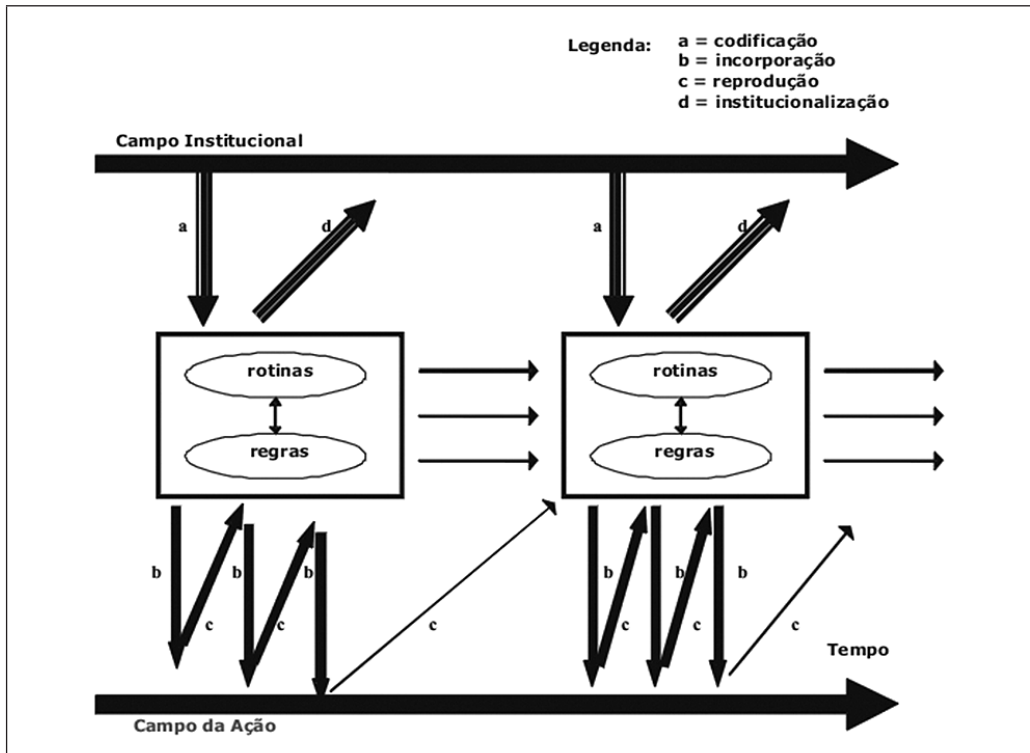
A instituição é considerada um determinado modo comum de pensar para um conjunto de pessoas (VEBLEN, 1919 *apud* BURNS; SCAPENS, 2000). Conforme Meyer e Rowan (1977, p. 340), “[...] organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados predominantes de trabalho organizacional e institucionalizados em sociedade” (tradução livre).⁵

Guerreiro, Pereira e Frezatti (2008, p. 46) entendem que a Contabilidade Gerencial é “[...] uma rotina formada por hábitos que dá sentido a determinado grupo de pessoas e que é amplamente aceita de forma inquestionável”. Com base nessa premissa, Burns e Scapens (2000) expressam o processo de institucionalização na Contabilidade Gerencial por meio de quatro etapas: (i) codificação, (ii) incorporação, (iii) reprodução e (iv) institucionalização. Tal processo pode ser expresso por meio da Figura 2.

⁵ *That is, organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society.*

FIGURA 2

O processo de institucionalização



Fonte: GUERREIRO; PEREIRA; FREZATTI (2008)

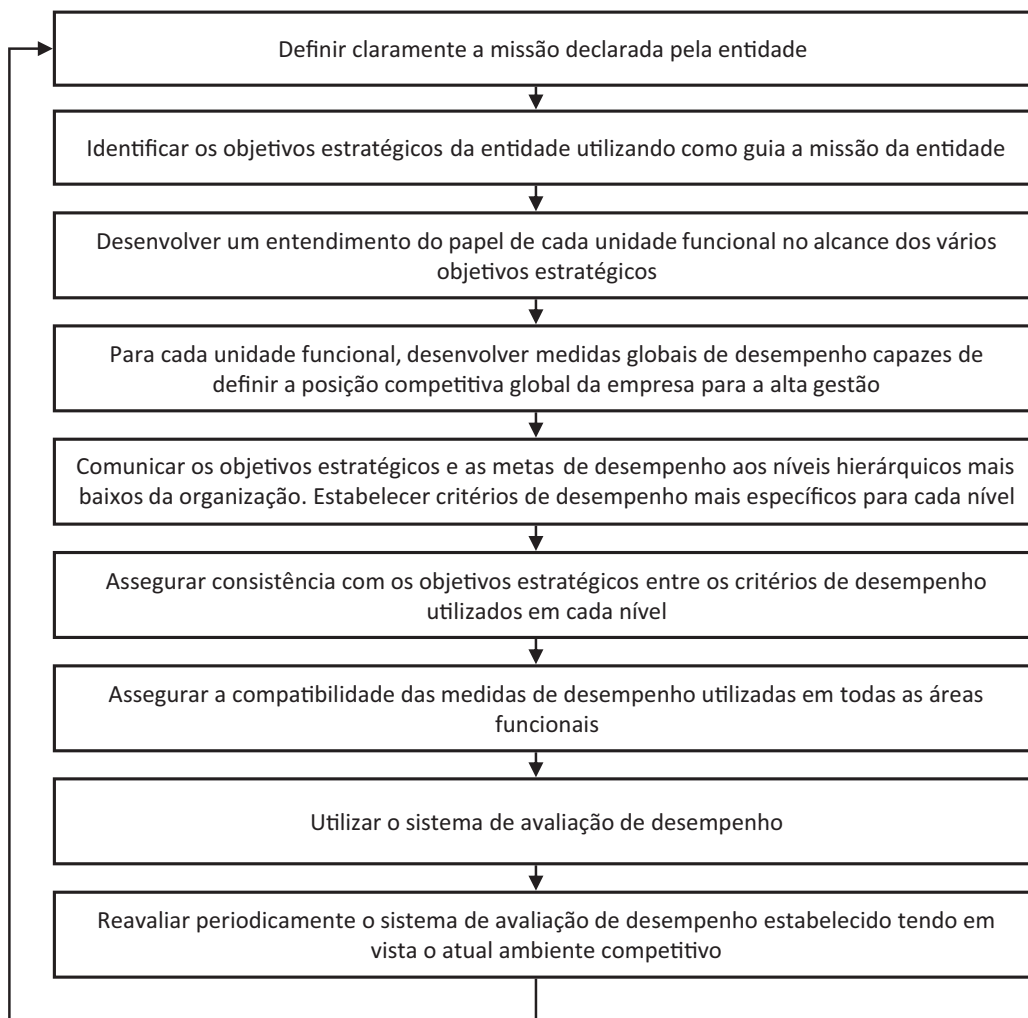
Analisando-se o esquema formulado por Burns e Scapens (2000), depreende-se que, em um campo institucional, a primeira etapa da institucionalização de uma determinada prática é a codificação, que converte princípios institucionais em rotinas e regras, estando nessa etapa a concepção de um modelo conceitual (ROCHA; GUERREIRO, 2010), tendo na sequência a incorporação de tais rotinas e regras. Após isso, há a reprodução de tais regras e rotinas envolvendo mudanças conscientes e inconscientes, finalizada pela institucionalização das rotinas e das regras que foram reproduzidas a ponto de moldar o comportamento dos indivíduos.

Nesse contexto, a Teoria Institucional é entendida como aquela que analisa as construções do comportamento coletivo como um agregado de ações individuais, tomando as regras geradas socialmente como uma explicação para tais comportamentos. No caso da contabilidade gerencial, a Teoria Institucional assume que suas práticas são influenciadas por complexidades presentes nas múltiplas construções do ambiente e das expectativas existentes em torno das entidades (BAXTER; CHUA, 2003).

Para Wisner e Fawcett (1991 *apud* NEELY et al., 2000), o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho pode ser envolvido por nove etapas descritas na Figura 3.

FIGURA 3

Passos para o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho



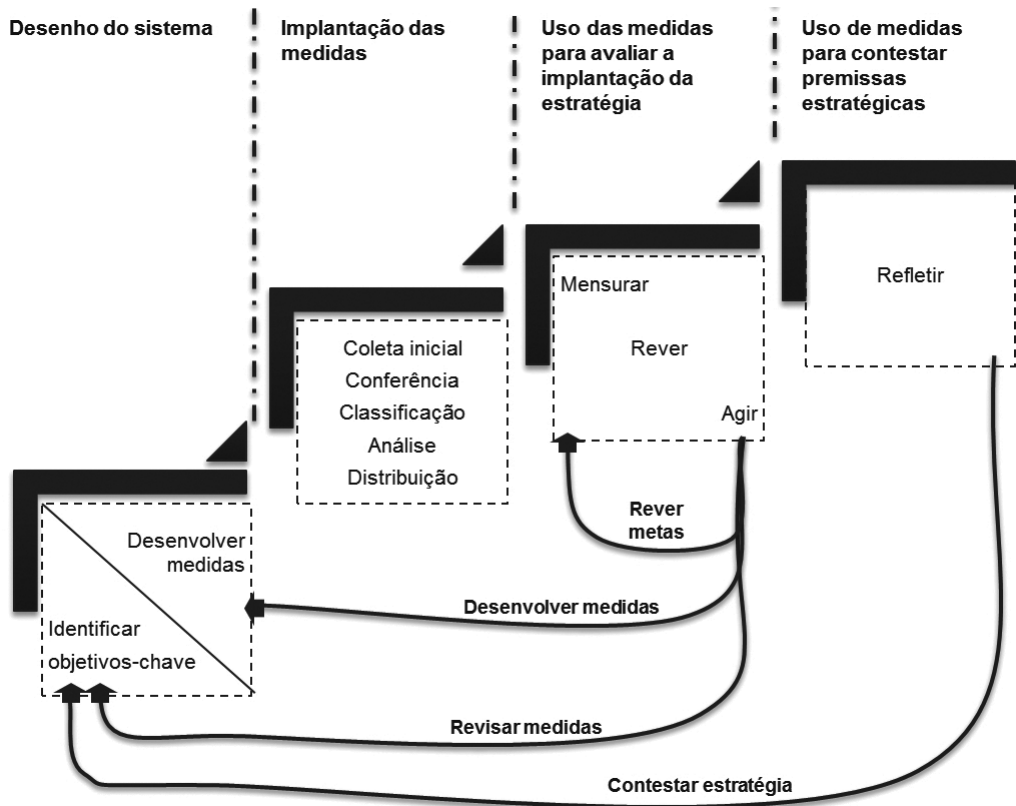
Fonte: WISNER; FAWCETT (1991 apud NEELY et al., 2000). Elaboração do autor

Lohman, Fortuin e Wouters (2004), com base nas ações recomendadas por Wisner e Fawcett (1991) ressaltam a preocupação demonstrada pelos autores com a ligação entre a estratégia da entidade e o sistema de avaliação de desempenho – tendo em vista uma abordagem contemporânea desses sistemas – e com a necessidade da reavaliação periódica das métricas, contando com possíveis alterações na estratégia e no ambiente.

De acordo com Bourne et al. (2000), o desenvolvimento de sistemas de avaliação de desempenho pode ser dividido em quatro fases principais, descritas na Figura 4.

FIGURA 4

Fases de desenvolvimento de um sistema de AD



Fonte: BOURNE et al. (2000)

Para esses autores, na fase de desenho do sistema, as medidas que deverão ser desenvolvidas devem ser derivadas da estratégia da entidade; na etapa de implantação, devem ser considerados os sistemas e os procedimentos a serem colocados em prática de modo que sejam coletados e processados os dados que formarão as medidas de desempenho com determinada regularidade; a fase da utilização consiste na mensuração do sucesso da implantação da estratégia da entidade, considerando-se que as medidas foram derivadas da estratégia formulada; e a fase da contestação envolve a utilização da mensuração do desempenho para contestar as premissas adotadas e testar a validade da estratégia.

Ainda, Van Helden, Johnsen e Vakkuri (2012) entendem que sistemas de avaliação de desempenho possuem um ciclo de vida composto por quatro etapas em um determinado ambiente institucional: (i) desenho, que frequentemente envolve passos lógicos outrora planejados, como a definição de missão e visão, formulação dos objetivos organizacionais consistentes, desenvolvimento de medidas e padrões de desempenho relacionados aos objetivos, além do alinhamento de incentivos e sanções; (ii) implantação, envolvendo processos ascendentes e descendentes, treinamento, pilotagem e comprometimento da

gestão; (iii) uso, com propósitos de avaliação, controle, orçamento, motivação, promoção, celebração, aprendizado e melhoria contínua; (iv) avaliação, que incorre na avaliação sistemática, que pode acarretar em redesenho e/ou reimplantação do sistema.

Neely et al. (1997) desenvolveram e realizaram cinco aplicações de uma ficha de registro de medidas de desempenho, desenvolvida com vistas a apoiar o processo de desenvolvimento dessas medidas, conforme apresentado no Quadro 2.

QUADRO 2

Ficha de registro de medidas de desempenho

Detalhes	Informações
Título	...
Propósito	...
Relação com a estratégia	...
Meta	...
Fórmula	...
Frequência de medição	...
Frequência de revisão	...
Quem mede?	...
Fonte de dados	...
A quem pertence a medida?	...
O que eles fazem?	...
Quem atua sobre os dados?	...
O que eles fazem?	...
Notas e comentários	...

Fonte: NEELY et al. (1997)

Neely et al. (1997) comentam que a ficha de registro pode ser utilizada tanto para desenvolver quanto para auditar medidas de desempenho, sendo uma ferramenta valiosa para facilitar seu desenvolvimento, encorajando os desenvolvedores a considerar as questões comportamentais das medidas em cenários específicos.

Ainda é possível observar dentre as pesquisas acadêmicas com tal intuito aquelas que possuem enfoque em modelos específicos de avaliação de desempenho, mais destacadamente o *Balanced Scorecard*. Quanto a proposições, destaca-se a realizada por Papalexandris et al. (2005), que apresenta uma metodologia integrada que conduz à implantação do BSC em uma entidade. O referido plano de implantação é composto por seis fases, a saber:

- 1 Preparação: planejar e iniciar o projeto; garantir comprometimento; avaliar prontidão para mudanças; estabelecer mecanismos de controle de qualidade; selecionar a equipe do projeto; estabelecer planos de comunicação.

2. Entendimento da visão e da estratégia: avaliar o ambiente externo e interno; desenvolver plano de contingência; esclarecer a visão e a missão da organização; identificar os direcionadores estratégicos; desenvolver um plano de gestão de mudanças.
3. Identificar os objetivos e as prioridades estratégicas: identificar os objetivos estratégicos; desenvolver o mapa estratégico; apresentar os resultados para aprovação das partes interessadas.
4. Selecionar medidas de desempenho: reunir, selecionar e classificar as medidas de desempenho; estabelecer as formas de medição; apontar o responsável pela medição de desempenho; identificar as lacunas existentes entre os processos vigentes e desejados de trabalho e a infraestrutura de tecnologia da informação.
5. Operacionalizar o projeto: estabelecer metas para as medidas; determinar a frequência de medição; desenvolver iniciativas estratégicas; estabelecer orçamento; redesenhar os processos de gestão de desempenho.

Implantar o sistema: selecionar e personalizar a solução de tecnologia da informação; iniciar o projeto; preparar plano de reavaliação periódica; planejar outros projetos relacionados ao BSC; transferir conhecimento. Contribuição empírica foi dada por Assiri, Zairi e Eid (2006) ao fornecerem um conjunto de potenciais determinantes que podem influenciar na implantação do *Balanced Scorecard* com sucesso. O roteiro desenvolvido por esses autores, elaborado com base em pesquisas na literatura relacionada e em um levantamento global em 103 firmas de 25 países que implantaram ou estão em processo de implantação do sistema, é separado em três níveis e conta com 27 fatores críticos de sucesso, como consta no Quadro 3.

QUADRO 3

Determinantes da implantação do BSC

Nível	Fator	Ranking
Fatores dominantes	Identificação das perspectivas do BSC	1
	Equipe do BSC	2
	Compromisso da alta gestão	3
Principais fatores	Missão, visão, valores e estratégia	4
	Treinamento	5
	Automatização do BSC	6
	Definição dos objetivos e das medidas	7
	KPIs	8
	Lançamento de um plano de implantação	9
	Atualização das medidas do BSC e vinculação destas com recompensas	10
	Relatórios regulares	11
	Comunicação do BSC	12
	Cascadeamento do BSC	13
	Planejamento inicial	14
	Alinhamento corporativo	15
	Aprendizado e inovação	16
	Desenho do sistema de informação	17
	Avaliação das medidas	18
	<i>Benchmarking</i>	19
Ligações de causa e efeito	20	
Estimulação da cultura	21	
Solução de problemas e planos de ação	22	
Fatores de suporte	Integração	23
	Autoavaliação	24
	Conclusão das medidas	25
	Ajustes e refinamento	26
	Finalização do plano do BSC	27

Fonte: ASSIRI, ZAIRI; EID (2006)

Os autores argumentam que os resultados obtidos podem ser aplicados a qualquer tipo de organização, independentemente de porte ou área de atuação, fornecendo *insights* sobre várias técnicas que podem conduzir uma empresa para a implantação de um BSC com sucesso.

Dentre os itens apresentados no Quadro 3, podem ser destacados os itens que tratam do alinhamento das medidas de desempenho em um nível corporativo, bem como da importância de seu cascadeamento. De acordo com Kaplan e Norton (2006), a sinergia criada pelo alinhamento das diversas atividades promovidas pelas unidades de uma organização é

capaz de gerar fontes adicionais de valor para a empresa, especialmente quanto a quatro componentes: a estratégia, a organização, os empregados e os sistemas de gestão. Os mesmos autores sugerem duas formas pelas quais o alinhamento pode ser promovido: (i) iniciar pelo topo e então cascatear para as áreas hierarquicamente inferiores; (ii) iniciar no nível de unidades de negócio antes de construir um mapa estratégico corporativo.

Outro fator representado no Quadro 3 que deve ser destacado é a vinculação das recompensas com as medidas definidas para o BSC. Kaplan e Norton (1996) argumentam que o BSC é um modelo que provê maior facilidade na administração das recompensas e é menos suscetível a jogos de números. Quando se aliam recompensas com medidas de desempenho, entram em questão os pesos que são atribuídos a cada medida (ITTNER; LARCKER; MEYER, 2003).

De acordo com Malina e Selto (2001), os pesos para as medidas de desempenho são expressões que refletem a importância de determinado fator para a companhia. Para Ittner, Larcker e Meyer (2003), os pesos atribuídos às diferentes medidas de desempenho têm papel na promoção da congruência de prioridades entre os gestores da organização e no processo de AD.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Andrade (2007, p. 111), a pesquisa científica é “[...] o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseados no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para os problemas propostos mediante métodos científicos”. Para ilustrar o método de pesquisa a ser utilizado, serão detalhados os seguintes itens: (i) caráter teórico-metodológico; (ii) estratégias de planejamento de pesquisa; (iii) instrumentos da pesquisa; (iv) características do estudo de caso único; (v) procedimentos éticos; e (vi) procedimentos de campo.

3.1 Caráter teórico-metodológico

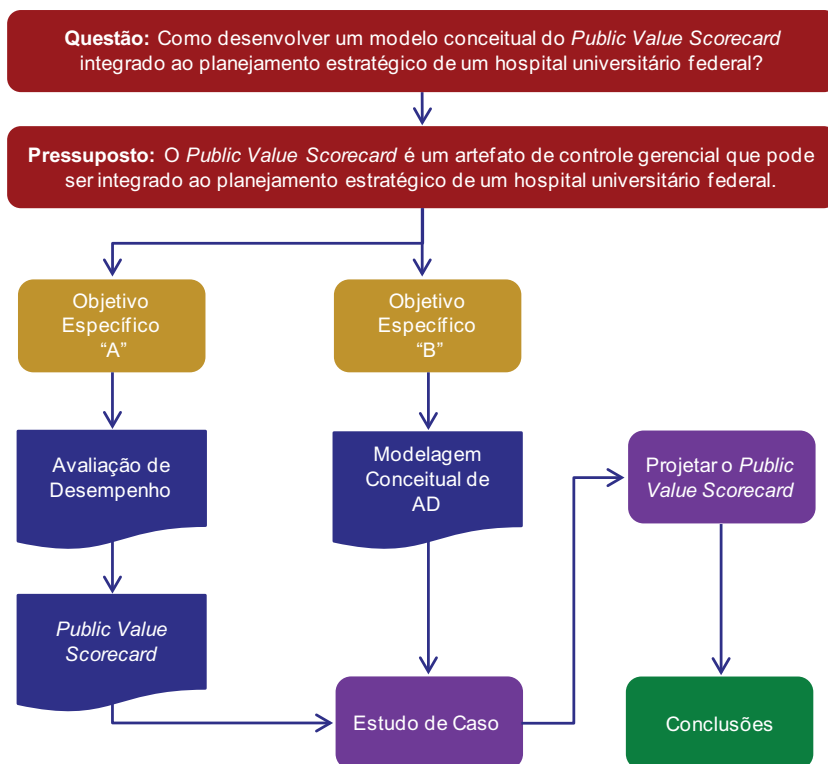
Especificamente na área da assistência médica, o estudo de modelos de sistemas de contabilidade que verifiquem a influência de uma variedade de perspectivas teóricas parece possuir campo garantido (ABERNETHY et al., 2007).

Para a pesquisa em tela, adotou-se como *teoria de base* a proposta realizada por Moore (2003) quanto ao *Public Value Scorecard*, artefato de AD que serve de base para a apresentação de uma proposta de modelagem conceitual de avaliação de desempenho para o hospital universitário federal objeto deste estudo. Ressalta-se que, de acordo com Rocha e Guerreiro (2010), o processo de concepção ou modelagem de um sistema de contabilidade gerencial é correspondente à etapa de codificação do modelo de institucionalização dado por Burns e Scapens (2000).

Acredita-se que o *desenho da pesquisa* pode ser mais bem compreendido ao representá-lo de forma esquemática, como se propõe por meio da Figura 5. Como é possível notar na Figura 5, esta pesquisa toma como bases a questão de pesquisa formulada e o consequente pressuposto que norteia a condução do estudo, que servirão para melhor detalhamento dos procedimentos de pesquisa derivados dos objetivos estratégicos delimitados.

FIGURA 5

Desenho da pesquisa



Fonte: elaboração do autor

Os dois objetivos estratégicos delimitados conectam-se de forma coerente durante o desenvolvimento desta investigação, desde o levantamento do arcabouço teórico-empírico, passando pelo estudo de caso e pela apresentação da proposta de modelagem do PVS na entidade objeto de estudo.

3.2 Estratégias de planejamento da pesquisa

Para melhor entendimento dos métodos que serão aplicados nesta pesquisa, com vistas à obtenção de conclusões fidedignas e acuradas, serão demonstrados os enquadramentos deste estudo considerando diversas abordagens observadas na literatura acadêmica.

Com relação à *abordagem metodológica*, a pesquisa enquadra-se como interpretativista. De acordo com o entendimento de Burrell e Morgan (1979), o paradigma interpretativo busca o entendimento do mundo social como uma experiência subjetiva, colocando em lados opostos o participante e o observador.

Para Crotty (1998, p. 66-67), o interpretativismo “[...] tenta entender e explicar a realidade humana e social” (tradução livre).⁶ Para o mesmo autor, o interpretativismo contrasta com a abordagem explicativa, uma vez que a primeira busca o entendimento dos fenômenos com enfoque no entendimento – utilizado nas ciências humanas e sociais –, enquanto a segunda enfoca as relações de causalidade, o que é utilizado nas ciências naturais.

Com relação à *abordagem ao problema*, esta pesquisa enquadra-se como uma pesquisa qualitativa. Merriam (2009) considera que os pesquisadores que utilizam essa abordagem se preocupam em entender o significado construído pelos indivíduos, como eles entendem seu mundo e as experiências que eles têm no mundo, tendo em vista que a realidade é construída socialmente, existindo muitas interpretações para um único evento ao depender de diversos pontos de vista.

Com relação à *abordagem ao objeto de estudo*, esta pesquisa enquadra-se como uma pesquisa descritivo-explicativa. Para Gil (1999), o principal objetivo da pesquisa descritiva é a descrição de características de determinação da população ou do fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis. Sobre a pesquisa explicativa, Sampieri, Collado e Lucio (2006) qualificam-na como a modalidade de pesquisa que procura responder sobre causas de acontecimentos, fatos e fenômenos, buscando estabelecer relações entre as variáveis.

Tratando sobre as *estratégias de pesquisa*, esta investigação apresenta os seguintes enquadramentos: (i) pesquisa documental (GIL, 1999; MARTINS; THEÓPHILO, 2007); (ii) estudo de caso: (YIN, 2001; MERRIAM, 2009); (iii) proposição de planos e programas (MARTINS; THEÓPHILO, 2007).

Com relação às *técnicas de coleta de dados* a serem empregadas nesta investigação, é possível elencar os seguintes recursos: (i) dados primários, provenientes de entrevistas e observação participante (MARTINS; THEÓPHILO, 2007); (ii) dados secundários, provenientes de pesquisa documental (MARTINS; THEÓPHILO, 2007); (iii) análise de conteúdo (BARDIN, 2004).

Acrescenta-se que a investigação delineada com o emprego de diversas técnicas de análise permite a triangulação dos dados coletados, dessa forma configurando a utilização de fontes múltiplas de provas visando ao desenvolvimento de linhas convergentes de inquérito para a obtenção de conclusões mais convincentes e exatas (YIN, 2001).

Com relação aos *efeitos do pesquisador nas variáveis*, a pesquisa enquadra-se como *ex-post-facto*. É uma modalidade de pesquisa em que o pesquisador não tem controle sobre

6 [...] attempts to understand and explain human and social reality.

as variáveis, limitando-se a relatar o que ocorreu ou o que está ocorrendo. Como já expressa a tradução literal desse termo, esse tipo de pesquisa desenvolve-se “a partir do fato passado” (GIL, 1999; COOPER; SCHINDLER, 2003).

Com relação à *dimensão de tempo*, esta pesquisa enquadra-se como transversal. Nessa modalidade de pesquisa, o objeto de estudo é analisado em um determinado instante, ao contrário do que ocorre em pesquisas longitudinais, que procuram verificar mudanças ao longo do tempo (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Com relação ao *escopo do estudo*, esta pesquisa enquadra-se como uma pesquisa em profundidade. Nessa modalidade de pesquisa, busca-se maior ênfase em detalhes, possibilitando a verificação de provas, sendo especialmente viabilizada quando há a ocorrência de um estudo de caso (COOPER; SCHINDLER, 2003).

3.3 Instrumentos da pesquisa

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, foram aplicados diversos instrumentos de forma que fossem coletadas informações consistentes para uma análise adequada e para a obtenção de conclusões acuradas por possibilitar a triangulação dos dados obtidos.

Foi elaborado um Protocolo de Estudo de Caso para apoiar a condução do estudo de caso. Para Yin (2001), o protocolo é mais do que um instrumento, pois também contém os procedimentos e as regras gerais que devem ser seguidas ao utilizar o instrumento, sendo uma tática que visa a aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso. Conforme Yin, o protocolo de estudo de caso deve conter: (i) visão geral do projeto de estudo de caso; (ii) procedimentos de campo; (iii) questões de estudo de caso; e (iv) guia para o relatório de estudo de caso.

O protocolo de estudo de caso envolve, dentre seus procedimentos de campo, a previsão de coleta de dados secundários, como o Plano Estratégico do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná 2012-2015 e a estrutura hierárquica da entidade. A coleta de tais dados contribuiu para a caracterização da instituição objeto de estudo, subsidiando a elaboração de uma proposta de modelagem conceitual do PVS.

Para a elaboração da proposta de modelagem conceitual do *Public Value Scorecard*, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com a diretoria-geral e com os diretores, os assessores e os gerentes da entidade objeto de estudo baseadas em roteiros de entrevista. Para as entrevistas semiestruturadas, utilizou-se como recurso de apoio um aparelho de gravação de áudio, visando ao melhor aproveitamento e à acuracidade na coleta das informações disponibilizadas e das conclusões alcançadas durante as discussões.

3.4 Características do estudo de caso único

Esta investigação foi conduzida no Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná, hospital universitário federal localizado na cidade de Curitiba, Estado do Paraná. Pode ser considerado um caso decisivo, possuidor das condições necessárias para testar a teoria presente no problema de pesquisa (YIN, 2001).

Para a condução das entrevistas semiestruturadas, considerou-se toda a população de diretores e assessores presente na estrutura organizacional da entidade, além dos gerentes das unidades funcionais e responsáveis pelas áreas assemelhadas às unidades funcionais, procurando-se dessa forma obter resultados de alcance global. Os indivíduos foram escolhidos para a aplicação desses instrumentos considerando-se sua posição hierárquica na organização e suas responsabilidades na tomada de decisão na instituição.

3.5 Procedimentos éticos

Para Creswell (2003 *apud* ANTUNES et al., 2011), os pesquisadores necessitam, antes do início da execução da pesquisa, antever questões éticas que possam estar envolvidas nos procedimentos planejados, desde o processo de contextualização do problema de pesquisa até a divulgação dos resultados.

Para que os resultados de uma pesquisa sejam aceitos, faz-se necessário, em qualquer área do conhecimento (inclusive na área de ciências sociais), uma revisão por uma instância superior com enfoque nos aspectos científicos e éticos da investigação. Geralmente, esse papel cabe a comitês ou comissões de ética, que no Brasil é formado por um conjunto em que se inclui a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) e os Comitês de Ética em Pesquisa (CEP) (SCHRAMM, 2005).

Nesta investigação, foi submetido um projeto de pesquisa de acordo com o modelo solicitado pela Plataforma Brasil, além de diversos documentos solicitados para avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná.

O projeto de pesquisa e os roteiros de entrevista (considerado por Pessalacia e Ribeiro (2011) como procedimento que deve ser considerado no âmbito da ética em pesquisa por possíveis riscos à esfera moral, social, psicológica ou espiritual dos respondentes) foram submetidos para análise e aprovação pelo comitê de ética supracitado no dia 06/12/2012, tendo sido aprovado em 03/01/2013. Quanto à avaliação dos riscos e dos benefícios:

Os riscos são mínimos, uma vez que a pesquisa irá apenas abordar aspectos profissionais dos entrevistados. Os benefícios serão muito grandes, pois, se implantado, tal sistema de gerenciamento poderá aumentar a eficiência da instituição na alocação de recursos.

A realização das entrevistas foi precedida pela aceitação pelos participantes por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que fornece aos participantes informações sobre os objetivos da pesquisa, os procedimentos a serem adotados, as ferramentas de coleta de dados, além dos benefícios e dos riscos relacionados à investigação. Ainda estão inclusos os procedimentos para abordagem, o local para realização dos procedimentos e o contato dos pesquisadores, ressaltando-se a garantia de confidencialidade aos indivíduos. Por conta disso, os gestores participantes não serão identificados com seu nome, mas sim, caso necessário, por meio de um código formado por três letras e dois números.

3.6 Procedimentos de campo

Tendo em vista os procedimentos metodológicos definidos para a investigação, especialmente o protocolo de estudo de caso, detalha-se neste item a descrição dos procedimentos de campo realizados.

3.6.1 Escopo do sistema de avaliação de desempenho

A determinação do escopo do sistema de avaliação de desempenho proposto nesta investigação foi viabilizada com a obtenção da estrutura hierárquica do HC/UFPR, seguindo-se os seguintes procedimentos:

- análise da estrutura hierárquica da entidade objeto de estudo, identificando-se diretorias, assessorias, unidades e estruturas que possam ter papel assemelhado às unidades gerenciais;
- o rol de estruturas obtido com base na análise da estrutura hierárquica foi levado para validação da Direção-Geral, o que foi realizado durante entrevista, apontando-se as estruturas consideradas relevantes em termos de custos e processos para o sistema de AD. A referida entrevista foi realizada no mês de março de 2013.

3.6.2 Entrevistas para *design* do sistema de avaliação de desempenho

As entrevistas voltadas ao desenvolvimento da proposta de um sistema de AD na entidade objeto de estudo tomaram como base o modelo do *Public Value Scorecard*, as demais informações presentes no referencial teórico-empírico, além das informações obtidas por meio dos procedimentos de campo que precederam esta etapa.

Considerando-se a estrutura hierárquica da entidade e visando ao alinhamento do sistema de AD proposto nos diversos níveis hierárquicos da entidade, com a observação da delimitação realizada quanto aos indivíduos pesquisados, utilizou-se como estratégia a realização de entrevistas em quatro etapas, a saber: (i) entrevista com a Direção-Geral;

(ii) entrevistas com as assessorias; (iii) entrevistas com as diretorias subordinadas à Direção-Geral; (iv) entrevistas com as unidades gerenciais subordinadas às diretorias.

A entrevista com a Direção-Geral foi realizada em duas reuniões ocorridas durante o mês de abril de 2013, com duração total de 2 horas e 45 minutos. Essa etapa de modelagem conceitual do sistema de AD envolveu quatro partes: (i) identificar os clientes *upstream* e *downstream* da entidade objeto de estudo; (ii) identificar os agentes da sociedade civil, os órgãos reguladores do governo e os principais parceiros ou co-produtores que se relacionam com a entidade objeto de estudo; (iii) traçar objetivos para os itens presentes no modelo do *Public Value Scorecard* e que não possuem objetivos definidos no caso estudado; (iv) determinar indicadores para cada objetivo presente no mapa estratégico da entidade, além de sua criticidade (por meio de pesos que reflitam sua importância), a meta de acordo com o planejamento realizado até 2015, e apontar quais assessorias, ou caso não aplicável, quais diretorias devem realizar ações para o cumprimento da meta definida.

Com a conclusão da entrevista com a Direção-Geral, possibilitou-se a realização da segunda etapa de entrevistas para o *design* do sistema de avaliação de desempenho: (i) entrevistas com as assessorias e, após a conclusão dessa etapa, (ii) entrevistas com as direções subordinadas. As entrevistas com as diretorias subordinadas e com as assessorias foram realizadas durante o mês de abril de 2013, e as entrevistas com as diretorias foram realizadas durante os meses de abril e maio de 2013. As entrevistas tiveram duração total aproximada de 12 horas, com duração média de 1 hora e 30 minutos.

O roteiro de entrevista foi composto por perguntas que visam a determinar indicadores específicos para a área entrevistada, metas e quais áreas têm ações a realizar com relação ao indicador definido. Com relação a este último item, as assessorias apontam quais diretorias possuem ações a tomar, enquanto as diretorias apontam quais unidades subordinadas possuem ações a tomar.

Após a conclusão dessa etapa, habilitou-se a realização da quarta e última etapa, sendo as entrevistas com as unidades e as áreas assemelhadas subordinadas às diretorias de área realizadas no período entre junho e setembro de 2013 e tendo como base as informações obtidas nas entrevistas anteriores e no roteiro de entrevista elaborado para esse fim. As entrevistas tiveram duração total de 16 horas e 12 minutos, com duração média de 46 minutos.

As questões do roteiro de entrevista objetivam determinar os indicadores específicos para as unidades com base nos indicadores repassados pelas diretorias, procedimento que visa a conferir alinhamento entre a estratégia da entidade e os indicadores dos diferentes níveis hierárquicos da organização. Para os indicadores definidos, busca-se verificar a meta específica relacionada aos indicadores e a estratégia definida por meio do plano estratégico, além de verificar a fórmula e a fonte de dados para esse indicador.

4 ANÁLISE E REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE ESTUDADA

Tomando por base a metodologia definida para esta investigação, em especial o Protocolo de Estudo de Caso elaborado, a etapa de análise e reflexão sobre a realidade estudada é apresentada a seguir considerando dois tópicos principais: o caso e o modelo conceitual do *Public Value Scorecard* proposto.

4.1 O caso

Escolheu-se para esta investigação um caso Tipo 1, único e holístico (YIN, 2001), sendo este caso o Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (HC/UFPR).

4.1.1 Caracterização

O HC/UFPR, entidade que chegou ao cinquentenário no ano de 2011, é o maior hospital do Estado do Paraná, o terceiro maior hospital universitário do Brasil e o maior prestador de serviços do SUS no Estado do Paraná. Ainda, é o único hospital universitário federal certificado pela Organização Nacional de Acreditação (ONA) (HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR, 2013). Ele é administrado totalmente pela União, atendendo, em média, 61 mil pacientes por mês, realizando procedimentos de média e alta complexidade. Pertencente à Universidade Federal do Paraná, primeira universidade do Brasil, está localizado na cidade de Curitiba e envolve residentes, médicos multiprofissionais, alunos de graduação e docentes do curso de medicina no desenvolvimento de atividades formativas na área assistencial (HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR, 2013).

Os serviços de saúde são prestados pela instituição especialmente para pacientes localizados na cidade de Curitiba e em sua região metropolitana, e eventualmente a pacientes de estados circunvizinhos e outros localizados nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do Brasil, além de atender pacientes oriundos de outros países da América Latina (TOMASICH, 2013).

4.1.2 Estrutura hierárquica

A entidade possui um Conselho de Administração (Coad) e um Conselho Diretor (Codir), localizados hierarquicamente acima da Direção-Geral, que é responsável, além das assessorias de *marketing* institucional e de gestão da qualidade, da comissão de licitação e do gabinete da Direção-Geral, pelas seis direções de área. A Direção-Geral é responsável principalmente pela realização de atos necessários à administração geral do hospital, além de autorizar a execução de despesas, realizar a gestão de contratos e convênios, estabelecer políticas de assistência e ensino e manter relações interinstitucionais para atendimento das necessidades do hospital (HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR, 2013).

Devido à especificidade das diversas especialidades de um hospital de média e alta complexidade, como ocorre neste caso, a estrutura hierárquica é ampla a partir das direções de área, especialmente com relação à assistência. Hierarquicamente abaixo das direções, a estrutura básica é geralmente composta por unidades ou coordenações, seguidas por serviços, que por sua vez envolvem seções, conforme organogramas das seis diretorias recebidos do Serviço de Planejamento do HC/UFPR.

A Diretoria de Assistência é responsável pela gerência da área de assistência à saúde nas áreas médica, diagnóstica e terapêutica, promovendo sua integração às necessidades de ensino, pesquisa e extensão (HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR, 2013). Conforme documentos internos da instituição, esta direção é responsável por 17 unidades (sendo uma em implantação) e duas coordenações.

A Diretoria Administrativa, responsável pela gestão de recursos humanos, infraestrutura e apoio técnico (HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR, 2013), é por sua vez responsável por cinco unidades e uma coordenação. A Diretoria Financeira, responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária e financeira e pelo cumprimento das normas da Contabilidade Pública (HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR, 2013), possui apenas uma unidade subordinada, a Unidade de Contabilidade e Finanças.

Por sua vez, a Diretoria de Enfermagem, a Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão e a Diretoria de Corpo Clínico não possuem unidades ou coordenações subordinadas, possuindo apenas responsabilidade sobre serviços e/ou comissões diretamente ligados. Destaca-se, na Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão sua ligação com a Comissão de Residência Médica, e a ligação da Diretoria do Corpo Clínico com a Comissão de Gerenciamento de Resíduos e com o Comitê de Humanização.

4.1.3 Planejamento estratégico

O HC/UFPR passou por um processo de definição de seu plano estratégico para o período 2012-2015 com início no segundo semestre do ano de 2011. Esse processo foi conduzido por seis professores do Departamento de Administração Geral e Aplicada da UFPR (Daga/UFPR), contando com a participação de 37 colaboradores do hospital, grupo este composto por diretores, gerentes, supervisores, assessores e docentes da área médica. Como resultado, gerou-se um documento interno denominado Plano Estratégico do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná.

O relatório evidencia a formulação do plano estratégico da instituição em três etapas: (i) preparação de *workshops* e entrevistas com *stakeholders* representativos; (ii) aplicação dos *workshops*; (iii) elaboração de relatório com os instrumentos de acompanhamento. Com isso, tal processo obteve os seguintes resultados: (i) atualização da missão do HC/UFPR; (ii) atualização da visão do HC/UFPR; (iii) definição dos valores do HC/UFPR; (iv) análise ambiental, segregada em ambiente interno e ambiente externo, realizada com base no método SWOT; (v) definição dos objetivos estratégicos; (vi) elaboração de mapa estratégico com base no modelo BSC, com o enfoque em projetos e ações.

A missão definida pela entidade objeto de estudo é: *ser referência de excelência na formação de profissionais de saúde, na atenção à saúde, na inovação tecnológica e sustentabilidade, atendendo com inserção e integração na rede de serviços de saúde e nas necessidades da população.*

A visão definida pela entidade objeto de estudo é: *ser o melhor complexo hospitalar público de ensino e assistência em saúde, em todos os níveis de atenção, do país, acreditado com excelência.*

Ainda, o plano estratégico da entidade compreende os seus valores, sendo: *humanização, comportamento ético e respeito ao código de conduta da instituição, cidadania, segurança, sustentabilidade, profissionalismo, gestão participativa, transparência, produção e socialização do conhecimento, comprometimento com o ensino, qualidade, inovação e integralidade.*

Os objetivos estratégicos da entidade objeto de estudo conforme o documento interno apresentado pela organização são os seguintes: (i) incrementar o nível de produção de conhecimento por meio de pesquisas e publicações; (ii) firmar convênio para criar uma unidade básica para compor o complexo hospitalar para atender todos os níveis; (iii) contribuir para situar os cursos da área de saúde entre os mais bem avaliados pelo MEC; (iv) formar cidadãos por meio do processo educacional; (v) promover o atendimento humanizado com atividades de pesquisa e extensão articulados com as diversas áreas do conhecimento, favorecendo a integração multiprofissional entre a academia e a assistência; (vi) promover a formação multidisciplinar.

Ainda, o plano estratégico elaborado pela entidade objeto de estudo contempla objetivos relacionados ao mapa estratégico da organização. O Quadro 4 apresenta os objetivos do mapa estratégico, elaborados com base no modelo BSC.

4.2 Modelo conceitual do *Public Value Scorecard* proposto

Este item concentra as evidências e as respostas obtidas para as seguintes Questões do Estudo de Caso presentes no Protocolo de Estudo de Caso: (a) quais áreas são relevantes em termos de processos e custos na instituição e que deverão compor o sistema de avaliação de desempenho a ser projetado? (b) quais indicadores e metas deverão compor o sistema de avaliação de desempenho projetado para a instituição?

QUADRO 4

Objetivos do mapa estratégico do HC/UFPR

Perspectiva do BSC	Grande tema do mapa estratégico	Objetivo
Resultados	Recursos	Aumentar a captação de recursos financeiros Adequar a produtividade conforme pactuado com o gestor (SUS) e as necessidades de ensino
	Manutenção e sustentabilidade	Alcançar a sustentabilidade financeira Garantir a inovação, a atualização e a excelência
Clientes	Cliente (usuário/paciente e família)	Acolher e assistir o cliente com resolutividade Atingir a satisfação pelo ponto de vista do cliente
Processos internos	<i>Marketing</i>	Aumentar o reconhecimento da marca
	Elaboração, execução, controle e avaliação	Implantar um centro de telemedicina em quatro anos
	Inovação e empreendedorismo corporativo	Oferecer assistência acreditada em nível 3 da ONA aos clientes em quatro anos
	Gestão	Implementar a Política Nacional de Humanização no HC Determinar os níveis contratuais com o gestor SUS Implantar as unidades gerenciais Implantar o Plano Diretor de Tecnologia de Informação
Aprendizado e crescimento	Colaboradores/talentos	Elaborar e implantar a política interna de gestão de pessoas
	Relação ensino/pesquisa/assistência	Garantir para a sociedade um profissional da área de saúde bem formado sob o ponto de vista técnico e humano
		Pactuar com o Setor de Ciências de Saúde e departamentos de ensino todas as atividades assistenciais desenvolvidas no complexo hospitalar
		Pactuar com os envolvidos simultaneamente com o ensino e a assistência
Estrutura física	Proporcionar estrutura adequada para ensino, pesquisa e extensão concomitantemente com a assistência	

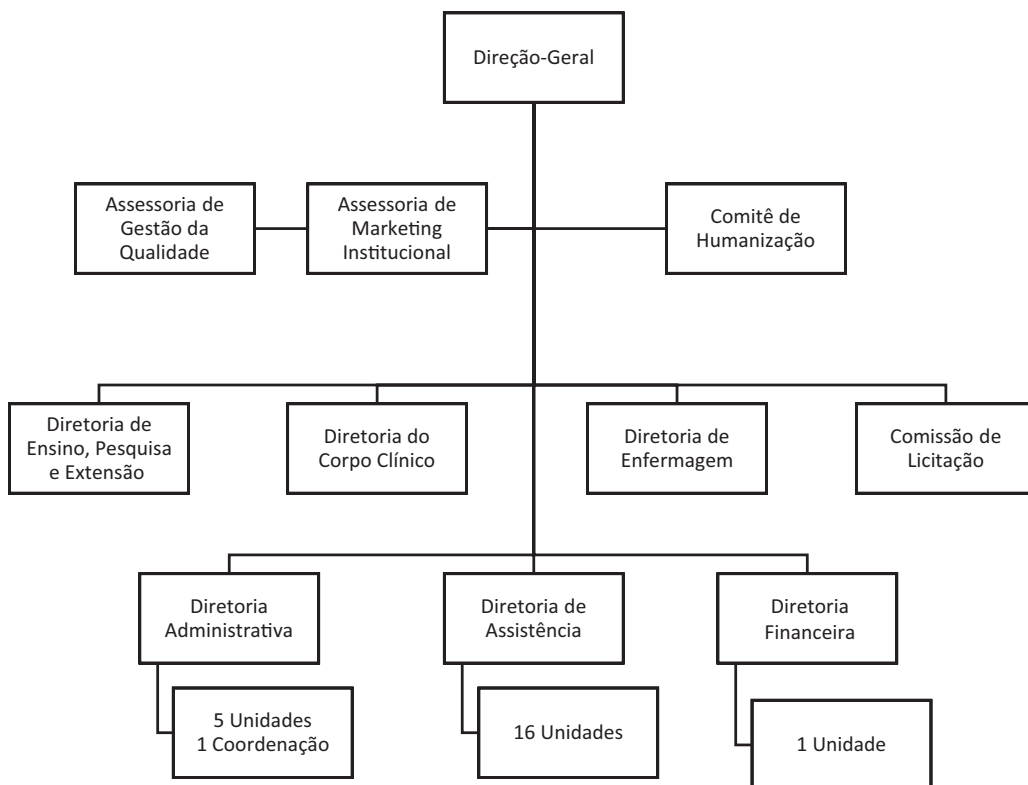
Fonte: documentos internos do HC/UFPR

4.2.1 Abrangência da proposta do *Public Value Scorecard*

A proposta apresentada abrange as *áreas consideradas relevantes em termos de processos e custos*, definidas com base nas entrevistas realizadas e na análise da estrutura hierárquica. Definiu-se um total de 34 áreas (Direção-Geral, duas assessorias, um comitê, uma comissão, seis diretorias de área, 22 unidades funcionais e uma coordenação). A Figura 6 apresenta as áreas organizadas de forma hierárquica consideradas para essa proposta.

FIGURA 6

Organograma para proposta do sistema de AD



Fonte: adaptado de documento interno do HC/UFPR

Dentre as áreas subordinadas à Direção-Geral constam as assessorias e o Comitê de Humanização, com papel assemelhado às assessorias, ao atuarem em ações específicas de interesse da organização e com abrangência a todas as demais direções. A Unidade de Clínica Médica (Uniclin) é uma área considerada em implantação na organização, não sendo, por conta disso, considerada para a proposta de sistema de avaliação de desempenho.

Diante dessa disposição hierárquica, adotou-se a seguinte *estratégia para o alinhamento dos indicadores gerais às unidades operacionais*: (i) determinação dos indicadores com base na estratégia vigente com a Direção-Geral e cascadeamento para as assessorias ou diretorias ou comissão de licitação; (ii) determinação dos indicadores das assessorias que foram repassados pela Direção-Geral e cascadeamento para as diretorias e comissão de licitação; (iii) determinação dos indicadores junto à comissão de licitação que foram repassados pela Direção-Geral e pelas assessorias; (iv) determinação dos indicadores das diretorias de área que foram repassados pela Direção-Geral ou pelas assessorias; (v) determinação dos indicadores das unidades e das coordenações que foram repassados pelas diretorias de área.

4.2.2 Composição da proposta do *Public Value Scorecard*

A composição da proposta do PVS foi possibilitada pela conclusão das entrevistas com os gestores da entidade para modelagem conceitual e pela análise documental realizada no plano estratégico da entidade. Para a elaboração desse modelo conceitual, adotou-se a seguinte estratégia:

1. análise dos objetivos estratégicos e do mapa estratégico da entidade objeto do estudo de caso e enquadramento dos objetivos nas perspectivas do *Public Value Scorecard*;
2. identificação de elementos presentes no modelo PVS não contemplados entre os objetivos da entidade;
3. definição de objetivos para os elementos presentes no modelo PVS não contemplados entre os objetivos da entidade e enquadramento dos objetivos nas perspectivas do *Public Value Scorecard*;
4. identificação dos sujeitos relacionados ao modelo proposto: clientes *upstream*, clientes *dowstream*, agentes da sociedade civil, órgãos reguladores do governo e parceiros ou coprodutores;
5. formulação da proposta de avaliação de desempenho, seguindo um processo de cascateamento de acordo com a estrutura hierárquica da entidade: (i) Direção-Geral; (ii) assessorias, comissões e comitês; (iii) diretorias de área; (iv) unidades gerenciais e coordenações.

Para iniciar o processo de modelagem conceitual do *Public Value Scorecard* para a entidade objeto de estudo, foi necessário *analisar os objetivos definidos no plano estratégico* vigente na entidade com os pressupostos existentes no modelo de avaliação de desempenho proposto por Moore (2003). Para tal análise, *confrontaram-se os elementos presentes nas perspectivas do Public Value Scorecard*, com objetivos definidos pela organização. Essa análise resultou no exposto no Quadro 5.

Com a realização da análise, notou-se que alguns elementos do modelo PVS não possuíam objetivos atrelados, sendo:

- Perspectiva “Legitimidade e Apoio”: (i) captação de recursos não financeiros; (ii) papéis e relações com voluntários; (iii) reputação com a mídia; (iv) credibilidade com agentes da sociedade civil; (v) relações com órgãos reguladores do governo;
- Perspectiva “Capacidades Operacionais”: (i) capacidade e moral dos parceiros.

QUADRO 5

Alocação dos objetivos do HC/UFPR no modelo PVS

Perspectiva	Objetivo
Missão social	<p>Obj. est.⁷ # Incrementar o nível de produção de conhecimento por meio de pesquisas e publicações</p> <p>Obj. est. # Firmar convênio para criar uma unidade básica para compor o complexo hospitalar para atender todos os níveis</p> <p>Obj. est. # Contribuir para situar os cursos da área de saúde entre os mais bem avaliados pelo MEC</p> <p>Obj. est. # Formar cidadãos por meio do processo educacional</p> <p>Obj. est. # Promover o atendimento humanizado com atividades de pesquisa e extensão articuladas com as diversas áreas do conhecimento, favorecendo a integração multiprofissional entre a academia e a assistência</p> <p>Obj. est. # Promover a formação multidisciplinar</p> <p>Obj. m.e.⁸ # Atingir a satisfação pelo ponto de vista do cliente</p> <p>Obj. m.e. # Acolher e assistir o cliente com resolutividade</p> <p>Obj. m.e. # Garantir à sociedade um profissional da área de saúde bem formado sob o ponto de vista técnico e humano</p>
Legitimidade e apoio	<p>Obj. m.e. # Aumentar a captação de recursos financeiros</p> <p>Obj. m.e. # Oferecer assistência acreditada em nível 3 da ONA aos clientes em quatro anos</p> <p>Obj. m.e. # Aumentar o reconhecimento da marca</p> <p>Obj. m.e. # Determinar os níveis contratuais com o gestor SUS</p>
Capacidades operacionais	<p>Obj. m.e. # Adequar a produtividade conforme o pactuado com o gestor (SUS) e as necessidades de ensino</p> <p>Obj. m.e. # Alcançar a sustentabilidade financeira</p> <p>Obj. m.e. # Garantir a inovação, a atualização e a excelência</p> <p>Obj. m.e. # Implantar um centro de telemedicina em quatro anos</p> <p>Obj. m.e. # Implementar a Política Nacional de Humanização no HC</p> <p>Obj. m.e. # Implantar as unidades gerenciais</p> <p>Obj. m.e. # Implantar o Plano Diretor de Tecnologia de Informação</p> <p>Obj. m.e. # Elaborar e implantar a política interna de gestão de pessoas</p> <p>Obj. m.e. # Pactuar com o Setor de Ciências da Saúde e com os departamentos de ensino todas as atividades assistenciais desenvolvidas no complexo hospitalar</p> <p>Obj. m.e. # Pactuar com os envolvidos simultaneamente com o ensino e a assistência</p> <p>Obj. m.e. # Proporcionar estrutura adequada para ensino, pesquisa, extensão concomitantemente com assistência</p>

Fonte: elaboração do autor

7 Objetivo estratégico.

8 Objetivo do mapa estratégico.

Levando-se em consideração tais *gaps* encontrados com essa análise, buscou-se por meio de entrevista com a Direção-Geral traçar objetivos para esses itens não contemplados e considerados importantes pelo modelo PVS. O inquérito alcançou os seguintes resultados, conforme apresentado no Quadro 6.

QUADRO 6

Novos objetivos com base no modelo PVS

Perspectiva	Objetivo
Legitimidade e apoio	Manter a existência de um quadro de voluntários sociais e profissionais na entidade
	Manter o conceito de instituição segura, confiável e de alta qualidade junto à mídia
	Reverter a imagem de instituição voltada apenas para atender a população carente
	Aumentar a capacidade de captação, processamento e distribuição de materiais biológicos
	Aumentar a captação de equipamentos hospitalares
	Melhorar os processos de trabalho de modo que sejam cumpridas as exigências dos órgãos reguladores
	Criar canais de comunicação com sindicatos e conselhos regionais para estabelecer o perfil de atuação mais adequado em relação ao hospital
Capacidades operacionais	Ampliar as parcerias com instituições e manter as parcerias existentes por manutenção de comunicação e contato social

Fonte: elaboração do autor

Além disso, para que seja possível elaborar de modo adequado os indicadores relacionados aos objetivos definidos, fez-se necessário *identificar os sujeitos relacionados ao modelo proposto*, sendo: (i) clientes *downstream*, ligados ao alcance da missão social; (ii) clientes *upstream*, ligados à legitimidade e ao apoio; (iii) agentes da sociedade civil, ligados à legitimidade e ao apoio; (iv) órgãos reguladores do governo, ligados à legitimidade e ao apoio; (v) parceiros ou coprodutores, ligados às capacidades operacionais. Para tal, inquiriu-se a Direção-Geral e identificaram-se os sujeitos apresentados no Quadro 7.

QUADRO 7

Grupo e sujeitos mapeados para a proposta de PVS

Grupo	Sujeito
<i>Clientes upstream</i>	Governos federal, estadual e municipal Associação dos Amigos do HC Projeto HC Conta com Você (Funpar) Parlamentares (emendas)
<i>Clientes downstream</i>	Pacientes Estudantes da área de saúde
Agentes da sociedade civil	Sindicato dos trabalhadores (Sinditest) Conselho Regional de Medicina do Paraná (CRM-PR) Conselho Regional de Enfermagem do Paraná (Coren-PR) Conselho Regional dos Técnicos em Radiologia/PR (CRTR-PR) Demais conselhos profissionais Organização Nacional de Acreditação (ONA)
Órgãos reguladores do governo	Controladoria-Geral da União (CGU) Tribunal de Contas da União (TCU) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) Órgãos reguladores ambientais Ministério da Saúde
Parceiros ou coprodutores	Associação Paranaense de Apoio à Criança com Neoplasia (APACN) Associação Maria Ligia Cercal (Amalice) Associações de pacientes Centro de Medicamentos Básicos do Paraná (Cemepar) Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Frentes parlamentares/bancadas da saúde Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino (Abrahue)

Fonte: elaboração do autor

Realizados os procedimentos descritos, possibilitou-se a *formulação da proposta de avaliação de desempenho* para o caso estudado. O Quadro 8 apresenta a proposta de avaliação de desempenho para a Direção-Geral com base nas entrevistas realizadas e nos procedimentos progressos.

QUADRO 8

Proposta de PVS para a Direção-Geral

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Criticidade	Área cascateada	Item	
Missão social	Atingir a satisfação pelo ponto de vista dos clientes	Satisfação dos pacientes por meio de pesquisa de satisfação	80% de satisfação	4	Assessoria de Gestão da Qualidade; Assessoria de Marketing Institucional; Comitê de Humanização	1	
		Satisfação dos estudantes	80% de satisfação	4	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	2	
		Satisfação dos professores da área de Ciências da Saúde	80% de satisfação	4	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	3	
	Incrementar o nível de produção de conhecimento por meio de pesquisas e publicações	Implantação do núcleo de apoio ao pesquisador	100% implantado até 2015	4	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	4	
		Firmar convênio para criar uma unidade básica para compor o complexo hospitalar para atender todos os níveis	Implantação da unidade básica ligada ao hospital por meio de convênio com o gestor municipal	Implantação da unidade básica até o 1º sem./2014	4	Diretoria de Assistência; Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	5
	Contribuir para situar os cursos da área de saúde entre os mais bem avaliados pelo MEC	Resultado do Enade	Resultado do Enade	Estar entre os dez melhores ranqueados até 2015 na área de saúde	4	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	6
		Formar cidadãos por meio do processo educacional	Alinhamento do currículo e das atividades extracurriculares com as diretrizes do MS e do MEC para formação do profissional cidadão	Estabelecimento de canal de comunicação com o Setor de Ciências da Saúde	4	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	7
	Formar cidadãos por meio do processo educacional	Adesão ao Código de Conduta do HC pelos alunos de graduação e pós-graduação	Adesão ao Código de Conduta do HC pelos alunos de graduação e pós-graduação	90% de adesão pelos alunos de graduação e pós-graduação	4	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	8
		Adesão ao Código de Conduta do HC pelos profissionais do hospital	Adesão ao Código de Conduta do HC pelos profissionais do hospital	90% de adesão pelos servidores	4	Diretoria do Corpo Clínico	9

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Criticidade	Área cascateada	Item	
Missão social	Promover a formação multidisciplinar	% de equipes multidisciplinares implantadas de acordo com deliberações do MS	100% das equipes implantadas até 2015	3	Diretoria de Assistência; Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão; Diretoria do Corpo Clínico; Diretoria de Enfermagem	10	
		% de retornos dos pacientes ao pronto-atendimento do HC	Reduzir o % de retorno de pacientes ao pronto-atendimento em relação a 2011	4	Diretoria de Assistência	11	
	Acolher e assistir o paciente com resolutividade	% de retornos dos pacientes no prazo definido	De acordo com informações das unidades assistenciais	4	Diretoria de Assistência	12	
		Taxa de ocupação hospitalar	Acima de 80% de taxa de ocupação até 2015	4	Diretoria de Assistência	13	
		% de exames complementares por paciente	Diminuir 20% dos exames complementares por paciente	4	Diretoria de Assistência	14	
		Taxa de permanência	Sete dias até 2015	4	Diretoria de Assistência	15	
		Taxa de infecção hospitalar	Manter a taxa de infecção hospitalar nas unidades dentro dos padrões aceitáveis	4	Diretoria de Assistência	16	
		Taxa de mortalidade	Manter a taxa abaixo de 3,4% ao ano	4	Diretoria de Assistência	17	
		Promover o atendimento humanizado	Satisfação do aluno quanto ao atendimento humanizado	30% de satisfação (conforme Comitê de Humanização)	4	Comitê de Humanização	18
			Satisfação do paciente quanto ao atendimento humanizado	50% de satisfação (conforme Comitê de Humanização)	4	Comitê de Humanização	19
Legitimidade e apoio	Manter a existência de um quadro de voluntários sociais e profissionais na entidade	Número de voluntários registrados	Manter o quadro atual de voluntários sob controle de riscos para a entidade	2	Diretoria do Corpo Clínico	20	

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Criticidade	Área cascateada	Item
Legitimidade e apoio	Manter o conceito de instituição segura, confiável e de alta qualidade junto à mídia	Número de matérias positivas na mídia	80% de matérias positivas detectadas na mídia	4	Assessoria de Marketing Institucional	21
	Reverter a imagem de instituição voltada apenas para atender a população carente	Quantidade de fontes internas para divulgação das ações do HC voltada à divulgação de pesquisas	Aumentar em 10% as fontes internas até 2015	3	Assessoria de Marketing Institucional	22
	Aumentar a capacidade de captação, processamento e distribuição de materiais biológicos	Recredenciamento do banco de tecidos musculoesquelético	Recredenciar o banco até 2015	3	Diretoria de Assistência	23
	Aumentar a captação de equipamentos hospitalares	% de equipamentos recebidos com base em projetos elaborados	Conforme unidades assistenciais	2	Diretoria de Assistência; Diretoria Administrativa	24
	Melhorar os processos de trabalho de modo que se cumpram as exigências dos órgãos reguladores	Número de autos de infração e recomendações de auditoria	Sem inconformidades junto aos órgãos de controle externo (SUS, TCU, CGU)	4	Comissão de Licitação; Diretoria de Assistência; Diretoria Administrativa; Diretoria Financeira	25
	Criar canais de comunicação com sindicatos e conselhos regionais de modo que se estabeleça o perfil de atuação mais adequado em relação ao hospital	Número de crises e ocorrências com os órgãos representativos da sociedade civil	Ausência de ocorrências sem a devida solução que impactem na continuidade das atividades	4	Direção-Geral; Diretoria Administrativa	26
	Aumentar a captação de recursos financeiros	Receita obtida	Aumentar a captação de recursos financeiros em comparação a 2011	5	Direção-Geral	27
	Oferecer assistência acreditada em nível 3 da ONA aos clientes em quatro anos	Nível de acreditação pela ONA	Alcançar Acreditação Nível 3 até 2015	3	Assessoria de Gestão da Qualidade	28

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Criticidade	Área cascateada	Item
Legitimidade e apoio	Aumentar o reconhecimento da marca	% de reconhecimento pela comunidade interna e externa verificada por meio de pesquisa	80% de reconhecimento positivo para a comunidade externa; 70% de reconhecimento positivo para a comunidade interna	3	Assessoria de Marketing Institucional	29
	Determinar os níveis contratuais com o gestor SUS	Pactuação dos níveis contratuais pelas partes envolvidas	Pactuar com sucesso em todos os anos	4	Direção-Geral; Diretoria de Assistência	30
Capacidades operacionais	Ampliar as parcerias com instituições e manter as parcerias existentes por manutenção de comunicação e contato social	Número de instituições parceiras	Aumentar a rede de instituições parceiras com relação a 2011	3	Direção-Geral	31
	Pactuar com o Setor de Ciências da Saúde e com os departamentos de ensino todas as atividades assistenciais desenvolvidas no complexo hospitalar	% de pactos fechados com o setor e departamentos de ensino e assistência	100% de pactos fechados até 2015	5	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	32
	Elaborar e implantar a política interna de gestão de pessoas	% de implantação da Política Interna de Gestão de Pessoas	100% implantada até 2015	5	Diretoria Administrativa	33
	Adequar a produtividade conforme o pactuado com o gestor (SUS) e as necessidades de ensino	% de procedimentos pactuados e devidamente faturados	Alcançar 90% da produtividade pactuada	4	Diretoria Financeira; Diretoria de Assistência	34
	Alcançar a sustentabilidade financeira	Índice de sustentabilidade financeira	Alcançar 100% de sustentabilidade financeira até 2015	4	Direção-Geral; Diretoria Financeira; Diretoria Administrativa; Diretoria de Assistência; Comissão de Licitação	35
	Garantir a inovação, a atualização e a excelência	Número de parcerias com instituições de pesquisa	Estabelecer parceria com instituição de pesquisa de alto conceito	4	Direção-Geral; Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão; Diretoria de Enfermagem	36

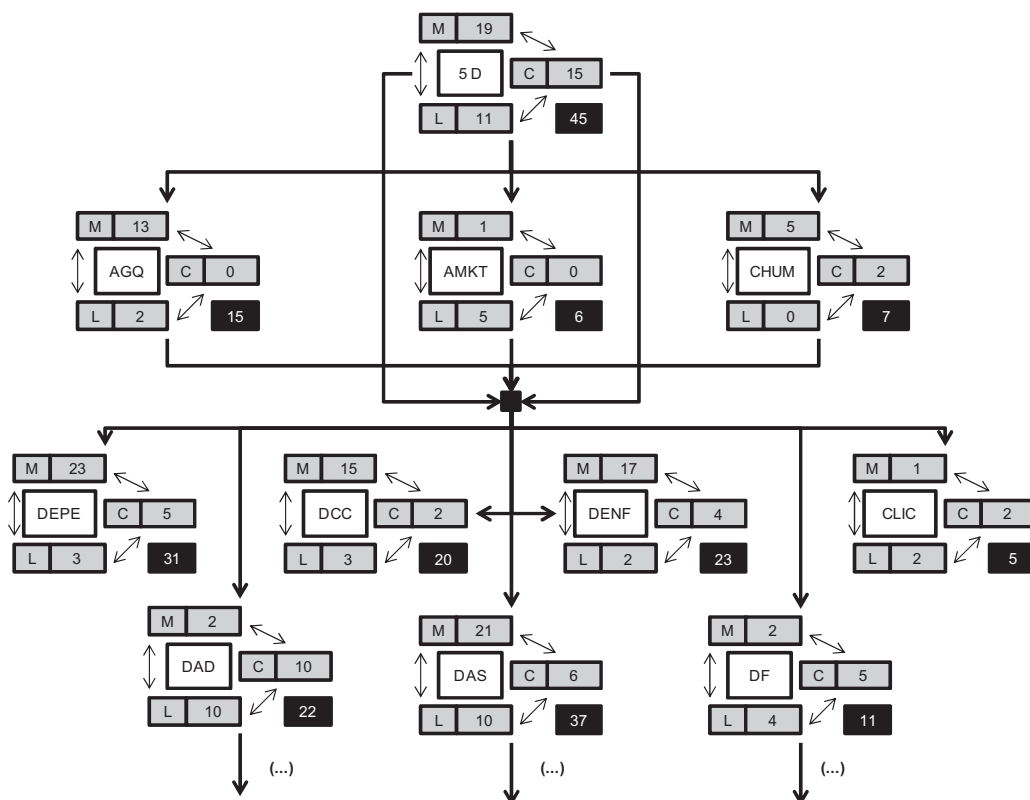
Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Criticidade	Área cascateada	Item	
Capacidades operacionais	Garantir a inovação, a atualização e a excelência	Número de pesquisas conjuntas com instituições de pesquisa construídas por meio do núcleo de apoio ao pesquisador, grupos de pesquisa e programas de pós-graduação	Pelo menos uma pesquisa até 2015 por meio do Núcleo de Apoio ao Pesquisador; alcançar ao menos dez novas pesquisas por ano por meio dos grupos de pesquisa e programas de pós-graduação	4	Direção-Geral; Diretoria de Enfermagem; Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	37	
	Implantar um centro de telemedicina em quatro anos	% de implantação do centro de telemedicina	100% implantado até 2015	4	Diretoria de Assistência; Diretoria Administrativa; Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	38	
	Implementar a Política Nacional de Humanização no HC	% de implantação da Política Nacional de Humanização	100% implantado até 2014	3	Comitê de Humanização	39	
	Implantar as unidades gerenciais	% de unidades gerenciais implantadas	100% das unidades gerenciais implantadas	4	Diretoria Administrativa; Diretoria de Assistência	40	
	Implantar o Plano Diretor de Tecnologia de Informação	% implantação do PDTI	70% implantado até 2015	4	Diretoria Administrativa	41	
	Proporcionar estrutura adequada para ensino, pesquisa, extensão concomitantemente com assistência		% de obras de adequação completadas	70% de obras de adequação completadas de acordo com as solicitações realizadas	3	Diretoria Administrativa	42
			% de solicitações de manutenção completadas	70% de solicitações de manutenção completadas até 2015	3	Diretoria Administrativa	43
			% de satisfação dos clientes internos sobre a infraestrutura	80% de satisfação dos clientes internos sobre a infraestrutura até 2015	3	Diretoria Administrativa	44
	Pacuar com os envolvidos simultaneamente com o ensino e a assistência	% de pactos fechados com o setor e departamentos de ensino e assistência	100% de pactos fechados até 2015	5	Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão	45	

Fonte: elaboração do autor

A Figura 7 apresenta, em resumo, como ocorreu o processo de cascateamento dos indicadores resultantes dos procedimentos aplicados à Direção-Geral para as assessorias, comitês, diretorias e comissões, bem como a quantidade de indicadores para cada perspectiva do PVS de acordo com o *scorecard* resultante para cada área discriminada. Na Figura 12, “M” apresenta a quantidade de indicadores para Missão Social, “L” para Legitimidade e Apoio e “C” para Capacidades Operacionais, e o quadrado com preenchimento em preto apresenta a quantidade total de indicadores para a área descrita com sua sigla.

FIGURA 7

Cascateamento dos indicadores da modelagem conceitual do PVS para diretorias, assessorias, comitês e comissões



Fonte: elaboração do autor

No processo representado na Figura 7, nota-se que o cascateamento iniciado com base no *scorecard* elaborado para a Direção-Geral é prosseguido a partir das Diretorias Administrativa, de Assistência e Financeira para as unidades gerenciais e coordenações subordinadas a essas três áreas funcionais. Para melhor visualização, o Quadro 9 apresenta a quantidade de indicadores definidos para cada perspectiva por unidade ou coordenação.

QUADRO 9

Cascadeamento dos indicadores da modelagem conceitual do PVS para unidades gerenciais e coordenações

Diretoria	Área	<i>Public Value Scorecard</i>			
		Missão social	Legitimidade e apoio	Capacidades operacionais	Total de indicadores
DAD	CREHUF	0	6	1	7
	UAP	1	8	4	13
	UAB	2	8	4	14
	UINF	2	6	6	14
	UIE	2	10	6	18
	UHH	2	8	4	14
DF	UCF	3	4	5	12
DAS	UCIR	18	10	4	32
	UMRN	17	8	4	29
	UAMB	10	6	3	19
	UAD	4	8	5	17
	UNIMULTI	6	8	4	18
	UCP	18	8	5	31
	UCC	12	7	4	23
	UNIR	7	7	3	17
	UNP	19	9	5	33
	UND	2	6	2	10
	UNORL	17	9	3	29
	UPED	17	9	5	31
UUEA	15	9	4	28	

Fonte: elaboração do autor

Acrescenta-se que, no processo de modelagem conceitual para as unidades, não foi possível a realização das entrevistas com os gestores da Unidade de Hematologia, Hemoterapia e Oncologia (UHHO) e da Unidade de Farmácia Hospitalar (UFH) por causa de problemas de cunho médico com os gestores no período de realização dessa etapa, além da Unidade de Oftalmologia (UNOFT), pelos mesmos motivos que levaram à impossibilidade da entrevista de diagnóstico.

É importante destacar que, dentre os indicadores mostrados no Quadro 8 (que apresenta a proposta de PVS para a Direção-Geral), apresentam-se dois itens considerados de menor relevância nesse rol de indicadores, tendo em vista os pesos atribuídos pelo sujeito entrevistado.

O primeiro item está ligado à questão dos voluntários da entidade (indicador: número de voluntários registrados). Ao contrário do que se entende dos argumentos expostos por

Moore (2003) quanto à importância de captação de recursos de tempo (materializado pela captação de voluntários), na realidade investigada é preferível a manutenção do quadro atual do que obter uma pretensão de aumento na captação de voluntários. Seguem argumentos fornecidos por um dos sujeitos de pesquisa que ajudam a clarificar essa postura:

Sujeito: Na verdade as pessoas se formam e querem de alguma maneira poder... às vezes elas não tem acesso a uma residência, a um curso de especialização, e elas querem acompanhar o serviço. Então elas querem entrar como voluntário profissional. A maior parte não vem aqui preocupada em trabalhar para o hospital, a maior parte vem aqui para fazer um registro profissional como voluntário para ele poder acompanhar o serviço, para ele aprender.

[...]

É interessante o voluntariado profissional? É! Para ambas as partes! A maior parte das vezes tem uma vantagem dupla, é uma parceria, né. Têm alguns lugares, certas atividades só têm voluntário (sic) fazendo, se o voluntário deixar de fazer não tenho mais. Então isso sim é crítico, isso sim é um desvio da... administrativo, né, que você não tem como resolver.

[...]

Não é uma situação ideal, não é uma situação 100% segura... tem esse aspecto que é ruim. Tem algumas atividades que os voluntários fazem que é (sic) mais interesse do voluntário do que interesse do hospital.

[...]

Entrevistador: Mas então é melhor aumentar o número atual de voluntários...

Sujeito: É melhor e não é, é uma coisa de custo-benefício, tá. Por que se o voluntário fizer algum erro, criar algum problema de demanda judicial, o hospital vai ter que responder por ele, só que ele não é nosso funcionário, então isso “pro” hospital fica esse risco, esse é o custo. Benefício pode ser que ele... por sua experiência, pela sua especialidade, pela falta de profissional, pode estar cobrindo um trabalho importante... outro custo, outro risco: é de uma hora para outra ele sair, e você ficar com os pacientes sem ter quem atenda, entendeu?

[...]

Entrevistador: Então o ideal seria manter...

Sujeito: Manter. Não ampliar, nem encolher, manter. Manter sob controle. Sem deixar expandir muito, e nem necessariamente diminuir, mas saber que é uma coisa... saber contar com eles preferencialmente naquilo que realmente de fato (sic) beneficie o hospital e que não exponha o hospital a um risco.

O segundo item está relacionado à questão do recebimento de equipamentos pela entidade (indicador: % de equipamentos recebidos com base em projetos elaborados). Ao contrário do que se entende dos argumentos expostos por Moore (2003) quanto à importância de captação de recursos materiais (como equipamentos), na realidade investigada verifica-se uma cautela na adoção dessa postura uma vez que, por se tratar de uma instituição hospitalar de média ou alta complexidade e com a incumbência de manutenção de tecnologia de ponta, se prefere a captação de equipamentos com base em projetos elaborados pelos próprios gestores do que promover campanhas de captação de recursos físicos sem a adoção de critérios para o que será recebido. Pode-se verificar, conforme a descrição a seguir, argumentos que sustentam os achados:

Sujeito: A gente precisa de uma panela de pressão, tá, vamos supor, um exemplo. Aí eles vão e fazem uma pesquisa. Pra conseguir um número maior, aí às vezes eles compram, mas numa qualidade que não é boa, e chega aqui e aí não serve, não tem “praquilo” que a gente precisa, entende? Uma vez a gente ganhou uma doação de um... desfibrilador, e era os únicos (sic), aí você usava e tinha que comprar a pá para usar uma outra vez, a tal da pá. Só que a pá é muito mais caro (sic), aí não compensava!

[...]

Quando a gente recebe coisa dos outros, que os outros vão comprar pra gente, é muito ruim, por que eles compram... normalmente compram o mais barato, não têm conhecimento de causa... eles compraram o mais barato que tinha de cardioversor, só que eles compraram um cardioversor para restaurante, shopping...

Diante dos argumentos expostos, busca-se representar a validação da modelagem conceitual, além de possibilitar contribuições para a proposição realizada por Moore (2003) sobre o *Public Value Scorecard*.

Como se evidencia ao longo deste item, mostrou-se possível elaborar uma proposta de sistema de avaliação de desempenho com base nas premissas expostas por Moore (2003), envolvendo as áreas consideradas relevantes em termos de processos e custos e demonstrando compatibilidade com o negócio e com a estratégia da entidade objeto de estudo.

O *scorecard* principal, elaborado com base nos procedimentos realizados com a Direção-Geral, resultou em 45 indicadores, sendo 19 indicadores para a perspectiva “Missão Social”, 11 indicadores para “Legitimidade e Apoio” e 15 indicadores para “Capacidades Operacionais”, sendo ainda possível seu cascadeamento para níveis mais baixos da organização cujas atividades influenciam no alcance das metas estabelecidas.

Como os pressupostos do modelo proposto por Moore (2003) nortearam a elaboração da proposta apresentada, pode-se concluir que os elementos presentes nesse modelo são relevantes e são aplicáveis para um hospital universitário federal, podendo chamar a atenção dos gestores para aspectos importantes que podem influenciar no alcance da estratégia da entidade, com as relações de causa e efeito implícitas que enfocam o alcance da missão social ao invés de outras prioridades, como o resultado financeiro.

Entretanto, sugere-se prudência para itens relacionados ao aumento de captações de recursos físicos e humanos como importantes elementos para melhoria do desempenho das entidades sem fins lucrativos, como defendido por Moore (2003). Os argumentos apresentados com relação à atração de voluntários e de equipamentos no caso estudado remetem a uma reflexão de que seu aumento pode não necessariamente contribuir para as atividades da organização e, mais especificamente quanto ao recebimento de voluntários, seu aumento pode até causar efeitos negativos para a entidade caso ocorra de forma desordenada.

Como forma de contribuição adicional à entidade objeto de estudo e demais organizações com características similares à estudada, são apresentadas no item a seguir reflexões baseadas na literatura acadêmica quanto aos próximos passos que podem ser adotados para prosseguimento da proposta com vistas à sua institucionalização.

4.2.3 Reflexões sobre próximos passos para institucionalização do *Public Value Scorecard*

Este item apresenta, adicionalmente, uma sugestão de próximos passos a serem adotados para que se alcance a completa institucionalização da ferramenta de avaliação de desempenho proposta nessa investigação na entidade objeto do estudo de caso. Tal sugestão, composta de passos sequenciais, é realizada com base no referencial teórico apresentado neste trabalho.

- a) apontar o responsável pela medição de desempenho (NEELY et al., 1997; PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- b) identificar e sanar as lacunas existentes entre os processos existentes e desejados e a infraestrutura de tecnologia de informação (PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- c) determinar a frequência de medição (PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- d) determinar recompensas (se possível) com base no alcance das metas estabelecidas (ASSIRI; ZAIRI; EID, 2006);
- e) estabelecer plano de comunicação das métricas para os níveis mais baixos da organização, expondo sua ligação com a estratégia adotada pela instituição (NEELY et al., 2000);
- f) desenvolver iniciativas estratégicas baseadas nos indicadores de desempenho (PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- g) estabelecer orçamento para as iniciativas estratégicas (PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- h) desenhar os processos de gestão de desempenho (PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- i) selecionar e personalizar a solução de tecnologia da informação (PAPALEXANDRIS et al., 2005);
- j) treinar os gestores sobre como utilizar o sistema de avaliação de desempenho (WAAL, 2003; ASSIRI; ZAIRI; EID, 2006);

- k) utilizar o sistema de avaliação de desempenho como uma ferramenta que fomenta os processos de revisão de processos e de tomada de ações, avaliando a implantação da estratégia (BOURNE et al., 2000; NEELY et al., 2000);
- l) refletir sobre as premissas estratégicas adotadas com base nas medidas de desempenho (BOURNE et al., 2000);
- m) reavaliar periodicamente o sistema de avaliação de desempenho, tendo em vista mudanças organizacionais e ambientais, especialmente diante das mudanças políticas pelas quais a instituição pública está sujeita (NEELY et al., 2000; LOHMAN; FORTUIN; WOUTERS, 2004; PAPALEXANDRIS et al., 2005).

5 CONCLUSÕES

Esta investigação teve como objetivo desenvolver um modelo conceitual de avaliação de desempenho baseado no *Public Value Scorecard* (PVS) que esteja integrado ao planejamento estratégico do hospital universitário federal objeto deste estudo.

A estratégia escolhida para essa proposição, baseada na plataforma teórica levantada com esse intuito, conduziu à elaboração de *scorecards* para áreas localizadas em diversos níveis hierárquicos da organização, com a preocupação de manutenção da congruência dos elementos que os compõem ao plano estratégico vigente na instituição. Notou-se que o modelo *Public Value Scorecard* é capaz de chamar a atenção dos gestores para pontos relevantes da operação de uma organização sem fins lucrativos, adaptando-se, portanto, a essa realidade, cujo alcance da missão social da instituição deve ser o principal enfoque.

Contudo, levando-se em consideração as premissas adotadas no trabalho original de Moore (2003), sugere-se cautela nas abordagens relacionadas à captação de equipamentos e de voluntários para instituições semelhantes ao caso estudado. O aumento na captação desses recursos para um hospital universitário federal não pode significar necessariamente melhorias nas condições da instituição no cumprimento de sua estratégia, fazendo-se necessária a adoção de critérios e limites para que a referida captação não se torne, às vezes, um problema ou um risco para a organização.

É importante, ainda, retomar nesse momento a percepção do autor quanto à quantidade ideal de indicadores em um sistema de avaliação de desempenho. Na contramão do que é pregado por especialistas, Moore (2003) não compactua com as sugestões dadas em relação à busca de uma quantidade baixa de indicadores. O *scorecard* principal proposto para a Direção-Geral – composto por 45 indicadores – pode ser considerado nessa ótica com um número excessivo de indicadores. Além de considerar que a entidade objeto de estudo é um hospital universitário, instituição reconhecida como de complexa gestão e que compartilha duas missões principais coexistentes (ensino e assistência), deve-se valorizar a observação realizada por Moore (2003) nesse âmbito, uma vez que, ao buscar limitar o número de indicadores, poder-se-ia deixar de lado pontos importantes para a gestão do desempenho da entidade e de sua estratégia.

Diante disso, concorda-se com Moore (2003) tendo em vista a experiência relatada neste relatório, considerando que, no processo de modelagem conceitual de um sistema estratégico de avaliação de desempenho, da mesma forma que não se pode pecar pelo excesso, também não se deve pecar pela falta de indicadores.

Com isso, retomando as justificativas elencadas para a realização deste estudo, julga-se que o *Public Value Scorecard* é uma ferramenta de avaliação de desempenho capaz de contribuir para a demandada evolução administrativa nas entidades públicas brasileiras, especialmente nas organizações hospitalares pertencentes ao sistema público de saúde, motivo de preocupações e questionamentos da população brasileira.

Ainda, espera-se que o estudo de caso relatado por meio deste relatório possa fornecer contribuições teóricas para o desenvolvimento dessa ferramenta e implicações práticas para sua implantação em outras organizações, tendo em vista sua validação realizada ao longo do processo de modelagem conceitual (com ressalvas em alguns pressupostos, como já comentado nesse item), além de contribuir para o rol de pesquisas empíricas realizadas com a temática da avaliação de desempenho em entidades públicas e em entidades hospitalares.

Reconhece-se como principal limitação desta investigação o fato de se tratar de um estudo de caso, com a implicação de que os resultados obtidos na pesquisa não podem ser generalizados. Deve-se reconhecer também que, por se tratar de uma pesquisa qualitativa com abordagem metodológica interpretativa, pode constar viés do pesquisador quanto às interpretações da realidade observada. Contudo, entende-se que este relatório fornece informações sobre ligações importantes presentes no mundo real que podem contribuir para o desenvolvimento teórico e prático da ferramenta em diversas organizações, agregando dessa forma novas informações ao rol de conhecimentos sobre o assunto na literatura acadêmica.

Diante do exposto, sugere-se à entidade objeto de estudo, em primeiro lugar, que repense a forma como está sendo utilizada a ferramenta dos contratos de gestão e seu papel no processo de implantação da estratégia vigente e que verifique se realmente essa ferramenta pode ser capaz de cumprir esse intuito além de cumprir o papel de avaliar adequadamente o desempenho das unidades e demais áreas da organização.

Caso a entidade considere a adoção de uma nova ferramenta de avaliação de desempenho que seja compatível com a missão social da entidade e que auxilie na implantação de sua estratégia, recomenda-se ponderar a adoção do *Public Value Scorecard* para essa finalidade, tendo em vista os resultados obtidos com a experiência relatada neste trabalho, reforçando sua compatibilidade com a realidade estudada. Defende-se nesse sentido a compatibilidade do modelo PVS com a realidade estudada, porém não se almeja que a totalidade dos indicadores, metas, ligações e cascadeamentos propostos nesse processo cubram a totalidade das necessidades da entidade na gestão de seu desempenho com base na estratégia definida. Como se trata de uma nova ferramenta de gestão e considerando-se por vezes a racionalidade limitada dos gestores em seus diferentes papéis, pode-se ponderar que o processo de desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho será amadurecido ao longo do

tempo, com a experiência de sua utilização e com a visualização de novas necessidades de mensuração e avaliação.

No cenário de adoção do *Public Value Scorecard* como sistema estratégico de avaliação de desempenho, recomenda-se que a entidade considere as sugestões apresentadas acerca de próximos passos para a completa institucionalização da ferramenta na entidade objeto de estudo.

Para hospitais universitários federais, hospitais universitários de outras esferas de governo, demais instituições hospitalares públicas ou filantrópicas e órgãos responsáveis pela gestão de saúde pública, os resultados deste trabalho buscam contribuir ao apresentar o PVS como uma ferramenta de controle gerencial válida para essas organizações, capaz de colaborar para o desenvolvimento de sua gestão e, em consequência, para a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas de saúde.

Para pesquisadores em Contabilidade Gerencial e/ou Controle Gerencial, almeja-se que essa investigação chame a atenção para o campo da saúde pública como uma área com oportunidades de pesquisa e com necessidade de desenvolvimento. A realização de proposições e de pesquisas empíricas em Contabilidade Gerencial aplicadas em entidades públicas, especialmente naquelas ligadas à assistência à saúde, pode fomentar melhorias na utilização dos recursos públicos nessa área e na efetividade dos serviços prestados, acarretando vantagens para toda a sociedade.

Para isso, sugerem-se pesquisas como: (i) replicação da proposta de modelagem conceitual do PVS em outro hospital universitário, com o intuito de confirmar as percepções obtidas neste estudo de caso; (ii) estudo de caso em um hospital universitário que utilize outro modelo de avaliação de desempenho; (iii) pesquisa-ação para institucionalização do *Public Value Scorecard* na entidade objeto de estudo ou em entidade semelhante que opte em utilizar esse modelo; (iv) proposta de utilização do PVS em hospital filantrópico ou em outro tipo de entidade pública nacional; (v) estudo de caso em um hospital universitário que tenha adotado o PVS como ferramenta de avaliação de desempenho.

Conforme comentado por especialistas e autores, a melhoria dos serviços públicos de assistência à saúde não depende apenas da diminuição do montante de recursos desviados da pasta por atos de corrupção, passando também pela diminuição dos desperdícios e pela melhoria na aplicação de recursos públicos. Nesse ponto, é importante que pesquisadores e profissionais contábeis proponham soluções para melhoria desse cenário, não apenas aguardando soluções advindas de gestores públicos, grupos políticos ou profissionais da área de saúde. Profissionais e pesquisadores contábeis podem contribuir com seus conhecimentos e ferramentas para melhorar o nível de serviço demandado pela população que esteja à altura da carga tributária imposta no país. Com isso, coloca-se em mente que faz sentido o esforço de diminuir o *gap* entre teoria e prática em Contabilidade Gerencial em entidades públicas quando se visa a diminuir o *gap* existente entre a alocação dos recursos públicos e a qualidade dos serviços ofertados no país.

REFERÊNCIAS

ABERNETHY, Margaret A. et al. Conceptual accounting and control in health care: behavioural, organisational, sociological and critical perspectives. In: CHAPMAN, Christopher S.; HOPWOOD, Anthony G.; SHIELDS, Michael D. (Org.). **Handbook of management accounting research**. Amsterdam: Elsevier, 2007. V. 2, cap. 14, p. 805-829.

AIDEMARK, Lars-Goran. The meaning of balanced scorecards in the health care organisation. **Financial Accountability & Management**, v. 17, n. 1, p. 23-40, 2001.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANTUNES, Maria Thereza Pompa et al. Conduta ética dos pesquisadores em contabilidade: diferenças entre a crença e a práxis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 22, n. 57, p. 319-337, 2011.

ARTZ, Martin; HORNBURG, Christian; RAJAB, Thomas. Performance-measurement system design and functional strategic decision influence: the role of performance-measure properties. **Accounting, Organizations and Society**, v. 37, n. 7, p. 445-460, 2012.

ASSIRI, Ali; ZAIRI, Mohammed; EID, Riyad. How to profit from the balanced scorecard: an implementation roadmap. **Industrial Management & Data Systems**, v. 106, n. 7, p. 937-952, 2006.

ATKINSON, Anthony A. et al. **Contabilidade gerencial**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AZEVEDO, Sayuri Unoki de. **Modelagem do *Public Value Scorecard* como instrumento de avaliação de desempenho para uma organização do terceiro setor**. 2012. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Defesa: Curitiba, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BAXTER, Jane; CHUA, Wai Fong. Alternative management accounting research: whence and whither. **Accounting, Organizations and Society**, v. 28, n. 2-3, p. 97-126, 2003.

BISBE, Josep; BARRUBÉS, Joan. The Balanced Scorecard as a management tool for assessing and monitoring strategy implementation in health care organizations. **Revista Española de Cardiología**, v. 65, n. 10, p. 919-927, 2012.

BONACIM, Carlos Alberto Grespan; ARAUJO, Adriana Maria Procópio de. Avaliação de desempenho econômico-financeiro dos serviços de saúde: os reflexos das políticas operacionais no setor hospitalar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, p. 1055-1068, 2011.

BOURNE, Mike et al. Designing, implementing and updating performance measurement systems. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 20, n. 7, p. 754-771, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRYMAN, Alan. **Social research methods**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2012.

BURNS, John; SCAPENS, Robert W. Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. **Management Accounting Research**, v. 11, n. 1, p. 3-25, 2000.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisational analysis**. Londres: Heinemann, 1979.

CALEMAN, Gilson, MOREIRA, Marizélia Leão; SANCHEZ, Maria Cecília. **Auditoria, controle e programação de serviços de saúde**. 5. ed. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CROTTY, Michael J. **The foundations of social research: meaning and perspective in the research process**. Londres: Sage, 1998.

DATAFOLHA. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/07/01/avaliacao-dilma.pdf>>. Acesso em: 29/07/2013.

ELDENBURG, Leslie; KRISHNAN, Ranjani. Management accounting and control in health care: an economics perspective. In: CHAPMAN, Christopher S.; HOPWOOD, Anthony G.; SHIELDS, Michael D. (Org.). **Handbook of Management Accounting Research**. Amsterdam: Elsevier, 2007. V. 2, cap. 16, p. 859-883.

ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolucci et al. Uma análise crítico-reflexiva da compreensão da adoção dos artefatos de contabilidade gerencial sob uma lente alternativa: a contribuição de abordagens organizacionais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 3, n. 5, p. 25-43, 2009.

EVANS, III, John H.; HWANG, Yuhchang; NAGARAJAN, Nandu J. Management control and hospital cost reduction: additional evidence. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 20, n. 1, p. 73-88, 2001.

FERREIRA, Aldónio; OTLEY, David. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. **Management Accounting Research**, v. 20, n. 4, p. 263-282, 2009.

FRANCO-SANTOS, Monica; LUCIANETTI, Lorenzo; BOURNE, Mike. Contemporary performance measurement systems: a review of their consequences and a framework for research. **Management Accounting Research**, v. 23, n. 2, p. 79-119, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIMBERT, Xavier; BISBE, Josep; MENDOZA, Xavier. The role of performance measurement systems in strategic formulation process. **Long Range Planning**, v. 43, n. 4, p. 477-497, 2010.

GOMES, Josir Simeone; AMAT, Joan M. Controle de gestão: um enfoque contextual e organizacional. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 4., 1995, Campinas (São Paulo). **Anais...** Campinas: Unicamp, 1995.

GUERREIRO, Reinaldo; FREZATTI, Fábio; CASADO, Tânia. Em busca do entendimento da formação dos hábitos, rotinas e instituições da contabilidade gerencial. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4, 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2004.

GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto; FREZATTI, Fábio. Aplicação do modelo de Burns e Scapens para avaliação do processo de institucionalização da contabilidade gerencial. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 44, p. 45-62, 2008.

HANSEN, Stephen C.; OTLEY, David. T.; VAN DER STEDE, Wim A. Practice developments in budgeting: an overview and research perspective. **Journal of Management Accounting Research**, v. 15, p. 95-116, 2003.

HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFPR. Disponível em: <<http://www.hc.ufpr.br/>>. Acesso em: 22/07/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE). **Em 23 anos de democracia, brasileiros mudam de opinião sobre os principais problemas do país**. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Em-23-anos-de-democracia-brasileiros-mudam-de-opiniao-sobre-os-problemas-do-Pais.aspx>>. Acesso em: 30/09/2012.

ITTNER, Christopher D.; LARCKER, David F.; MEYER, Marshall W. Subjectivity and the weighting of performance measures: evidence from a Balanced Scorecard. **The Accounting Review**, v. 78, n. 3, p. 725-758, 2003.

KAPLAN, Robert S. Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. In: CHAPMAN, Christopher S.; HOPWOOD, Anthony G.; SHIELDS, Michael D. (Org.). **Handbook of management accounting research**. Amsterdam: Elsevier, 2009. V. 3, cap. 3, p. 1253-1269.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, Boston, p. 71-79, 1992.

_____. Using the balanced scorecard as a strategic management system. **Harvard Business Review**, Boston, p. 75-85, 1996.

_____. **The strategy focused organization**. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

_____. **Alignment: using the Balanced Scorecard to create corporate synergies**. Boston: Harvard Business School Press, 2006.

LANGFIELD-SMITH, Kim. What do we know about management control systems and strategy? In: CHAPMAN, Christopher S. (Org.). **Controlling strategy: management, accounting, and performance measurement**. New York: Oxford University Press, 2005. Cap. 4, p. 62-85.

LAPSLEY, Irvine; WRIGHT, Elisa. The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 3, p. 355-374, 2004.

LAWRIE, Gavin; COBBOLD, Ian; MARSHALL, John. Corporate performance management system in a devolved UK governmental organisation: a case study. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 53, n. 4, p. 353-370, 2004.

LOHMAN, Clemens; FORTUIN, Leonard; WOUTERS, Marc. Designing a performance measurement system: a case study. **European Journal of Operational Research**, v. 156, n. 2, p. 267-286, 2004.

MALINA, Mary A.; SELTO, Frank H. Communicating and controlling strategy: an empirical study of the effectiveness of the balanced scorecard. **Journal of Management Accounting Research**, v. 13, n. 1, p. 47-90, 2001.

MALTCHIK, Roberto. De 2002 a 2011, desvios de dinheiro público no setor somaram R\$ 2,3 bilhões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 set. 2011, Política. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/de-2002-2011-desvios-de-dinheiro-publico-no-setor-somaram-23-bilhoes-2699224>>. Acesso em: 18/10/2012.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER, Marshall W. **Rethinking performance measurement: beyond the balanced scorecard**. New York: Cambridge, 2002.

MEYNHARDT, Timo. Public Value: turning a conceptual framework into a scorecard. In: CREATING PUBLIC VALUE CONFERENCE, 2012, Minnesota. **Anais...** Minnesota: University of Minnesota, 2012.

MOORE, Mark H. The Public Value Scorecard: a rejoinder and an alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan. **Hauser Center for Nonprofit Organizations**. Cambridge, n. 18, mai. 2003. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=402880>. Acesso em: 10/01/2013.

MOORE, Mark H.; MOORE, Gaylen Williams. **Creating public value through state arts agencies**. Minnesota: Arts Midwest, 2005. Disponível em: <www.wallacefoundation.org/PromoDocs/CreatingPublicValue.pdf>. Acesso em: 22/01/2013.

MULLER, Cláudio J. **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

NALON, Tai. Índice do governo dá nota 5,4 à saúde pública no Brasil. **G1 – Globo**, Rio de Janeiro, 1º mar. 2012. Ciência e Saúde. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/03/de-0-10-indice-do-governo-da-nota-54-saude-publica-no-brasil.html>>. Acesso em: 01/03/2012.

NORTHWEST CULTURE OBSERVATORY (NCO). **Balancing the scorecard: a guide to creating “public value” in cultural services**. Manchester, 2008. Disponível em: <www.eukn.org/dsresource?objectid=144109>. Acesso em: 22/01/2013.

NEELY, Andy et al. Designing performance measures: a structured approach. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 17, n. 11, p. 1131-1152, 1997.

_____. Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 20, n. 10, p. 1119-1145, 2000.

NIVEN, Paul R. **Balanced scorecard step-by-step: maximizing performance and maintaining results**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2002.

_____. **Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2003.

NØRREKLIT, Hanne. The balance on the balanced scorecard: a critical analysis of some of its assumptions. **Management Accounting Research**, v. 11, n. 1, p. 65-88, 2000.

OTLEY, David T. Did Kaplan and Johnson get it right? **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 21, n. 2, p. 229-239, 2008.

OTLEY, David T.; BERRY, A. J. Case study research in management accounting and control. **Management Accounting Research**, v. 5, n. 1, p. 45-65, 1994.

PAPALEXANDRIS, Alexandros et al. An integrated methodology for putting the Balanced Scorecard into action. **European Management Journal**, v. 23, n. 2, p. 214-227, 2005.

PESSALACIA, Juliana Dias Reis; RIBEIRO, Cléa Regina de Oliveira. Entrevistas e questionários: uma análise bioética sobre riscos em pesquisa. **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**, v. 1, n. 3, p. 422-428, 2011.

PIMENTEL, Carolina. Doente de câncer espera até quatro meses para iniciar tratamento pelo SUS. **Agência Brasil**, Brasília, 3 nov. 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-11-03/doente-de-cancer-espera-ate-quatro-meses-para-iniciar-tratamento-pelo-sus>>. Acesso em: 30/09/2012.

PORTAL DA SAÚDE. **IDSUS: Índice de desempenho do Sistema Único de Saúde**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=1080>. Acesso em: 18/07/2012.

PORTULHAK, Henrique; MARTINS, Daiana Bragueto; ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolucci. Práticas de avaliação de desempenho em hospitais universitários: um diagnóstico em instituições federais. In: CONGRESSO ANPCONT, 7., 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPCONT, 2013. Disponível em: <http://www.furb.br/_upl/files/especiais/anpcont%207/3806/ccg%20218.pdf?20130517191957>. Acesso em: 29/08/2013.

PROPPER, Carol; WILSON, Deborah. The use and usefulness of performance measures in the public sector. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 19, n. 2, p. 250-267, 2003.

ROCHA, Wellington; GUERREIRO, Reinaldo. Desenvolvimento de modelo conceitual de sistemas de custos: um enfoque institucional. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 4, n. 8, p. 24-46, 2010.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Hernandez; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SCHRAMM, Fermin Roland. Pesquisas em ciências sociais: aspectos epistemológicos e bioéticos. **Cadernos de Ética em Pesquisa**, ano 6, n. 16, p. 8-15, 2005.

SHANK, John K.; GOVINDARAJAN, Vijay. **A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SILVA, Anderson Soares; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte. Controle gerencial por meio do *benchmarking*: o caso de uma organização de ciência e tecnologia da Marinha do Brasil. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 20, n. 2, p. 65-98, 2009.

SOUZA, Antônio Artur de et al. Indicadores de desempenho econômico-financeiro para hospitais: um estudo teórico. **RAHIS – Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, n. 3, p. 44-55, 2009.

THOMPSON, William. Electrical units of measurement. **Popular Lectures and Addresses**, v. 1, p. 73-136, 1883.

TOMASICH, Flavio Daniel Saavedra. **Descrição da infraestrutura e instalações do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná para fins de anexação a processo de pesquisa clínico-científica**. Curitiba: Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná, 2013. Disponível em: <http://www.hc.ufpr.br/files/infraestrutura_2013_dg_junho_2013.pdf>. Acesso em: 19/07/2013.

VAN HELDEN, Jan; JOHNSEN, Age; VAKKURI, Jarmo. The life-cycle approach to performance management: implications for public management and evaluation. **Evaluation**, v. 18, n. 2, p. 159-175, 2012.

WAAL, André A. de. Behavioral factors important for the successful implementation and use of performance management systems. **Management Decision**, v. 41, n. 8, p. 688-697, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZHANG, Sui; WANG, Ladi. A public value approach to service management in public hospitals: an alternative to the Balanced Scorecard. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MANAGEMENT AND SERVICE SCIENCE, 4. 2010, Wuhan (China). **Anais... Wuhan (China): MASS**, 2010.

TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

3º LUGAR
Martha Hanae Hiromoto



**Uma análise do efeito do gasto social
dos governos federal, estadual e municipal
sobre a pobreza no Brasil – 1987 a 2010**

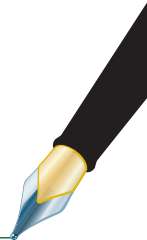
Resumo



O total de gasto social do governo somou cerca de R\$ 800 bilhões em 2009, quase 25% do PIB brasileiro. Dado este volume crescente e expressivo, esta dissertação apresenta uma análise do efeito do gasto social sobre a pobreza no Brasil das três instâncias de governo: federal, estadual e municipal. Para tanto, foram estimados três modelos com dados em painel de vinte anos (1987 a 2009), analisando os gastos estaduais e federais. Adicionalmente, estimou-se o efeito da despesa municipal utilizando dados de 1991, 2000 e 2010 para 5.058 municípios. Procurou-se tratar o viés de simultaneidade entre o gasto do governo e a pobreza aplicando-se o **modelo** de mínimos quadrados em dois estágios, utilizando variáveis de ideologia política como instrumento. Os resultados mostraram que o gasto das três instâncias de governo tem efeito sobre a queda da pobreza no Brasil. Particularmente, as funções orçamentárias de gasto que apresentaram maior efetividade sobre a queda da pobreza foram: gasto federal e municipal com saúde e saneamento e gastos agregados estaduais e municipais. O gasto com previdência e assistência federal apresentou baixa efetividade apesar do seu elevado volume, este resultado pode ser explicado principalmente em decorrência do seu aspecto pouco focalizado na população mais carente. Analisou-se também o efeito da interação do gasto estadual com dados das condições iniciais de cada estado em 1980 – renda familiar *per capita*, desigualdade, proporção de pobres, grau de educação e mortalidade infantil. Concluiu-se que tanto as condições iniciais de cada estado como suas características específicas influenciam o grau em que seu gasto afeta a pobreza.

Palavras-chave: Pobreza. Gasto do governo. Ideologia político-partidária.

Sumário



1	INTRODUÇÃO	141
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	143
2.1	Pobreza e gasto público	143
2.2	Efeito das condições iniciais.....	145
2.3	Simultaneidade entre gasto e pobreza	146
2.4	Gasto público e ideologia política	146
3	ANÁLISE DESCRITIVA.....	148
3.1	Proporção de pobres (H).....	149
3.2	Despesa por função.....	151
3.3	Ideologia político-partidária	154
4	METODOLOGIA E FONTES DE DADOS	156
4.1	Análise para o painel de estados.....	156
4.2	Influência da ideologia político-partidária sobre o gasto do governo.....	159
4.3	Efeito do gasto municipal.....	161
5	RESULTADOS.....	163
5.1	Efeito dos gastos estadual e federal desagregados por função orçamentária sobre a pobreza	163
5.2	Efeito sobre a pobreza do gasto estadual agregado estimado por ideologia político-partidária como instrumento.....	167
5.3	Efeito sobre a pobreza das condições iniciais de cada estado interagindo-se com gasto	170
5.4	Efeito do gasto municipal sobre a pobreza	175
5.5	Análise de efetividade dos gastos por instância de governo.....	179
6	CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
	REFERÊNCIAS.....	183

APÊNDICES

APÊNDICE 1. Índice de desigualdade de Gini.....	187
APÊNDICE 2. Evolução do salário mínimo em R\$.....	187
APÊNDICE 3. Linha de pobreza (H) estimada para cada região do país (em proporção do salário mínimo em dezembro de cada ano).....	188

ANEXOS

ANEXO 1. Gasto <i>per capita</i> estadual e federal em 1987 e 2009.....	189
ANEXO 2. Classificação ideológica dos partidos brasileiros	190
ANEXO 3. Resultado da estimação da proporção de pobres com gasto estadual e federal <i>per capita</i> desagregado (mínimos quadrados ordinários).....	191
ANEXO 4. Classificação orçamentária das contas públicas por função e subfunção.....	192
ANEXO 5. Total da despesa por subfunção orçamentária estadual em 2009	193
ANEXO 6. Total da despesa por subfunção orçamentária federal em 2009	194
ANEXO 7. Total da despesa por subfunção orçamentária municipal em 2010.....	195
ANEXO 8. Resultado da estimação do gasto estadual <i>per capita</i> agregado (previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho) com ideologia político-partidária como instrumento – modelo de mínimos quadrados ordinários.....	196
ANEXO 9. Resultado da estimação da proporção de pobres com gasto estadual efetivo e estimado <i>per capita</i> – agregado das funções: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho (mínimos quadrados ordinários).....	197
ANEXO 10. Total de gasto municipal por função orçamentária (em milhões de R\$).....	197
ANEXO 11. Total de gasto federal por função orçamentária (em milhões de R\$)	198
ANEXO 12. Total de gasto estadual por função orçamentária (em milhões de R\$).....	199
ANEXO 13. Gasto estadual <i>per capita</i> por estado de 2009 (em R\$)	200
ANEXO 14. Resultado das estimações da proporção de pobres da Equação 3, com gasto municipal efetivo desagregado por função orçamentária (mínimos quadrados ordinários)	200

ANEXO 15. Resultado da estimação do gasto municipal <i>per capita</i> agregado das funções: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento, com ideologia político-partidária como instrumento – Equação 4 – modelo mínimos quadrados ordinários.....	201
--	-----

Lista de figuras

FIGURA 1. Proporção de pobres (H) sobre população do Brasil, coeficiente de Gini, PIB (em R\$ bilhões), PIB <i>per capita</i> , gasto estadual e federal <i>per capita</i> de 1987 a 2009.....	149
FIGURA 2. Proporção de pobres (H): média ponderada pela população de cada região do país, de 1987 a 2009.....	150
FIGURA 3. Gasto federal <i>per capita</i> por função orçamentária.....	152
FIGURA 4. Gasto estadual <i>per capita</i> médio por função orçamentária e investimento <i>per capita</i> médio.....	153
FIGURA 5. Gasto municipal <i>per capita</i> médio por função orçamentária.....	154
FIGURA 6. Gasto estadual <i>per capita</i> médio por função orçamentária e investimento <i>versus</i> ideologia político-partidária.....	155
FIGURA 7. Gasto municipal <i>per capita</i> médio por função orçamentária e investimento <i>versus</i> ideologia político-partidária – 1991, 2000 e 2010.....	155

Lista de tabelas

TABELA 1. Média da proporção de pobres (H) ponderada pela população de cada região do país.....	151
TABELA 2. Média da proporção de pobres (H) ponderada pela população de cada região do país.....	151
TABELA 3. Resultado da estimação de pobreza com gasto estadual e federal desagregado – modelo de efeitos fixos.....	165
TABELA 4. Resultado da estimação de gasto estadual agregado <i>per capita</i> , com ideologia política como instrumento – modelo de efeitos fixos.....	167

TABELA 5. Resultado das estimações de pobreza com gasto estadual agregado efetivo e estimado por ideologia política como instrumento – modelo de efeitos fixos	169
TABELA 6. Resultado da estimação de pobreza com binárias de estado interagindo com gasto estadual agregado estimado – modelo de mínimos quadrados ordinários.....	171
TABELA 7. Resultado da estimação de pobreza com gasto estadual agregado estimado interagindo com condições iniciais – modelo de efeitos fixos.....	174
TABELA 8. Resultado da estimação de pobreza com gasto municipal desagregado por função orçamentária – modelo de efeitos fixos.....	176
TABELA 9. Resultado da estimação de gasto municipal <i>per capita</i> agregado com ideologia político-partidária como instrumento – modelo de efeitos fixos...	177
TABELA 10. Resultado das estimações da pobreza com gasto municipal agregado efetivo e estimado por ideologia político-partidária como instrumento – modelo de efeitos fixos	178
TABELA 11. Efetividade do gasto por instância de governo sobre a variação da pobreza.....	180

1 INTRODUÇÃO

Analisando a pobreza no Brasil, verifica-se que de 1987 a 2003 houve uma lenta redução do percentual de pobres sobre a população total, variando de 36%¹ a 33%. O baixo desempenho desse indicador nesse período pode ser parcialmente explicado tanto pelo fraco crescimento econômico da época como pela discreta melhora na desigualdade de renda,² que caiu de 0,60 para 0,57. Nesse período, o PIB *per capita* do Brasil cresceu de R\$ 10.382³ em 1987 para apenas R\$ 13.391 em 2004, resultando em uma taxa anual de crescimento média do PIB *per capita* de apenas 1,7%.

A contribuição mais significativa para a queda da pobreza nesse período foi o processo de estabilização econômica pós-Plano Real, quando o Brasil acabou com mais de duas décadas de inflação intensa e irregular. O Plano Real, implantado em 1994, combinou a desindexação de contratos com uma política de estabilização baseada na taxa de câmbio. Seu principal objetivo foi cumprido – a redução da inflação, mas, por outro lado, trouxe crescimento modesto até os anos 2000. Porém, outro benefício alcançado pelo Plano Real foi um forte impacto positivo sobre o poder de compra, principalmente da parte mais carente da população, que no período de elevada inflação não tinha acesso aos mecanismos de proteção contra a desvalorização da moeda.

Nos cinco anos seguintes, a partir de 2004, a redução da taxa de pobreza no Brasil intensificou-se, caindo para 21% de pobres em 2009. Como identificaram Barros et al. (2011), essa queda é resultado da ação conjunta entre a queda da desigualdade de renda e o crescimento econômico da época. Nesse período houve melhora no padrão do crescimento econômico – a taxa de crescimento média do PIB *per capita* de 2004 a 2009 foi de 4,8% ao ano –, além da consolidação das políticas de estabilização macroeconômica e de proteção social, que contribuíram para a queda mais acentuada da desigualdade, quando o índice de Gini caiu de 0,57 para 0,54, em cinco anos.

Nesse período houve reformas nos sistemas de assistência e seguridade social, mais especificamente, a intensificação dos programas de transferência de renda, além do sistemático aumento do salário mínimo,⁴ o qual teve efeito sobre a queda da desigualdade no Brasil, como verificou Hoffmann (1998). Nota-se que as políticas do governo, tanto as macroeconômicas quanto as de transferência de renda, têm tido papel fundamental na redução da proporção de pobres no Brasil. O efeito do crescimento econômico sobre a redução da pobreza é relevante. É possível notar que o governo tem a capacidade de compensar os efeitos negativos dos momentos de instabilidade e retração econômica sobre a pobreza. Por meio de políticas públicas, o governo pode melhorar não só a distribuição de

1 Vide Tabela 1.

2 Vide Apêndice 1.

3 Todos os valores estão em R\$ de dez./2009.

4 Vide Apêndice 2.

renda, mas permitir o progresso social, dando outros tipos de oportunidades básicas aos mais pobres (BARROS et al., 2011), como acesso a água, escola, emprego e moradia.

A pobreza considerada neste estudo limita-se apenas à dimensão da insuficiência de renda. Adotou-se a linha de pobreza calculada pelo Ipea, em que a proporção de pobres (H) é definida pelo número de pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza, a qual é o dobro da linha de extrema pobreza.⁵ Como referência, a linha de pobreza calculada para a região metropolitana de São Paulo em 2009 equivale a 0,48 salários mínimos.⁶

O total de recursos federais das funções sociais selecionadas nesta análise cresceu de 4% em 1987 para 14% do PIB em 2009, totalizando R\$ 432 bilhões.⁷ No mesmo período, o volume das funções estaduais cresceu de 4% para 6% do PIB, chegando a R\$ 193 bilhões.⁸ Por fim, o volume total das funções municipais selecionadas em 2010 foi de R\$ 212 bilhões (8% do PIB).⁹ Com base nesse histórico, no expressivo volume de recursos e verificando a relevância das políticas públicas no contexto da pobreza, este estudo tem como objetivo analisar o efeito do gasto social por função orçamentária executada das três instâncias de governo – federal, estadual e municipal – sobre a redução da pobreza no Brasil.

Dessa forma, para a análise do efeito sobre a pobreza, selecionou-se o gasto social de acordo com sua origem (FERNANDES et al., 1998), considerando-se o seguinte conjunto de funções orçamentárias: previdência e assistência, saúde e saneamento, educação e cultura, trabalho, habitação e urbanismo, e nos casos dos estados e dos municípios incluiu-se investimento.

As análises são decompostas em duas partes: a primeira envolve um painel de dados estaduais de vinte anos (1987 a 2009).¹⁰ Posteriormente, para melhor compreender o efeito das despesas do governo estadual sobre a redução da pobreza, acrescenta-se uma análise do efeito do gasto de cada estado considerando suas características específicas e incluindo a interação da binária de estado com o seu gasto *per capita*. Verificou-se também a influência sobre a redução da pobreza das condições históricas iniciais de cada estado – renda familiar *per capita*, desigualdade, pobreza, grau de educação e mortalidade infantil – em 1980, interagindo-se com o gasto estadual *per capita*. Adicionalmente, são incluídos dados demográficos, de inflação e nível de educação. A segunda análise, por sua vez, é baseada nos dados municipais dos anos de 1991, 2000 e 2010.

5 A linha de extrema pobreza é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa com base em recomendações da FAO (abreviação da sigla em inglês da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Os valores estimados são diferentes para cada estado do país.

6 Vide Apêndice 3.

7 Vide Anexo 11.

8 Vide Anexo 12.

9 Vide Anexo 10.

10 De 1987 a 2009 houve vinte PNADs, com exceção dos anos de 1991, 1994 e 2000, que foram excluídos da pesquisa.

Outro ponto discutido neste trabalho é a simultaneidade entre pobreza e gasto do governo. Para lidar com essa questão aplica-se o modelo de mínimos quadrados em dois estágios. A ideologia política é utilizada como instrumento das estimações de gasto estadual e municipal.

Barros e Foguel (2000) estudaram a focalização de alguns gastos públicos sociais sobre a erradicação da pobreza no Brasil, mais especificamente, analisaram o efeito de programas sociais e verificaram que os gastos com aposentadorias e pensões, seguro-desemprego, serviços educacionais de creche, 2º grau e 3º grau estavam mal focalizados.

Complementarmente a este estudo, esta análise permite verificar o efeito do gasto social das três esferas de governo sobre a pobreza e busca identificar qual gasto social – por função orçamentária e instância de governo – tem mais impacto para sua redução. Assim, este estudo contribui como subsídio para uma reflexão quanto à priorização e à distribuição de recursos e à concentração de políticas públicas.

Barros e Mendonça (1997) identificaram que tanto políticas puramente voltadas ao crescimento econômico como políticas exclusivamente redistributivas seriam pouco eficientes no combate à pobreza e concluíram que um melhor equilíbrio entre elas levaria a uma maior redução da pobreza. Assim, não há dúvida de que as políticas governamentais são mecanismos importantes para a distribuição de renda e conseqüente queda da pobreza. Torna-se relevante, portanto, saber quais instâncias de governo, políticas ou tipos de dispêndio têm maior efeito sobre essa redução.

Esta dissertação está dividida em seis partes, sendo esta introdução a primeira delas. A próxima seção faz uma revisão da literatura dos temas abordados; na terceira seção é apresentada a análise descritiva dos dados; e na quarta seção apresenta-se a metodologia utilizada; na quinta seção são apresentados os resultados das estimações; e a última seção contém as conclusões e as considerações finais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta seção apresenta a revisão de literatura dos dois principais temas abordados neste estudo. Na primeira subseção explora-se a relação entre o gasto do governo e a redução da pobreza. Na segunda, discorre-se sobre o efeito da ideologia político-partidária sobre o volume dos gastos públicos.

2.1 Pobreza e gasto público

Existe uma extensa literatura que foca na relação entre pobreza e crescimento econômico por meio de variáveis econômicas e sociodemográficas. Com vistas à relação entre crescimento econômico, desigualdade e pobreza, Hoffmann (1995) analisou a situação

brasileira do período de 1970 a 1990, e apesar da relativa estabilidade da desigualdade, encontrou substancial redução da pobreza absoluta na década de 1970, principalmente em função das altas taxas de crescimento da renda. Na década seguinte, observou-se aumento da pobreza e da desigualdade em decorrência da estagnação econômica e da elevada inflação. Anteriormente, Kingston e Kingston (1972) verificaram que apesar da forte expansão econômica da década de 1960 houve pouca redução da pobreza no Brasil, resultado da acentuada concentração de renda do período.

Outros estudos analisam a contribuição do crescimento econômico sobre a redução da pobreza. Dentre eles estão séries de tempo de estados (LOAYZA; RADDATZ, 2010; RAVALLION; CHEN, 2007; RAVALLION; DATT, 2002); RAVALLION, 2011) e evolução da pobreza com dados de pesquisa domiciliar (MENEZES-FILHO; VASCONCELLOS, 2007). Adicionalmente, esses estudos identificam que outros fatores – como saúde, educação, grau de urbanização, taxa de mortalidade, desigualdade de renda entre outros – também têm influência sobre o grau em que o crescimento econômico afeta a pobreza.

Loayza e Raddatz (2010) também sugerem que há situações em que apenas o crescimento econômico sustentável não é condição suficiente para reduzir profundamente a pobreza. O argumento da dificuldade de o crescimento econômico reduzir a pobreza é baseado tanto na falta de oportunidades apresentadas aos pobres como na sua inabilidade em se beneficiar dessas oportunidades. Se o pobre é mal nutrido, tem baixa escolaridade e vive em condições ruins de moradia ou é discriminado, os ganhos do crescimento econômico não chegam até ele.

A literatura também apresenta estudos acerca do efeito dos gastos públicos sobre a redução da pobreza. Barros e Foguel (2000) avaliaram a focalização dos gastos públicos sociais e a erradicação da pobreza no Brasil e concluíram que os gastos com merenda, livro didático, pré-escola e primeiro grau são bem focalizados.

Fan et al. (2004) analisaram essa relação nas áreas rurais da China, e seus resultados mostraram que o investimento do governo em agricultura, educação e infraestrutura foram determinantes para o crescimento da região e a conseqüente redução da pobreza. Notou-se, neste caso, que o gasto com educação foi o que exerceu o maior efeito sobre a redução da pobreza, trazendo este gasto retornos positivos tanto para os setores agrícolas como para os não agrícolas, provocando crescimento econômico generalizado nas áreas rurais afetadas. Também estudando as províncias chinesas, Ravallion e Chen (2007) verificaram que a expansão fiscal tende a reduzir a pobreza, e neste caso o gasto local mostrou-se mais efetivo.

Segundo Barros et al. (2006), apesar da estagnação econômica de 2001 a 2004, houve acentuada queda no grau de desigualdade da distribuição de renda no Brasil. Os autores verificaram que essa queda foi o resultado de fatores vinculados tanto ao mercado de trabalho como ao desenvolvimento de redes efetivas de proteção social.

Similarmente, em outro estudo, Ferreira et al. (2010) analisaram a política governamental brasileira no período de 1985-2004 e concluíram que a maior contribuição para a redução

da pobreza veio das mudanças contemporâneas das políticas governamentais de estabilização macroeconômica, em especial o Plano Real, e das políticas de redistribuição de renda, especialmente a expansão dos programas de assistência e previdência do governo federal. Assim, verificaram que mesmo em momentos de baixo crescimento econômico as ações do governo podem ser efetivas no que diz respeito à redução de pobreza. Concluíram que por meio de políticas públicas o governo tem a capacidade de compensar os efeitos negativos dos momentos de instabilidade e retração econômica sobre a pobreza. Desse modo, verifica-se que o gasto governamental aplicado adequadamente pode exercer papel fundamental para a redução da proporção de pobres sobre o total da população no Brasil.

2.2 Efeito das condições iniciais

Ferreira et al. (2010) também analisaram a dinâmica da pobreza e sua redução em momentos de baixo crescimento econômico no Brasil. Os autores verificaram que o fraco desempenho da redução da pobreza entre a metade dos anos 1980 e os anos 2000 não foi decorrente apenas do fraco crescimento econômico, mas também da baixa elasticidade entre redução da pobreza e crescimento em alguns estados. Essa baixa elasticidade está relacionada com o alto grau de desigualdade desses estados. Com a interação dos dados de crescimento econômico de estados com suas condições iniciais de 1970, notou-se que estados com piores condições (alta concentração de renda histórica, piores condições de saúde e pouca participação política) tendem a manter taxas de redução de pobreza mais inelásticas em relação ao crescimento econômico do que os estados que apresentam melhores indicadores.

Ravallion e Datt (2002) também identificaram o efeito redutor dos gastos estaduais e dos investimentos agregados sobre a pobreza. No seu estudo exploraram o grau em que as diferentes condições iniciais de cada província indiana influenciaram o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza. Também concluíram que melhores condições iniciais influenciam positivamente o impacto do crescimento econômico sobre essa redução.

Hoffmann (2005) analisou a elasticidade entre pobreza e renda e verificou que esta cresce com o rendimento médio e varia inversamente com a desigualdade da distribuição de renda. Constatou que as elasticidades da proporção de pobres (H) em relação à renda média são relativamente baixas nos estados do Nordeste e relativamente elevadas no Rio de Janeiro, em São Paulo e nos estados do Sul. Da mesma forma, Menezes-Filho e Vasconcelos (2007) verificaram que a pobreza tem grande variação entre os estados brasileiros, assim como suas respectivas condições socioeconômicas. Os autores concluíram que a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento econômico é uma função crescente do nível de desenvolvimento dos estados, assim como uma função decrescente do grau de desigualdade de renda inicial. Estados menos prósperos e com maior desigualdade, como o Piauí, têm de se desenvolver mais para atingir a mesma taxa de redução da pobreza que outros estados com melhores condições, como Santa Catarina.

Com base nesse cenário, verifica-se a necessidade de analisar não apenas o efeito do gasto do governo sobre a pobreza, como também a influência das condições iniciais sociais de cada estado sobre o efeito desses gastos sobre a pobreza. Para tanto, nesta análise são utilizados como parâmetros das condições iniciais dos dados estaduais de 1980¹¹ (Censo do IBGE) – sete anos antes do início da série –: renda familiar *per capita* (expressa em salários mínimos de setembro de 1991), desigualdade (índice de Theil), pobreza (proporção de pobres¹²), grau de educação¹³ (dado pela média de anos de estudo de pessoas de 25 ou mais anos de idade) e mortalidade infantil (número de pessoas de cada milhão nascidas vivas no ano de referência que não deverão completar um ano de vida).

2.3 Simultaneidade entre gasto e pobreza

A causalidade entre gasto do governo e pobreza não é bem definida. De acordo com Joassart-Marcelli et al. (2005), pode haver simultaneidade entre o gasto público e a pobreza – mais especificamente, uma situação de pobreza pode tanto elevar o gasto do governo como o gasto também pode reduzir a pobreza. Os autores analisaram as despesas de 145 municípios da região sul da Califórnia entre 1980 e 1997, e seus resultados sugerem que a pobreza pode tanto elevar o gasto de programas antipobreza como também o gasto com habitação e saúde emergencial, além de impactar outros gastos não relacionados diretamente com programas antipobreza. Outra relação reversa pode ocorrer por meio da redução do gasto do governo em decorrência da menor arrecadação de um estado mais pobre, que por sua vez pode ter sua situação de pobreza intensificada como consequência de menor orçamento, volume de gastos ou investimentos públicos.

Rajkumar e Swaroop (2008) também citam a possibilidade de causalidade reversa. Verificaram que quando um governo enfrenta uma situação de pobreza e deterioração do estado de saúde dos seus cidadãos ou mesmo em situações críticas de condições de educação o Estado tende a elevar suas despesas nessas categorias. Assim, uma situação de pobreza pode causar elevação do gasto do governo, como o gasto do governo pode influenciar a queda da pobreza.

2.4 Gasto público e ideologia política

Para Arvate et al. (2008), a influência da ideologia político-partidária (partidos de esquerda, centro ou direita), tanto dos governadores quanto dos legislativos, é importante para explicar o comportamento fiscal dos governos.

11 Fonte: Ipea.

12 Quantidade de pobres abaixo da linha de pobreza sobre o total da população.

13 Razão entre o somatório do número de anos de estudo completados pelas pessoas que têm 25 ou mais anos de idade e o número de pessoas nessa faixa etária.

A literatura é controversa quanto à influência da ideologia partidária sobre a condução da política fiscal – cabe, neste ponto, discutir a eventual origem da falta de identidade partidária no Brasil. Segundo Paiva et al. (2007), após o golpe militar de 1964, que deu origem ao regime autoritário, o sistema partidário então vigente foi extinto e substituído pelo bipartidarismo, que, apesar do regime de exceção, funcionou de forma ininterrupta. A partir de 1974, a oposição, representada pelo MDB, foi se fortalecendo e se estruturando, o que levou o regime à estratégia deliberada de minar e fragmentar a oposição por meio da restituição do pluripartidarismo.

Durante a redemocratização, um novo sistema partidário foi instituído e novas agremiações partidárias foram criadas, seja por meio de cisões nos partidos herdeiros do capital eleitoral e organizacional acumulado ao longo do bipartidarismo, seja por meio de fusões. Partidos também foram criados a partir de novos grupos sociais organizados durante o processo de transição política. Diante desse quadro, o eleitorado teve de se ajustar a um novo cenário, com ampla oferta partidária, e buscar compreender e diferenciar perfis ideológicos e programáticos. Neste cenário, o eleitorado pode ter dificuldade de diferenciar os partidos. Se em 2002 era possível observar a clivagem governo *versus* oposição, esta submergiu em 2006. Desde a redemocratização, o Brasil vem passando por um processo de institucionalização do sistema partidário. Para os autores, apesar dos avanços, nota-se que ainda estamos em fase de consolidação de um sistema no qual seria possível perceber a polarização dos partidos em ideologias claras de esquerda ou de direita.

Apesar de os partidos de esquerda defenderem uma maior intervenção do setor público (quando comparados com partidos de direita), principalmente em relação aos gastos sociais, políticas redistributivas e gasto com educação, alguns estudos já realizados para o caso brasileiro não encontram evidências que corroborem essa percepção. Bittencourt e Hilbrecht (2003) verificaram que a ideologia política parece não influenciar significativamente o comportamento fiscal. Os autores concluíram que as estruturas partidárias são muito voláteis, e os ideais instáveis dos políticos impedem que se perceba o efeito da ideologia política sobre a maioria das variáveis. Nakaguma e Bender (2010), estudando ciclos políticos e desempenho fiscal dos estados brasileiros, também não verificam influência da ideologia nos seus resultados.

Ainda que haja referências que não encontraram evidências da relação entre ideologia político-partidária e política fiscal, conforme apresentado anteriormente, há outras referências que apontam para a existência dessa relação. Segundo Arvate et al. (2008), a ideologia determina a atenção privilegiada a determinados setores sociais que representariam o eleitorado do partido. Os partidos de esquerda, dando voz a grupos menos favorecidos, tendem a priorizar um Estado maior e mais ativo, regulando os mercados e usando os gastos públicos para restringir as desigualdades geradas pelo funcionamento de uma economia de mercado.

Por sua vez, os governos de direita favorecem um Estado menor e menos ativo, preocupado apenas em manter a estabilidade econômica e interferir o mínimo possível no

livre curso da economia de mercado. Argumentam também que governos de esquerda são mais preocupados em combater o desemprego e os governos de direita são mais preocupados com o controle da inflação. No teste empírico, os autores analisaram um painel de 26 estados brasileiros entre 1986 e 1994 e concluíram que a ideologia partidária de fato influencia o resultado fiscal, com os governantes de partidos de direita apresentando maiores superávits do que os de partidos de esquerda, principalmente pelo aumento de receitas.

Em outro estudo, Sakurai (2009) procura evidências de ciclos eleitorais e partidários nas funções orçamentárias de municípios brasileiros de 1990 a 2005 e também chegou a conclusões similares. Seus resultados sugerem que tanto os partidos de esquerda quanto os de direita, quando comparados com partidos de centro, realizam maiores volumes de recursos nas funções saúde e saneamento e menores despesas nas funções habitação e urbanismo e educação e cultura. O autor constatou a existência do fenômeno do ciclo partidário, mas de forma relativa e específica a algumas funções orçamentárias.

Existem outros trabalhos que encontram evidências da relação entre a ideologia política e o resultado da gestão pública. Dentre eles, o estudo de Avelar e Walter (2008) verifica a existência de correlação entre a qualidade de vida em municípios e a predominância de determinadas ideologias partidárias. Municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentam predominância de partidos considerados de direita. À medida que o IDH aumenta, os partidos de centro passam a predominar, especialmente o PMDB. Por sua vez, os partidos de esquerda são mais presentes nos municípios com IDH médios e altos.

Considerando a influência da ideologia político-partidária dos governantes eleitos, utilizam-se estas e outras variáveis políticas como instrumento para tratar a simultaneidade entre a proporção de pobres e o gasto público.

Nesta seção apresentou-se um breve panorama da relação entre pobreza e gasto público, bem como da relação entre ideologia político-partidária e gasto público. Na seção 3 apresenta-se a análise descritiva dos dados, e na seção 4 é apresentada a metodologia utilizada para a realização do teste empírico.

3 ANÁLISE DESCRITIVA

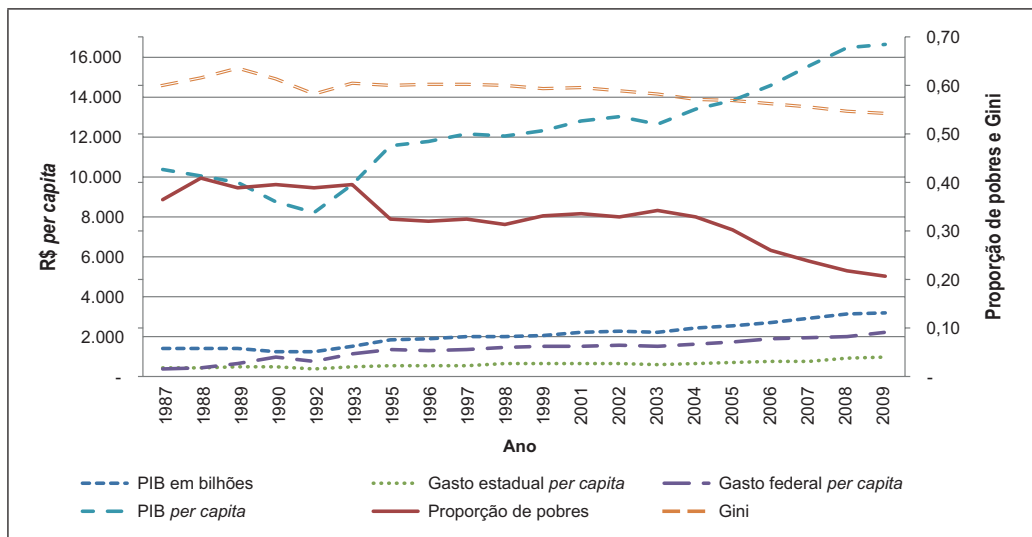
Nesta seção é apresentada a análise descritiva do comportamento da proporção de pobres, do gasto do governo e da ideologia política no período de 1987 a 2009, distribuída em três subseções: na primeira subseção, 3.1, analisa-se a proporção de pobres, na segunda, 3.2, o gasto público, e na terceira, 3.3, a ideologia político-partidária dos governantes.

3.1 Proporção de pobres (H)

Até o início da década de 1990, a proporção de pobres¹⁴ (H) no Brasil manteve-se estável e próxima a 0,40 do total da população (Figura 1). Em meados dessa década, mais especificamente em 1995, essa proporção apresentou queda para o patamar de 0,33 – esse desempenho pode ser atribuído principalmente à política de estabilização de preços, a qual teve efeitos positivos sobre a redução da pobreza no país. No entanto, após o efeito inicial, a taxa manteve-se estável até 2004, quando iniciou de fato uma queda sistemática até 2009, chegando a 0,21.

FIGURA 1

Proporção de pobres (H) sobre população do Brasil, coeficiente de Gini, PIB (em R\$ bilhões), PIB *per capita*, gasto estadual e federal *per capita* de 1987 a 2009



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Ipea, do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
Nota: em R\$ de dez./2009

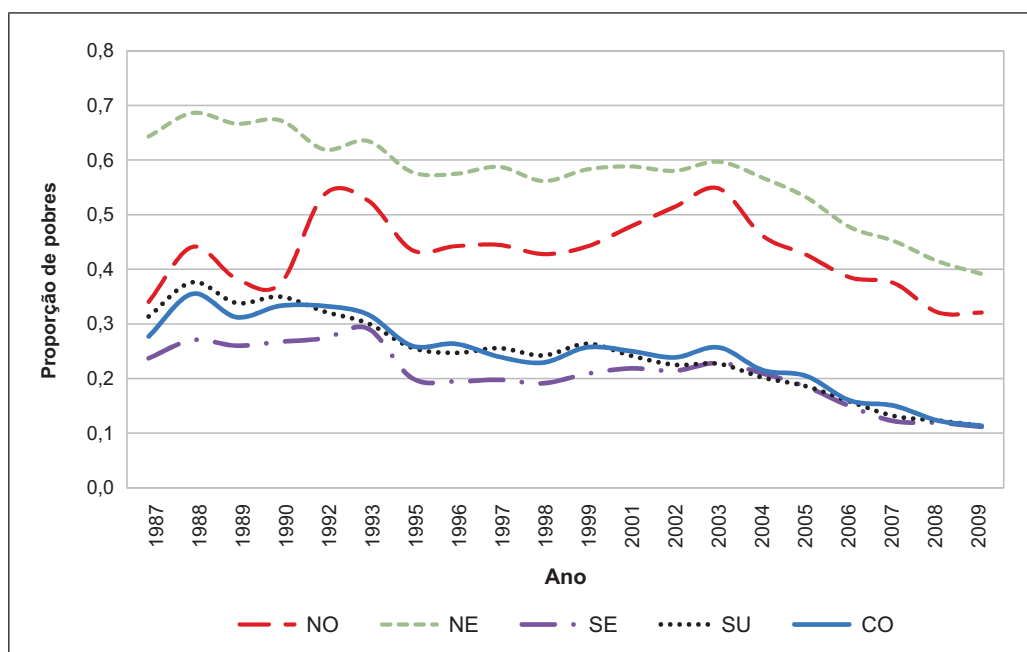
Verifica-se que no período analisado (1987-2009) o PIB cresceu mais de duas vezes, de R\$ 1,4 trilhão para R\$ 3,2 trilhões por ano, comportamento similar à somatória das funções orçamentárias do gasto estadual selecionadas neste estudo, que partiu de R\$ 445 *per capita* anual para R\$1.009. A soma do gasto federal das funções orçamentárias selecionadas, nesse mesmo período, cresceu mais de cinco vezes, passando de R\$ 425 *per capita* anual para R\$ 2.253, crescimento mais intenso que no caso estadual. Simultaneamente, o coeficiente de Gini caiu de 0,60 em 1987 para 0,54 em 2009. Esses números sugerem uma relação entre crescimento econômico, desigualdade de renda, despesa do governo e redução da pobreza. Ao mesmo tempo em que houve crescimento, queda da desigualdade e aumento do gasto, nota-se queda da proporção de pobres no Brasil.

14 Quantidade de pobres abaixo da linha de pobreza sobre o total da população.

Porém, é possível notar que o comportamento da queda da proporção de pobres apresenta discrepâncias entre as regiões do país. Analisando as médias da proporção de pobres (H) das cinco regiões do país – ponderadas pela população estadual –, é possível observar, no período de 1987 a 2009 (Figura 2), queda desse índice em todas as regiões, porém com intensidades diferentes. A Região Norte¹⁵ não apresenta os maiores índices de pobreza, mas é a que teve a menor queda da proporção de pobres, apenas 5,8%, partindo de 0,34 em 1987 para 0,32 em 2009 (Tabelas 1 e 2).

FIGURA 2

Proporção de pobres (H): média ponderada pela população de cada região do país, de 1987 a 2009



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Ipea

A proporção de pobres entre todos os estados brasileiros variou de 0,36 em 1987 para 0,21 em 2009 – uma queda de 43%. A Região Sul apresentou a maior queda percentual (64%) – de 0,31 para 0,11. A Região Nordeste, apesar da queda de 39% na proporção de pobres entre 1987 e 2009, ainda apresenta os piores índices dentre todas as regiões do Brasil – de 0,64 em 1987 para 0,39 em 2009. Esses dados indicam uma disparidade da queda da pobreza entre as regiões do país, o que motiva uma análise dos efeitos específicos de cada estado para a redução da taxa de pobres.

15 Até 2004 o PNAD não abrangia a área rural da Região Norte. Portanto, a ponderação da média da proporção de pobres considera a população de Tocantins e áreas urbanas de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Adicionalmente, apenas a partir de 1992 há dados de pobreza de Tocantins.

TABELA 1

Média da proporção de pobres (H) ponderada pela população de cada região país

1987	Média	Desvio-padrão
CO	0,28	0,06
NE	0,64	0,05
NO	0,34	0,13
SE	0,24	0,10
SU	0,31	0,04
Brasil	0,36	0,22

Fonte: elaboração do autor com dados do Ipea

TABELA 2

Média da proporção de pobres (H) ponderada pela população de cada região país

2009	Média	Desvio-padrão	Percentual de redução
CO	0,11	0,01	59,1%
NE	0,39	0,04	39,1%
NO	0,32	0,04	5,8%
SE	0,11	0,01	53,0%
SU	0,11	0,04	63,9%
Brasil	0,21	0,13	43,3%

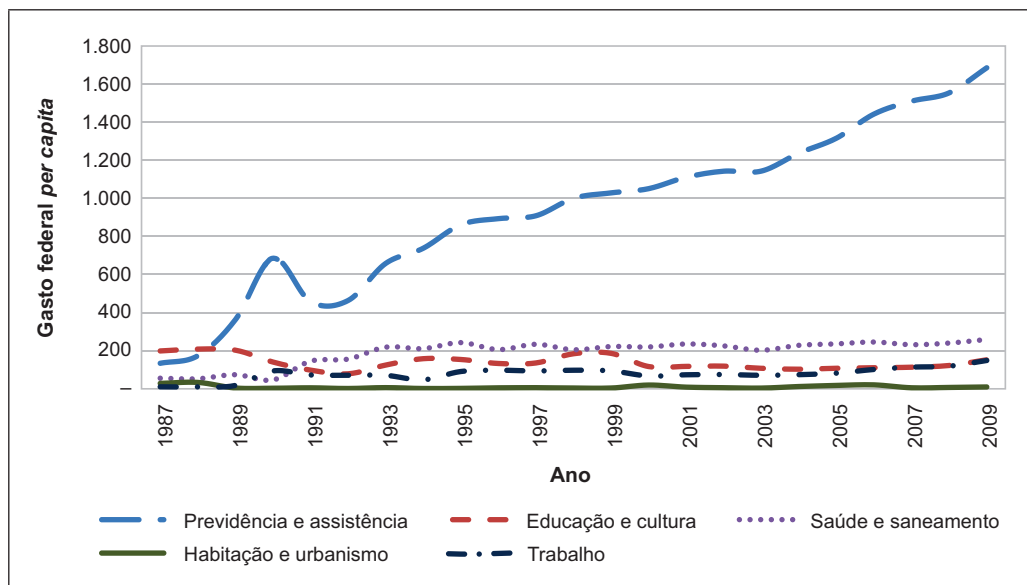
Fonte: elaboração do autor com dados do Ipea

3.2 Despesa por função

A maioria das despesas *per capita* por função orçamentária executada selecionada apresentou aumento no período analisado (Figuras 3, 4 e 5). O gasto *per capita* com a função federal previdência e assistência apresentou crescimento significativo, superior a 12 vezes de 1987 a 2009,¹⁶ chegando a R\$ 1.713 *per capita* em 2009. Esse crescimento e seu elevado valor podem ser explicados pela implantação e pela intensificação de programas de transferência de renda, como o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, bem como pelo sistemático aumento real do salário mínimo,¹⁷ o qual ocorreu desde 1994 e tem impactado o valor das pensões e das aposentadorias, entre outras despesas. A despesa estadual com previdência e assistência também apresentou crescimento no período de 1987 a 2009, porém de 223%, chegando a R\$ 280 *per capita*.

¹⁶ Vide Anexo 1.

¹⁷ Vide Apêndice 2.

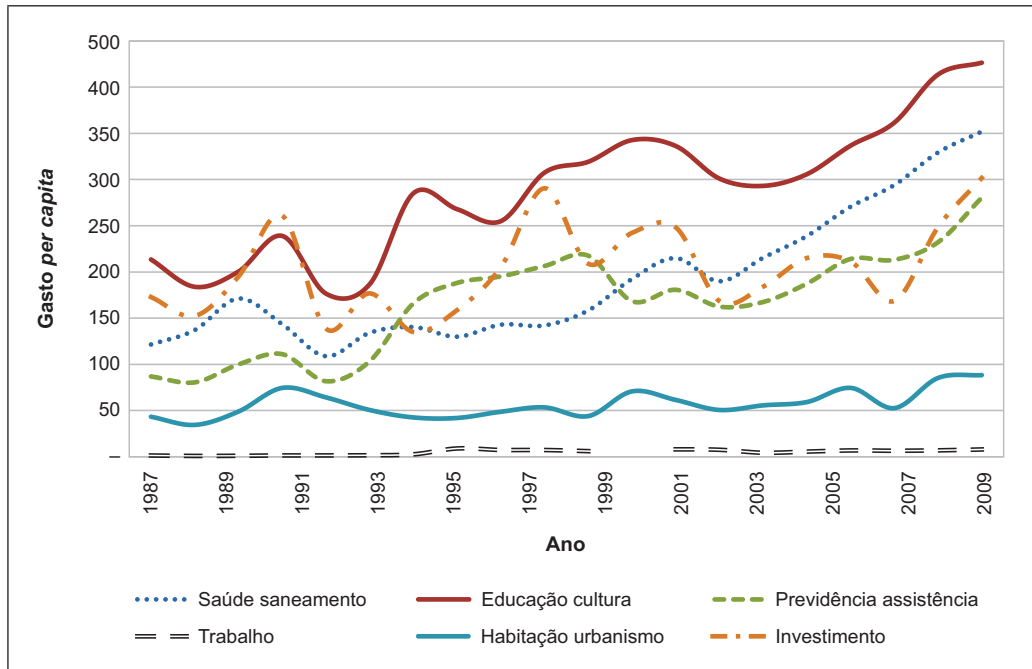
FIGURA 3Gasto federal *per capita* por função orçamentária

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

Nota: em R\$ de dez./2009.

Vale notar que nesse período houve queda do gasto federal em educação e cultura (-20%) – para a mesma função estadual houve aumento de 100% – e do gasto federal em habitação e urbanismo (-66%) – para a mesma função estadual houve aumento de 153%. No caso de saúde e saneamento, o aumento foi de 190% na função estadual e 391% na função federal. Por fim, o gasto da função trabalho (proteção e benefícios ao trabalhador, relações do trabalho, empregabilidade e fomento ao trabalho)¹⁸ teve forte aumento tanto na esfera federal como na estadual, 1.467% e 451%, respectivamente. Portanto, de maneira geral, verifica-se um aumento quase generalizado das despesas, além de uma redistribuição entre as funções tanto no caso federal como no estadual.

18 Vide Anexo 4.

FIGURA 4Gasto estadual *per capita* médio por função orçamentária e investimento *per capita* médio

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

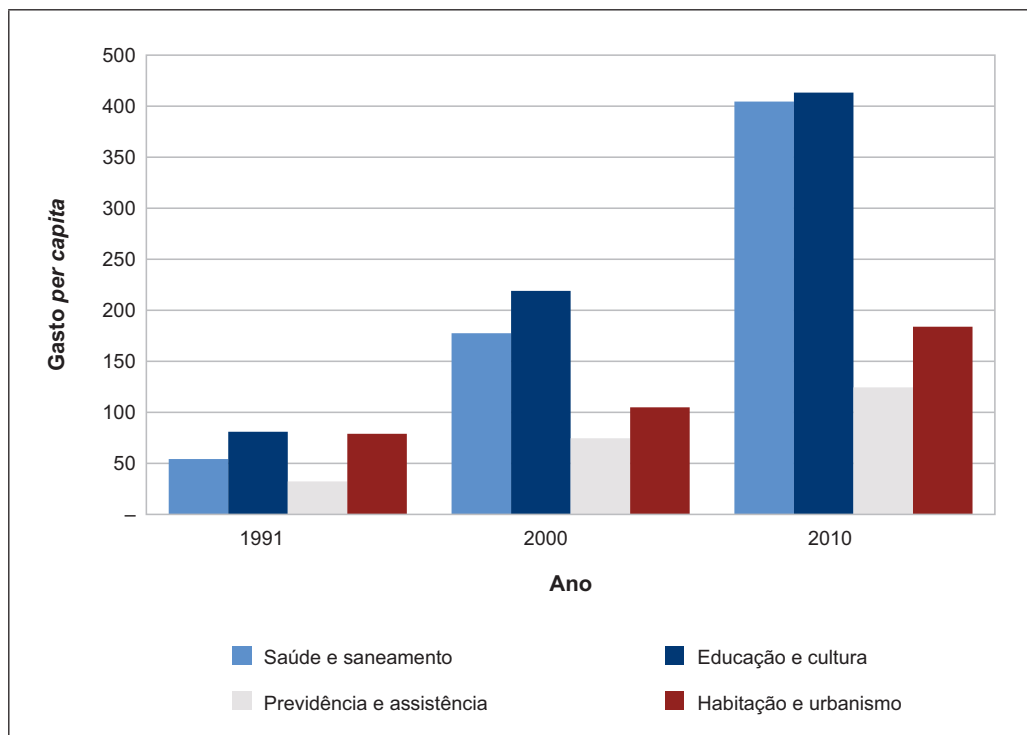
Nota: em R\$ de dez./2009. Para Tocantins não há dados de 1987 a 1989. Não há dados disponíveis de gasto na função trabalho em 2001.

Com relação às despesas municipais¹⁹ (Figura 5), também é possível observar crescimento expressivo em todas as funções entre os anos de 1991, 2000 e 2010. As funções educação e cultura e saúde e saneamento cresceram mais de seis vezes, chegando em 2010 a R\$ 413 e R\$ 404 em valores *per capita*, respectivamente.

É claro o crescente volume *per capita* das despesas classificadas como sociais das três instâncias de governo no período analisado, bem como a crescente participação dessas despesas no PIB²⁰ de 1987 a 2009 – de 4% para 14% no caso do gasto federal e de 4% para 6% no estadual, e 3% para 8% de 1991 a 2010 nos municípios. Esses dados contribuem para justificar uma análise mais profunda dos efeitos desses gastos sobre a queda da pobreza no país.

19 Não há dados disponíveis de gasto municipal para a função trabalho em 2000.

20 *Vide* total de gasto por função orçamentária: Anexos 11, 12 e 10.

FIGURA 5Gasto municipal *per capita* médio por função orçamentária

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

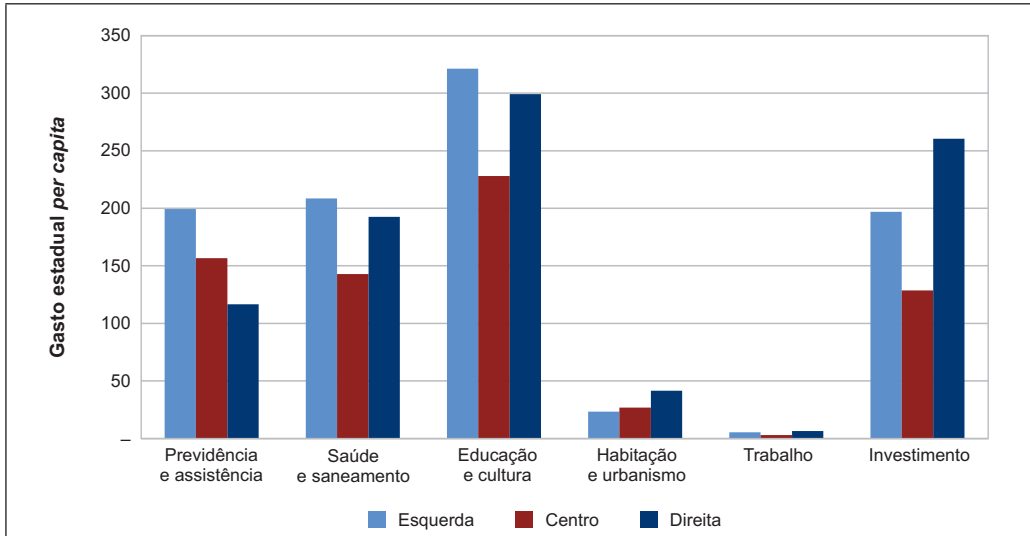
Nota: em R\$ de dez./2009.

3.3 Ideologia político-partidária

A análise descritiva dos dados permite observar a influência da ideologia político-partidária dos governadores sobre a despesa estadual e municipal (Figuras 6 e 7). Assim como identificado na literatura, os governadores de partidos de esquerda, quando comparados com os das demais ideologias, tendem a ter maiores volumes de gastos sociais (saúde e saneamento, educação e cultura, previdência e assistência). Em contrapartida, governadores de partidos de direita têm maior volume de investimentos. Com exceção da despesa com previdência e assistência e habitação e urbanismo, os partidos de governadores de centro são os que apresentam menor volume de gastos e de investimentos quando comparados com os demais.

FIGURA 6

Gasto estadual *per capita* médio por função orçamentária e investimento *versus* ideologia político-partidária

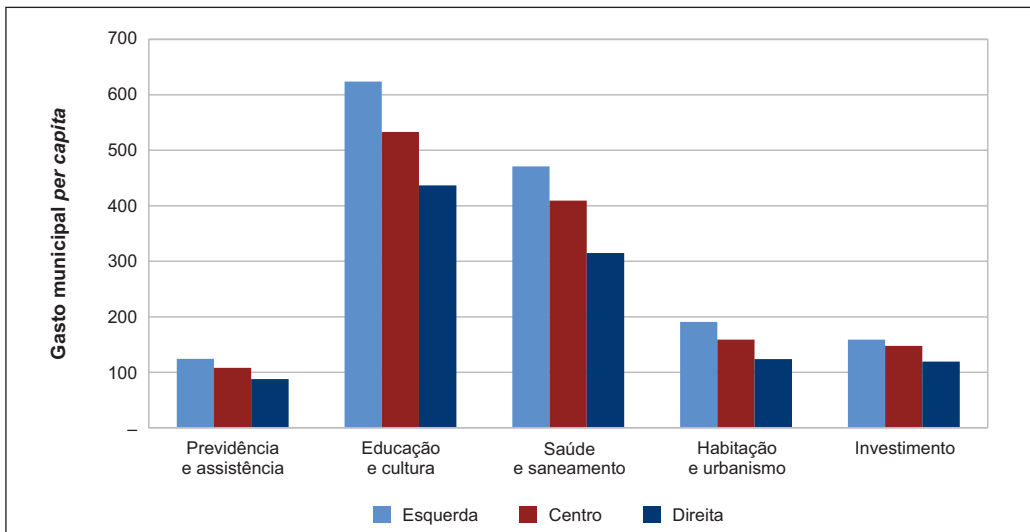


Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e do Tribunal Superior Eleitoral

Nota: em R\$ de dez./2009.

FIGURA 7

Gasto municipal *per capita* médio por função orçamentária e investimento *versus* ideologia político-partidária – 1991, 2000 e 2010



Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e do Tribunal Superior Eleitoral

Nota: em R\$ de dez./2009.

Para o caso da influência da ideologia político-partidária dos prefeitos sobre o comportamento da despesa municipal, nota-se que os afiliados a partidos de esquerda tendem a empenhar um maior volume de recursos em todas as funções selecionadas quando comparados aos vinculados aos partidos de outras ideologias partidárias.

De maneira geral, assim como verificado por Arvate et al. (2008), nota-se que os partidos de esquerda tendem a favorecer um Estado maior e mais ativo. No entanto, o maior volume de despesa não garante sua efetividade para a redução da pobreza, ou seja, apenas caracteriza um viés de comportamento fiscal de acordo com sua ideologia partidária.

4 METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

Neste estudo analisa-se o efeito do gasto público executado sobre a pobreza no Brasil. Inicialmente, na subseção 4.1 apresenta-se o procedimento no qual é verificado o efeito do gasto estadual e federal *per capita* sobre a pobreza. Na subseção 4.2 apresenta-se o desenvolvimento do procedimento proposto para tratar esse viés de simultaneidade entre o gasto do governo e a proporção de pobres – ponto discutido anteriormente na revisão de literatura – por meio do modelo de mínimos quadrados em dois estágios utilizando variáveis de ideologia política dos governantes como instrumento.

Na última subseção, 4.3, apresenta-se o procedimento para a estimação do efeito do gasto municipal sobre a taxa de pobreza.

4.1 Análise para o painel de estados

Para estimar o efeito do gasto público *per capita* sobre a proporção de pobres, utilizou-se uma base de dados composta por um painel de estados brasileiros em vinte anos – de 1987 a 2009. O modelo proposto utiliza metodologia semelhante à aplicada no trabalho de Ferreira et al. (2010), o qual analisou o efeito do crescimento econômico setorial e o gasto do governo dentre outras variáveis sobre a pobreza. Porém, neste caso há adaptações, pois o foco principal é o efeito do gasto do governo e não o efeito do crescimento econômico sobre a pobreza.

O modelo econométrico de efeitos fixos foi utilizado para estimar o efeito das despesas estaduais sobre a proporção de pobres. Este método é aplicado para remover o efeito de características não observáveis, que não variam no tempo e são intrínsecas a cada estado. A equação a seguir representa o modelo proposto:

EQUAÇÃO 1

Estimação da proporção de pobres em função do gasto público (análise estadual)

$$Txpobre_{it} = \alpha + Gasto_{it}\beta + x_{it}\gamma + a_i + u_{it} \quad (1)$$

Em que $Txpobre_{it}$ representa o logaritmo da proporção de pobres (H) no estado i ($=1, \dots, N$) para cada ano t ($=1, \dots, T$); $Gasto_{it}$ representa o conjunto de variáveis explicativas, logaritmo do gasto estadual e federal *per capita* executado por função orçamentária selecionada; x_{it} representa o vetor de variáveis de controle; a_i é o efeito fixo não observável dos estados; e u_{it} é o termo aleatório *iid*.

As fontes dos dados dessa estimação foram o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, além de outras fontes. As estatísticas de pobreza utilizadas neste estudo para o caso dos estados – proporção de pobres (H) – são calculadas pelo Ipea com base nas respostas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)²¹ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na qual se mede o número de pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza considerada neste caso é o dobro da linha de extrema pobreza.²²

As variáveis gasto federal e gasto estadual *per capita* executados são tratadas de duas maneiras: agregadas e desagregadas. Quando desagregadas, são decompostas entre as seguintes funções orçamentárias selecionadas:²³ previdência e assistência social; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho, além do investimento no caso estadual. Quando agregadas, representam a soma dessas despesas *per capita* selecionadas, excluindo-se o investimento. Os dados de despesa pública (tanto federal como estadual) são fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Marinho e Araújo (2010) e Marinho et al. (2011) incluem a variável desigualdade de renda (Gini) nos modelos de determinação do impacto das aposentadorias rurais e dos programas de transferência de renda sobre a pobreza.²⁴ Para este modelo tal variável não será incluída, evitando-se incorrer no erro de excesso de especificação do modelo.

De acordo com Hoffmann (2005), admitindo que a distribuição log-normal é uma boa representação da distribuição da renda no Brasil, a redução da pobreza pode ser alcançada apenas reduzindo-se a desigualdade, apenas aumentando-se a renda média ou por meio da combinação de crescimento com queda da desigualdade. Adicionalmente, Barros e Mendonça (1997) e Barros et al. (2007) verificaram que as políticas públicas focadas na redução de pobres buscam crescimento econômico ou igualdade de renda, pois a queda da pobreza requer sempre um desses fatores. Portanto, o gasto do governo, assim como outras variáveis explicativas, tem efeito sobre a pobreza, sobretudo por meio da queda da desigualdade ou do aumento da renda.

21 De 1986 a 2008 houve vinte PNADs, com exceção dos anos de 1991, 1994 e 2000, que foram excluídos da pesquisa.

22 Uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa com base em recomendações da FAO e da OMS.

23 As respectivas subfunções de cada função são descritas no Anexo 4.

24 Esses estudos chegam à conclusão de que tanto a aposentadoria rural como os programas de transferência de renda não têm impacto sobre a queda da pobreza no Brasil.

Assim, considerando que a pobreza pode ser reduzida por meio da queda da desigualdade e/ou do crescimento da renda e o Teorema de Frisch-Waugh-Lovell (GREENE, 2002), conclui-se que a inclusão dessas variáveis de controle na estimação do efeito do gasto público sobre a pobreza geraria um erro de excesso de especificação desse modelo. Com o excesso de controles – renda e desigualdade – o efeito do gasto não seria detectado pelo modelo. O gasto público afeta a pobreza predominantemente via aumento da renda ou queda na desigualdade. Uma vez incluídas essas variáveis no modelo, não seria possível captar o efeito do gasto público sobre a pobreza. A inclusão de renda, desigualdade e gasto público no mesmo modelo de estimação da pobreza pode ser considerada erro de excesso de especificação.

Angrist e Pischke (2009) apresentam em seu livro um item sobre “controles ruins”. Segundo os autores, existe um entendimento quase comum que mais controles podem aumentar a probabilidade de as estimativas da regressão terem uma interpretação aleatória. No entanto, argumentam que alguns controles nunca deveriam ser incluídos em uma regressão, mesmo que sua inclusão altere seus coeficientes. Esclarecem que controles ruins são aquelas variáveis que também poderiam ser variáveis dependentes, ou seja, elas próprias poderiam fazer parte do resultado do experimento.

Para controlar aspectos demográficos, utilizou-se o logaritmo da população estadual (*pop*). Para esta variável, os dados de população são estimativas com base nas projeções das populações residentes segundo as unidades da Federação.²⁵ Adicionalmente, incluíram-se as variáveis proporção da população estadual de indivíduos com idade inferior a 15 anos (*menor_15*), bem como a proporção da população superior a 60 anos (*maior_60*). De acordo com Arvate et al. (2008), essas parcelas da população utilizam grande volume de recursos nas áreas da saúde e previdência, no caso dos idosos, e educação, no caso dos menores de 15 anos, o que influencia o volume de gastos e conseqüentemente pode influenciar o grau de pobreza da região. Os dados para o período analisado (1987-2009) foram obtidos por meio de interpolação pela taxa de crescimento dos dados fornecidos pelo IBGE dos anos de 1991, 1996, 2000 e 2010.

De acordo com Menezes-Filho e Vasconcelos (2007), a educação tende a reduzir a desigualdade, que, por sua vez, contribui para a queda da pobreza. Assim, incluiu-se a variável (*nível educação*)²⁶ – a qual é a razão entre o somatório do número de anos de estudo completados pelas pessoas que têm 25 ou mais anos de idade e o número de pessoas nessa faixa etária – como *proxy* do nível de educação da população dos estados.

Como variável de controle de estabilização econômica, medida pela inflação, utilizou-se o valor Índice Nacional de Preços ao Consumidor (*inpc*) do IBGE. Por fim, para captar eventuais efeitos de tendências no tempo de variáveis omitidas, foram incluídas variáveis de

25 Segundo metodologia descrita em Projeção da População do Brasil por sexo e idade 1980-2050 – IBGE – revisão 2008.

26 Fonte: Ipea.

tendência linear (*trend*) e quadrática (*trend2*). Todas as medidas monetárias estão em reais (R\$) de dezembro de 2009, deflacionadas pelo INPC do IBGE.²⁷

Com a finalidade de compreender as diferenças de elasticidade gasto-pobreza entre os estados brasileiros, incluíram-se estimações do efeito do gasto estadual interagindo com suas respectivas condições iniciais sobre a pobreza. Com base na Equação 1, anteriormente apresentada, serão derivadas outras funções similares de estimação da proporção de pobres como função do gasto estadual, em que o termo $Gasto_{it}$ é aplicado das seguintes maneiras:

- gasto estadual *per capita* desagregado por função e investimento e gasto federal desagregado por função;
- gasto estadual *per capita* agregado (soma dos gastos estaduais das funções orçamentárias selecionadas);
- gasto estadual *per capita* agregado interagindo com binárias de estado;
- gasto estadual agregado, interagindo com condições iniciais de 1980 por estado (quais sejam: renda familiar *per capita*, desigualdade, pobreza, educação e mortalidade infantil).

Nos três últimos modelos utiliza-se o gasto estadual estimado com ideologia política como instrumento, de acordo com o procedimento a seguir.

4.2 Influência da ideologia político-partidária sobre o gasto do governo

Para tratar o problema de simultaneidade entre gasto público e pobreza aplicou-se o modelo de mínimos quadrados em dois estágios. No primeiro estágio estima-se a despesa *per capita* utilizando-se como instrumento a ideologia político-partidária dos governantes, bem como outras variáveis políticas: Lei de Responsabilidade Fiscal, tempo de permanência no governo, alinhamento partidário com o presidente da República, receitas tributárias e transferências correntes, as quais são denominadas “ideologia política”. No segundo estágio estima-se a proporção de pobres como função dos gastos *per capita* estimados obtidos no primeiro estágio.

O uso das variáveis instrumentais de ideologia política visa a corrigir o viés de simultaneidade. Um bom instrumento deve ser correlacionado com a variável explicativa endógena (despesa do governo) e não correlacionado com o erro (u_{it}) da equação principal – equação que estima o efeito do gasto sobre a pobreza.

²⁷ No caso da renda domiciliar foi utilizado o deflator específico da PNAD, pois, de acordo com Corseuil e Foguel (2002), no caso dos valores da PNAD é preciso centrar o INPC para o primeiro dia do mês para que estes estejam alinhados com a data da coleta de dados da PNAD. Este cálculo é feito por meio da média geométrica entre os valores medidos em dois meses consecutivos.

A literatura apresentada mostra que pode haver correlação entre a ideologia política e a despesa do governo, além de a ideologia partidária ser uma variável pré-determinada no mínimo um ano e até quatro anos antes do gasto público, assim como das variáveis de controle. Portanto, a ideologia política é possivelmente exógena e não tem correlação com o erro da equação principal.

A seguir detalha-se o procedimento de estimação por mínimos quadrados em dois estágios para o caso do gasto do governo estadual, no qual se estima a equação do primeiro estágio utilizando-se o painel de estados durante os mesmos vinte anos. Neste estágio estima-se o efeito da influência da ideologia política sobre a despesa do governo ao longo do tempo (não necessariamente a comparação desse efeito entre os estados), de acordo com a Equação 2, a seguir. O modelo proposto é uma adaptação do modelo desenvolvido por Arvate et al. (2008), por meio do qual verificaram a influência da ideologia político-partidária sobre o volume de gastos dos estados brasileiros.

EQUAÇÃO 2

Estimação de gasto estadual com variável instrumental

$$\text{Gasto_estadual}_{it} = \psi + \text{ideologia}_{it-n} \theta + x_{it} \zeta + \mu_i + e_{it} \quad (2)$$

Em que $\text{Gasto_estadual}_{it}$ representa o logaritmo do gasto estadual agregado *per capita* das funções orçamentárias (quais sejam: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho). A variável instrumental ideologia política dos governantes é representada por ideologia_{it-n} , em que n é a defasagem entre o ano do gasto corrente e o ano da última eleição estadual. O conjunto de variáveis de controle é representado por x_{it} , μ_i é o efeito fixo não observado dos estados e e_{it} é o termo aleatório *iid*.

O termo ideologia_{it-n} representa o conjunto de variáveis instrumentais. Para ideologia político-partidária do governador em exercício de mandato utilizam-se binárias (direita e centro), aplicada para os quatro anos subsequentes à sua eleição.²⁸ Por exemplo: a binária centro assume o valor 1 nos anos de 1995 a 1998, quando o governador eleito nas eleições estaduais de 1994 é de um partido de centro. Para a classificação da ideologia política entre os partidos de esquerda, direita e centro tomou-se como base a classificação realizada por Coppedge (1997)²⁹ para os partidos em 11 países latino-americanos.³⁰ A binária de partidos de esquerda foi omitida da estimação para evitar o problema de multicolinearidade perfeita, passando assim a ser a referência desta análise.

Segundo observaram Arvate et al. (2008), governadores politicamente alinhados com o presidente da República produziram melhores resultados primários nos seus estados. Era o

28 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e <<http://jaironicolau.iesp.uerj.br/banco2004.html>>.

29 Vide Anexo 2.

30 Para o governador eleito em 1990 em Minas Gerais, do Partido da Renovação Social (PRS), utilizou-se a ideologia da coligação de direita, uma vez que este partido não é contemplado pela tabela base utilizada.

que se esperava, dado que o apoio mútuo pode gerar benefício aos governadores ante os governadores não aliados. Neste caso, optou-se por incluir uma variável mais específica: o alinhamento político do mesmo partido entre presidente e governador em exercício, e não apenas alinhamento político da coligação. Para captar esse efeito foi criada a binária *govfed*, que assume valor 1 quando o partido do presidente eleito é o mesmo do governador eleito e zero se contrário. Incluiu-se também uma variável que pondera o tempo do partido no governo, a qual mede o efeito da permanência em número de anos que o partido permanece no governo continuamente (*tempogov*).

Como *proxy* do efeito das receitas do governo, considerou-se tanto o efeito do logaritmo das transferências correntes do governo federal ao estadual (*transcor*) como o logaritmo das receitas tributárias do governo estadual (*receitrib*),³¹ ambas em reais *per capita* de dezembro de 2009.

Outro fator considerado pela literatura é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),³² que impôs controle do gasto condicionado à sua capacidade de arrecadação de tributos, além de definir limites de endividamento e de gasto com pessoal, educação e saúde (NAKAGUMA; BENDER, 2010). Para captar o efeito da LRF, utilizou-se a binária *lrf*, que assume valor 1 para os anos de 2000 a 2009 e valor zero para os anos de 1987 a 1999. Considera-se o ano de 2000 como de valor 1, pois, de acordo com Nunes e Nunes (2003), embora a LRF tenha entrado em vigor em maio de 2000, quando as administrações já trabalhavam com orçamentos aprovados no ano anterior, muitos ajustes foram efetivamente realizados neste ano. Logo, são observadas ações de conservadorismo fiscal já no próprio ano de aprovação da lei.

Para completar o modelo foram incluídas todas as variáveis de controle (x_{it}) da Equação 1 na Equação 2. Conforme descrito anteriormente, o gasto estimado no primeiro estágio por meio da Equação 2 é utilizado no segundo estágio (Equação 1) para estimação da proporção de pobres.

4.3 Efeito do gasto municipal

A segunda investigação da relação entre gasto público e pobreza é realizada para o caso dos municípios. A metodologia aplicada neste caso é similar à utilizada para os estados, porém dispõe-se apenas de dados de três anos, quais sejam: 1991, 2000 e 2010, para 5.058 municípios. Nesta etapa também se utiliza o modelo econométrico de efeitos fixos para o painel de municípios, o qual elimina o efeito não observado associado aos municípios, de acordo com a Equação 3 a seguir:

31 Fonte: Exercício Orçamentário dos estados – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

32 Oficialmente Lei Complementar n. 101 de 2000.

EQUAÇÃO 3

Estimação da proporção de pobres em função do gasto público (análise municipal)

$$Txpobre_{it} = \alpha + Gasto_municipal_{it}\beta + w_{it}\pi + a_i + u_{it} \quad (3)$$

Para o caso dos municípios, a variável $Txpobre_{it}$ é o logaritmo da proporção de pessoas com renda inferior a 50% do salário mínimo;³³ $Gasto_municipal_{it}$ representa o logaritmo das despesas municipais *per capita* das funções orçamentárias selecionadas: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e investimento, com exceção da função trabalho, que não tem dados disponíveis para 1991. Também neste caso estes dados são fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

As variáveis de controle contidas no vetor w_{it} seguem o mesmo padrão da Equação 1, porém com dados municipais (*pop*, *menor_15* e *maior_60*), com exceção da variável *nível de educação*, que, para o caso dos municípios, é a taxa de alfabetização da população com mais de 15 anos. Além disso, optou-se por substituir as variáveis gasto federal e INPC – que variam apenas entre os anos, e não entre municípios – por binárias de ano. Essas binárias captam os efeitos específicos de cada ano que afetam todos os municípios conjuntamente, como choques macroeconômicos, por exemplo.

Para o primeiro estágio do modelo de estimação por mínimos quadrados em dois estágios utiliza-se a Equação 4, a qual também segue o padrão da Equação 2 dos estados.

EQUAÇÃO 4

Estimação de gasto municipal com variável instrumental

$$Gasto_municipal_{it} = \gamma + ideologia_{it-n}\theta + w_{it}\zeta + \mu_i + e_{it} \quad (4)$$

Em que $Gasto_municipal_{it}$ representa o logaritmo do gasto municipal agregado *per capita* das funções orçamentárias (quais sejam: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; e habitação e urbanismo). A ideologia política ($ideologia_{it-n}$) segue o mesmo padrão utilizado no caso dos estados. Para os partidos não contemplados na classificação de Coppedge (1997) utiliza-se a ideologia partidária da coligação do partido do prefeito³⁴ para classificar sua ideologia político-partidária³⁵ (*esquerda*, *centro* ou *direita*).

A estimação considera ainda as seguintes variáveis instrumentais: binária de alinhamento partidário do prefeito eleito com o governo federal (*munfed*) e binária de alinhamento partidário do prefeito com o governo estadual (*mungov*). Foram mantidas as seguintes

33 Para 2010, proporção de pessoas, por classes selecionadas de rendimento mensal domiciliar *per capita* nominal – total – até 1/2 salário mínimo (R\$ 255,00). Para 1991 e 2000, proporção de pessoas com renda familiar *per capita* inferior a 50% do salário mínimo de 1º de setembro de 1991.

34 Os dados de 1991, 2000 e 2010 têm como base as eleições municipais de 1988, 1996 e 2008, respectivamente.

35 A ideologia dos partidos não classificados na tabela foi estabelecida de acordo com a coligação da qual participam: PMB, PTC, PTRB, PHS, DEM – centro; PTRB, PMN, PR e PRTB – direita; PV, PT do B, PTN, PRB e PSDC – esquerda.

variáveis instrumentais empregadas no caso dos estados: logaritmo das transferências correntes do governo federal para os municípios (*transcor*) e logaritmo da receita tributária municipal (*receitrib*). Do mesmo modo que na Equação 3 optou-se por substituir a binária Lei de Responsabilidade Fiscal do caso dos estados por binárias de ano (1991 e 2000).

Assim como no caso dos estados, todas as variáveis de controle (w_{it}) da Equação 4 foram incluídas no modelo da Equação 3. O gasto municipal estimado no primeiro estágio por meio da Equação 4 é utilizado no segundo estágio (Equação 3) para estimação da proporção de pobres.

5 RESULTADOS

O objetivo desta seção é apresentar os resultados das estimações do efeito do gasto público social das instâncias de governo sobre a proporção de pobres. São apresentadas três estimações para o caso do painel de estados: subseção 5.1, utilizando gastos desagregados por função orçamentária; subseção 5.2, aplicando o modelo de mínimos quadrados em dois estágios com dados agregados; e subseção 5.3, estimando o efeito da interação do gasto agregado com condições iniciais. A última subseção – 5.4 – apresenta a estimação para o caso do gasto municipal.

5.1 Efeito dos gastos estadual e federal desagregados por função orçamentária sobre a pobreza

Inicialmente, para analisar o efeito do gasto desagregado *per capita* sobre a proporção de pobres, o termo $Gasto_{it}$ da Equação 1 foi substituído pela despesa estadual *per capita* de forma desagregada das funções orçamentárias selecionadas: previdência e assistência social; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; trabalho; e despesa de capital com investimento. Da mesma forma, as despesas federais por função (previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento) são incluídas de modo desagregado.

Estimou-se a equação por mínimos quadrados ordinários e testou-se a significância dos parâmetros por meio do teste F, o qual rejeita a hipótese nula de parâmetros iguais a zero.³⁶ Como forma de tratar o efeito específico dos estados testou-se o modelo de efeitos fixos contra o de efeitos aleatórios. O teste de Hausman (Tabela 3) indicou que o termo aleatório está correlacionado com os outros regressores da equação, apontando o modelo de efeitos fixos como o mais adequado. O mesmo procedimento foi aplicado a todas as estimações a seguir.

³⁶ Vide Anexo 3.

Por meio das subfunções que compõem as funções orçamentárias de gasto é possível analisar com mais detalhe os efeitos do gasto sobre a pobreza. Em 14 de abril de 1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou no *Diário Oficial da União* a Portaria n. 42,³⁷ em que atualiza a classificação das despesas por funções e subfunções orçamentárias. No entanto, os dados das subfunções de despesa do governo estadual estão disponíveis apenas a partir de 2004.

O resultado da estimação mostra que o gasto do governo estadual em educação reduz a pobreza (-0,06), e o mesmo gasto na instância federal não é significativo. Considerando a despesa de 2009,³⁸ verifica-se que 56% do total da função estadual educação e cultura se concentrou nas subfunções ensino fundamental e médio. Por sua vez, o foco desta função na esfera federal em 2009 foi o ensino superior.³⁹ Esse resultado está de acordo com o observado por Huber et al. (2008), no qual os pesquisadores citam que o gasto na educação básica e fundamental tende a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Por seu turno, Menezes-Filho e Vasconcelos (2007) verificaram que investimentos no ensino médio podem tornar o crescimento mais efetivo para a redução da pobreza, mas estes não melhoram as perspectivas de crescimento por si sós. Entretanto, os investimentos no ensino universitário têm efeito sobre o crescimento econômico, mas são menos efetivos para o alívio da pobreza, de acordo com o resultado não significativo do gasto federal em educação e cultura, que é concentrado no ensino superior.

Analogamente, no caso do efeito do investimento estadual (-0,05), pode-se entender seu impacto redutor sobre a pobreza considerando-se o efeito multiplicador do investimento sobre a renda. Por meio de investimentos em obras de infraestrutura, por exemplo, aquece-se a economia, gera-se renda e desenvolvimento, e, por consequência, o nível de pobreza da população é reduzido de forma mais consistente.

37 Vide Anexo 4.

38 Vide Anexo 5.

39 Vide Anexo 6.

TABELA 3

Resultado da estimação de pobreza com gasto estadual e federal desagregado – modelo de efeitos fixos

Variável dependente: proporção de pobres (H)		
Variável explanatória	Coefficiente	Desvio-padrão
Gasto estadual:		
Previdência e assistência	0,001	(0,014)
Educação e cultura	-0,061**	(0,031)
Saúde e saneamento	-0,027	(0,019)
Habitação e urbanismo	0,015**	(0,006)
Trabalho	0,010*	(0,005)
Investimento	-0,048***	(0,010)
Gasto federal:		
Previdência e assistência	-0,195**	(0,079)
Educação e cultura	0,009	(0,038)
Saúde e saneamento	-0,161***	(0,032)
Habitação e urbanismo	-0,001	(0,011)
Trabalho	-0,027	(0,036)
Variáveis de controle:		
Estudo	-0,290***	(0,026)
Pop	-1,192***	(0,214)
Menor_15	2,253***	(0,822)
Maior_60	-52,162***	(3,450)
INPC	0,008***	(0,002)
Trend	0,299***	(0,022)
Trend2	-0,005***	-
Constante	21,678***	(3,246)
Estados – efeitos fixos (1987-2009)	sim	
R ²	0,81	
N	448	
Teste de Hausman	151,87***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). O número de observações menor deve-se à ausência de dados de gasto da função trabalho em diversos anos, à ausência de dados de Tocantins de 1987 a 1990 e à ausência de dados de pobreza para o Distrito Federal em 2007.

A função trabalho estadual (0,01) tem efeito positivo sobre a pobreza. Também analisando os dados de 2009, verifica-se que 44% do total desta despesa concentrou-se

nas subfunções empregabilidade e fomento ao trabalho. Em seu estudo, Barros e Foguel (2000) concluíram que o gasto com seguro desemprego está mal focalizado para a redução de pobreza. O acesso aos benefícios da função trabalho não está concentrado na população mais carente, e, em geral, a parcela da população que recebe os maiores benefícios é aquela já detentora da maior renda. Por sua vez, o gasto com a função habitação e urbanismo (0,02) também aumenta a proporção de pobres. Dados de 2009 mostram que 74% desta função se concentraram nas subfunções habitação e infraestrutura urbana, as quais não atendem exclusivamente a parcela mais carente da população.

Com relação às despesas federais, apenas as funções previdência e assistência e saúde e saneamento apresentaram-se estatisticamente significativas e com efeito redutor da proporção de pobres. Em 2009,⁴⁰ as principais subfunções da função saúde e saneamento federal foram: suporte profilático; assistência hospitalar; vigilância epidemiológica; e alimentação e nutrição – 74% do total. O efeito redutor da pobreza do gasto com saúde e saneamento (-0,16) é similar às conclusões de Menezes-Filho e Vasconcelos (2007), os quais identificaram que melhorias no saneamento ajudam o crescimento econômico a ser mais efetivo para a redução da pobreza.

De acordo com o Ipea (Fernandes et al., 1998), o gasto federal com previdência e assistência contempla as seguintes ações: administração de órgãos e programas de pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários; bem como administração de órgãos e programas voltados para a assistência à criança, ao adolescente, ao silvícola⁴¹ e à velhice, para reabilitação profissional de acidentados no trabalho, reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas e para presos e suas famílias. Excluem-se as ações voltadas para servidores públicos federais.

Considerando sua composição e dado seu elevado volume (R\$ 322,71 bilhões em 2009)⁴² e seu caráter de distribuição direta de renda, o gasto com previdência e assistência federal tem efeito redutor sobre a pobreza (-0,20). Em 2009, a principal subfunção de previdência e assistência federal foi a previdência básica, com 71% do total desta função orçamentária. De acordo com Soares et al. (2006), as pensões e aposentadorias não só reduzem a pobreza como também têm a capacidade de retirar as famílias da indigência.

Conforme descrito anteriormente, essa análise pode incorrer no problema de simultaneidade entre o gasto e a pobreza. Esse viés de simultaneidade tende a influenciar o resultado da estimação de pobreza, provocando algumas distorções. O procedimento aplicado na próxima subseção tem o objetivo de testar e tentar tratar esse viés de simultaneidade do gasto estadual.

40 Idem.

41 Que ou quem vive nas florestas. Selvagem, indígena.

42 Vide Anexo 11.

5.2 Efeito sobre a pobreza do gasto estadual agregado estimado por ideologia político-partidária como instrumento

Nesta subseção analisa-se o efeito do gasto agregado dos estados sobre a proporção de pobres de acordo com a Equação 1, utilizando o modelo de mínimos quadrados em dois estágios. As variáveis de ideologia político-partidária são os instrumentos empregados para corrigir o viés de simultaneidade entre o gasto do governo e a taxa de pobreza, conforme discutido anteriormente (Equação 2).

Nesta análise, o gasto estadual *per capita* é tratado de forma agregada (substitui-se o termo $Gasto_{it}$ da Equação 1 por $Gastoagregado_{it}$), isto é, o somatório apenas das funções sociais estaduais orçamentárias selecionadas.⁴³

Inicialmente, seguindo o modelo de estimação em dois estágios, estimou-se, no primeiro deles, o gasto estadual *per capita* agregado utilizando a ideologia política como instrumento.⁴⁴ Os resultados são apresentados na Tabela 4.

TABELA 4

Resultado da estimação de gasto estadual agregado *per capita*, com ideologia política como instrumento – modelo de efeitos fixos

Variável dependente: gasto estadual agregado					
Variável explicativa	Coef.	Desvio-padrão	Variável explicativa	Coef.	Desvio-padrão
Ideologia política:			Variáveis de controle:		
Centro	-0,03	(0,02)	Pop	-1,05***	(0,22)
Direita	-0,04**	(0,02)	Menor_15	0,78	(0,74)
Lrf	-0,07**	(0,03)	INPC	-0,00*	(0,00)
Govfed	0,05***	(0,02)	Maior_60	-15,34***	(3,81)
Tempogov	0,01***	–	Nível de educação	0,02	(0,02)
Transcor	0,34***	(0,02)	Trend	0,04*	(0,02)
Receitrib	0,38***	(0,04)	Trend2	0,00*	(0,00)
Constante	17,88***	(3,30)	R ²	0,86	
Teste de Hausman	65,65***		n	523	
Estados – efeitos fixos		sim			

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). O número menor de observações deve-se à não ocorrência de eleição para governador no DF, em RR e no AP em 1988.

43 Previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho.

44 Também nesta etapa estimou-se a Equação 2 por mínimos quadrados ordinários e aplicou-se o teste F para verificar a significância dos parâmetros, o qual rejeita a hipótese nula de parâmetros iguais a zero (Anexo 8). Com o intuito de tratar o efeito específico dos estados, utilizou-se o teste de Hausman para obter o melhor modelo a ser estimado: de efeitos fixos ou efeitos aleatórios. Analogamente, o teste indicou que o efeito específico associado a cada estado está correlacionado com os outros regressores da equação, indicando o modelo de efeitos fixos como o mais adequado.

Os resultados indicam que os coeficientes das variáveis instrumentais (ideologia política) são estatisticamente significativos. Em particular, os governadores filiados a partidos de direita (-0,04) tendem a gastar menos em funções sociais do que os governadores de esquerda. Resultado semelhante foi observado por Arvate et al. (2008), quando identificaram que os partidos de esquerda tendem a ter um Estado maior e mais ativo. Huber et al. (2008) concluíram que apesar de o partidarismo não ser significativo para determinar o volume total de gasto, os partidos de esquerda tendem a ter um perfil mais progressivo, com gastos mais concentrados nas áreas de saúde, educação e assistência.

As demais variáveis instrumentais também se mostraram estatisticamente significativas. Fatores como maior tempo de permanência no governo (0,01), alinhamento partidário com o presidente (0,05), volume de transferências correntes *per capita* (0,34) e receitas tributárias *per capita* (0,38) tendem a influenciar de forma positiva o dispêndio social. Esse resultado era esperado, pois uma maior receita ou transferências assim como a influência política e o tempo de governo contribuem para um orçamento maior. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs maior controle fiscal, reduz o gasto social estadual (-0,07).

A maior proporção da população superior a 60 anos tem efeito negativo (-15,34) sobre o gasto estadual *per capita*. Quanto maior a população (-1,05) menor o gasto social em termos *per capita*, ou seja: o volume total de gasto não cresce na mesma proporção que a população total ou a população com mais de 60 anos.

Dando sequência ao modelo empregado, estima-se a proporção de pobres utilizando-se o gasto aquilatado no primeiro estágio (Tabela 5).⁴⁵

Para testar a aplicação do modelo de estimação em dois estágios comparativamente ao modelo que emprega o gasto estadual efetivo aplicou-se o teste de Hausman, que compara a consistência das duas estimações, e o teste de exogeneidade de Davidson-MacKinnon, para a regressão em painel com variável instrumental. O teste de Hausman rejeita a hipótese nula de que as diferenças nos coeficientes não são sistemáticas. A rejeição da hipótese nula indica que a melhor opção é o modelo que utiliza a variável instrumental. O teste de exogeneidade de Davidson-MacKinnon (Tabela 5) rejeita a hipótese nula de exogeneidade do gasto do governo. Assim, ambos os testes validaram a utilização do método que aplica o gasto do governo estadual estimado como instrumento de ideologia política. Confirmou-se assim a existência de simultaneidade entre o gasto do governo e a proporção de pobres e validou-se a utilização das variáveis instrumentais de ideologia político-partidária para corrigir este viés.

45 Também no caso do gasto agregado, aplicou-se o mesmo procedimento anterior: estimou-se o efeito do gasto sobre a taxa de pobreza por mínimos quadrados ordinários e aplicou-se o teste F para verificar a significância dos parâmetros, que também rejeita a hipótese nula de parâmetros iguais à zero (Anexo 9). Com o intuito de tratar o efeito específico dos estados, novamente utilizou-se o teste de Hausman para obter o melhor modelo a ser estimado: o de efeitos fixos ou efeitos aleatórios. O resultado repetiu-se, indicando o modelo de efeitos fixos como o mais adequado.

TABELA 5

Resultado das estimações de pobreza com gasto estadual agregado efetivo e estimado por ideologia política como instrumento – modelo de efeitos fixos

Variável dependente: proporção de pobres (H)				
Variável explicativa	Gasto agregado efetivo		Gasto agregado estimado	
	Coefic.	Desvio-padrão	Coefic.	Desvio-padrão
Gasto estadual				
Gasto estadual agregado	-0,09***	(0,04)	-0,19***	(0,06)
Variáveis de controle				
Pop	-0,02	(0,22)	-0,83***	(0,25)
Menor_15	4,91***	(0,81)	5,26***	(0,76)
Maior_60	-46,52***	(4,21)	-51,72***	(4,07)
INPC	0,004***	(0,001)	0,003**	(0,001)
Nível de educação	-0,35***	(0,03)	-0,33***	(0,02)
Trend	0,20***	(0,02)	0,23***	(0,02)
Trend2	-0,00***	(0,00)	-0,00***	(0,00)
Constante	1,18	(3,43)	14,00***	(3,89)
Estados – efeitos fixos (1987-2009)	sim		sim	
R ²	0,72		0,70	
N	535		523	
Teste de Hausman – efeitos fixos	317,01***		227,32***	
Teste F Davidson-Mackinnon			4,30**	
Teste de Hausman – variável instrumental			32,35***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). O número menor de observações deve-se à ausência de dados de Tocantins de 1987 a 1990 e da ausência de dados de pobreza para o Distrito Federal em 2007. Para o gasto estimado por variável instrumental, o número menor de observações deve-se à não ocorrência de eleição para governador no DF, em RR e no AP em 1988.

Apesar de os testes indicarem a validade do uso das variáveis instrumentais de ideologia político-partidária para estimar o gasto, os resultados não demonstraram diferença significativa entre os parâmetros das duas estimações, com gasto utilizando instrumento e com gasto efetivo.

Os resultados das estimações tanto do gasto com instrumento como do gasto efetivo mostram que a despesa *per capita* agregada instrumentalizada do governo estadual (-0,19) tem efeito estatisticamente significativo e reduz a pobreza, assim como o gasto efetivo (-0,09). Portanto, verifica-se que o agregado de gastos sociais estaduais *per capita* é efetivo para a redução da proporção de pobres no Brasil. No estudo de Ferreira et al. (2010), a despesa estadual não se mostrou estatisticamente significativa para a redução da pobreza. Os autores também utilizaram o gasto estadual de maneira agregada, denominando-os de sociais (saúde e saneamento; educação e cultura; e previdência e assistência), e o investimento estadual. No entanto, neste estudo, diferentemente do realizado por Ferreira et al. (2010), não se incluiu o investimento no gasto agregado nem se incluiu a variável crescimento econômico no modelo, apenas as despesas estaduais no valor agregado de gastos sociais (incluindo as funções habitação e urbanismo, e trabalho), e adicionalmente se tratou o viés de simultaneidade entre gasto e pobreza.

Ravallion e Chen (2007) verificaram que o gasto de governos locais das províncias da China foi mais efetivo em reduzir a pobreza do que o gasto centralizado federal. Porém, nota-se que em 2001 o volume de gasto local na China foi 65% do total apurado, perfil diferente do observado nos dados estaduais analisados deste estudo sobre o Brasil. O percentual do total dos gastos selecionados estaduais sobre a soma total de gasto estadual mais federal tem se mantido em torno de apenas 30%⁴⁶ nas últimas décadas, ao contrário do gasto federal, que subiu e se mantém em torno de 70%⁴⁷ do total selecionado. Apesar do volume reduzido do gasto estadual em relação ao federal, este também se mostrou efetivo sobre a redução da pobreza.

No caso do INPC (0,003), o parâmetro foi significativo e também contribuiu para a redução da proporção de pobres. Esse resultado corrobora as conclusões de Ferreira et al. (2010), em que os autores identificaram que apesar de as políticas econômicas de governo não terem como principal objetivo a queda da pobreza, políticas que focaram o crescimento econômico e o controle da inflação tiveram substancial contribuição para a redução recente da pobreza no Brasil, sobretudo em decorrência da melhoria do poder de compra da população carente.

Observa-se também que os demais parâmetros da estimação, tanto com gasto efetivo como com gasto estimado, apresentaram resultados de acordo com o esperado. Quanto maior o nível de educação da população – medida em anos de estudo (-0,33) – menor é a pobreza. Estados com população com mais educação têm menor proporção de pobres que os demais estados.

Os parâmetros demográficos indicaram que estados com uma população maior (-0,83) e com pessoas mais velhas (-51,72) tendem a reduzir a pobreza, diferentemente de estados com população proporcionalmente mais jovem (5,26), que tendem a intensificar a situação de pobreza. População mais velha é proporcionalmente mais economicamente ativa e tem maior renda que populações mais jovens. A população idosa também se beneficia diretamente de programas de transferência de renda, tais como BPC, pensões, aposentadorias rurais, entre outros benefícios.

Para melhor compreender o comportamento do efeito do gasto estadual sobre a pobreza, analisa-se na sequência seu efeito, interagindo-se com condições iniciais dos estados.

5.3 Efeito sobre a pobreza das condições iniciais de cada estado interagindo-se com gasto

Nesta subseção, inicialmente se analisa a elasticidade do gasto estadual agregado estimado por variável instrumental de cada estado sobre a pobreza, ou seja, o efeito das suas características específicas sobre a redução da pobreza no estado. Posteriormente, analisa-se o efeito desse gasto interagindo com as condições iniciais de cada estado em 1980. Essa estimação permite controlar a influência das condições iniciais específicas de cada estado sobre o efeito do gasto na pobreza.

46 *Vide* Anexo 11.

47 *Vide* Anexo 12.

Esta primeira estimação é similar à Equação 1 anterior, porém utilizam-se como variáveis explicativas as binárias de estado interagindo com o gasto efetivo agregado. Por meio desse procedimento é possível verificar a influência das características específicas de cada estado sobre a pobreza, de acordo com a Equação 5, a seguir:

EQUAÇÃO 5

Estimação da proporção de pobres em função de binárias de estado

$$Txpobre_{it} = \alpha + (Gastoagregado_i * binárias\ de\ estado)\beta + u_{it} \quad (5)$$

O resultado desta estimação (Tabela 6) mostra a diferença de elasticidade da pobreza (H) em relação à média do gasto estadual agregado. Os estados da região Nordeste são os que apresentam menor elasticidade da pobreza em relação ao gasto médio estadual, em torno de -0,23, enquanto os estados de Santa Catarina (-0,42) e São Paulo (-0,39) apresentam as maiores elasticidades. Hoffmann (2005), analisando as elasticidades da proporção de pobres (H) em relação à renda média, constatou que estas são relativamente baixas nos estados do Nordeste e relativamente elevadas no Rio de Janeiro, em São Paulo e nos estados do Sul, onde a desigualdade de renda é menor do que em outros estados.

TABELA 6

Resultado da estimação de pobreza com binárias de estado interagindo com gasto estadual agregado estimado – modelo de mínimos quadrados ordinários

Variável dependente: proporção de pobres (H)							
Binária de estado				Binária de estado			
Região	interagindo com gasto estadual	Coef.	Desvio-padrão	Região	interagindo com gasto estadual	Coef.	Desvio-padrão
Norte	ROgasto	-0,37***	(0,040)	Sudeste	MGgasto	-0,36***	(0,040)
	ACgasto	-0,30***	(0,030)		ESgasto	-0,35***	(0,030)
	AMgasto	-0,30***	(0,030)		RJgasto	-0,36***	(0,030)
	RRgasto	-0,35***	(0,030)	Sul	SPgasto	-0,39***	(0,030)
	PAGasto	-0,35***	(0,030)		PRgasto	-0,34***	(0,040)
	APgasto	-0,31***	(0,030)		SCgasto	-0,42***	(0,040)
	TOgasto	-0,24***	(0,030)		RSgasto	-0,35***	(0,030)
Nordeste	MAGasto	-0,24***	(0,040)	Centro-Oeste	MSgasto	-0,37***	(0,040)
	PIgasto	-0,23***	(0,040)		MTgasto	-0,36***	(0,040)
	CEgasto	-0,24***	(0,040)	GOgasto	-0,36***	(0,040)	
	RNgasto	-0,24***	(0,040)	DFgasto	-0,32***	(0,030)	
	PBgasto	-0,24***	(0,040)	constante	0,83***	(0,210)	
	PEgasto	-0,24***	(0,040)				
	ALgasto	-0,23***	(0,040)	R ²	0,82		
	SEgasto	-0,24***	(0,040)	n	535		
	BAGasto	-0,24***	(0,040)	Teste F	84,74***		

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***).

Esse resultado está de acordo com o esperado, dada a diversidade de condições específicas e à desigualdade de renda entre esses estados e regiões. As características específicas dos estados do Nordeste fazem com que o efeito do seu gasto sobre a queda da pobreza seja menor que o efeito do gasto dos estados das Regiões Sul e Sudeste. De certa forma, pode-se inferir que o gasto social *per capita* da Região Nordeste tende a ser menos elástico para reduzir menos a pobreza do que o gasto das demais regiões do país, principalmente Sul e Sudeste.

Na sequência, analisa-se a influência das condições iniciais de cada estado sobre o efeito dos seus gastos sobre a pobreza. Como descrito anteriormente, utilizam-se os dados de 1980 (Censo do IBGE) para obter as variáveis de condições iniciais de cada estado: renda familiar *per capita* (expressa em salários mínimos de setembro de 1991), desigualdade (índice de Theil), pobreza (proporção de pobres), grau de educação (medido pela média de anos de estudo de pessoas de 25 ou mais anos de idade) e mortalidade infantil (número de pessoas de cada milhão nascidas vivas no ano de referência que não completarem um ano).

Portanto, investiga-se o efeito do gasto agregado efetivo dos estados interagindo com suas respectivas condições iniciais em 1980, sete anos antes do início da série de dados utilizada nesta estimação. Para tanto, substituiremos o termo $Gasto_{it}$ da Equação 1 pela variável $Gastoagreg_iniciais^k$, gasto estadual agregado *per capita* multiplicado por cada uma das condições iniciais de cada estado (k), separadamente, resultando nas seguintes variáveis explicativas: $Gasto_renda$, $Gasto_desigualdade$, $Gasto_pobre$, $Gasto_educação$ e $Gasto_mortalidade$, calculadas da seguinte forma:

$$Gastoagreg_iniciais^k_t = Gastoagregado * Condiçõesiniciais_Estado \quad (6)$$

Cada uma dessas variáveis explicativas gera uma estimação de pobreza. O resultado das cinco estimações é apresentado na Tabela 7. É possível observar que as melhores condições iniciais de desenvolvimento de cada estado em 1980 – sete anos antes do início da série de dados utilizada nesta estimação – influenciam de maneira positiva o efeito do gasto social sobre a pobreza. Estados com melhores condições iniciais – quais sejam: maior renda domiciliar, menor desigualdade, menor proporção de pobres, população com mais anos de estudo e menor índice de mortalidade infantil – aumentam o efeito do seu gasto social *per capita* sobre a redução da pobreza. Para a condição inicial de pobreza, medida pela proporção de pobres (H) (0,317) e mortalidade infantil (0,001), o efeito da sua interação com o gasto estadual estimado é de aumento da proporção de pobres. Estados com maior proporção de pobres e com mais mortes de crianças em 1980 têm mais dificuldade em reduzir a pobreza por meio do gasto social (no período em análise, 1987-2009) do que aqueles estados com melhores condições de desenvolvimento naquela data.

As piores condições iniciais reduzem o efeito que o gasto tem sobre a queda da pobreza. Inversamente, estados com maior renda familiar média (-0,107) e população com mais educação (-0,035) em 1980 tendem a aumentar o efeito do seu gasto sobre a redução da pobreza (no período em análise, 1987-2009).

Hoffmann (1995) verificou que para uma distribuição log-normal a relação entre índices de pobreza e a renda média (para diferentes valores de Gini) é uma curva semelhante a um arco de hipérbole. Ou seja, concluiu que quanto maior a desigualdade menor é o efeito do crescimento da renda média sobre a pobreza. Da mesma forma, Menezes-Filho e Vasconcelos (2007) verificaram que estados mais pobres e desiguais têm de se desenvolver mais para atingir a mesma taxa de redução da pobreza que outros estados com melhores condições.

Há diferenças significativas de volume de gastos estaduais entre os estados: aqueles com maiores valores *per capita*⁴⁸ não são necessariamente os que apresentam características específicas – de condições de desenvolvimento – mais favoráveis à redução da pobreza no período analisado. Tal cenário pode ser explicado pela latência do efeito de políticas públicas sobre a alteração das condições iniciais de 1980. Isto é, o dispêndio de hoje tende a gerar um impacto em indicadores futuros. Outra explicação pode ser a inércia da condição desfavorável de alguns estados, que dificulta o alcance dos resultados em curto ou médio prazos, ou mesmo a ineficiência na aplicação desse gasto.

Porém, os estados com características específicas menos favoráveis à redução da pobreza, como os do Nordeste: Alagoas, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Bahia, estão entre aqueles que têm os menores volumes de gasto estadual *per capita*. No longo prazo, essa situação pode resultar na intensificação ou na permanência tanto da situação de pobreza como em piores condições de desenvolvimento, dificultando ainda mais a reversão do quadro.

Conforme verificado por Menezes-Filho e Vasconcelos (2007), é possível perceber que políticas que tenham como foco a melhoria do nível de desenvolvimento dos estados, predominantemente gastos em educação, transferência de renda e saúde, melhoram os efeitos futuros de outros gastos sociais para redução da pobreza. Essas políticas têm a capacidade de intensificar o efeito do mesmo gasto social sobre a queda da pobreza em um momento futuro, criando assim um ciclo virtuoso.

Como testado anteriormente, o gasto social estadual *per capita* tem efeito sobre a queda da pobreza, e em estados com melhor nível de desenvolvimento o efeito desse gasto pode ser intensificado. Podemos verificar que o efeito do gasto, classificado aqui como social, deriva de políticas públicas diversas, das quais algumas têm efeito direto e imediato sobre a pobreza, como as transferências de renda, e outras têm efeito indireto e de médio ou longo prazos, como gasto em educação. Porém, no longo prazo esses gastos geram um resultado positivo e acumulado sobre a queda da pobreza. Por meio deste estudo não foi possível captar a divergência de efeito de políticas públicas no tempo, tampouco a permanência ou não no estado de pobreza. Estudos futuros utilizando um painel dinâmico eventualmente poderão captar tal efeito.

48 Vide Anexo 13.

TABELA 7

Resultado da estimação de pobreza com gasto estadual agregado estimado interagindo com condições iniciais – modelo de efeitos fixos

Variável dependente: proporção de pobres (H)					
Variável explicativa	Renda	Theil	Pobre	Educação	Mortalidade
Condições iniciais de 1980 interagindo com gasto estadual estimado					
Renda X	-0,107***				
Gasto estadual	(0,031)				
Desigualdade (Theil) X		0,010			
Gasto estadual		(0,065)			
Proporção de pobres X			0,317***		
Gasto estadual			(0,081)		
Anos de educação X				-0,035***	
Gasto estadual				(0,012)	
Mortalidade					0,001**
Gasto estadual					(0,000)
Variáveis de controle					
Nível de educação	-0,356*** (0,024)	-0,348*** (0,024)	-0,355*** (0,024)	-0,353*** (0,024)	-0,348*** (0,024)
Pop	0,314 (0,210)	0,315 (0,218)	0,717*** (0,234)	0,290 (0,210)	0,598** (0,242)
Menor 15	4,019*** (0,823)	3,294*** (0,806)	3,604*** (0,797)	3,779*** (0,816)	3,302*** (0,801)
Maior 60	-39,317*** (3,982)	-40,611*** (4,071)	-33,707*** (4,332)	-40,541*** (3,975)	-35,677*** (4,478)
INPC	0,047*** (0,005)	0,045*** (0,005)	0,040*** (0,005)	0,047*** (0,005)	0,041*** (0,005)
Constante	-3,453 (3,153)	-3,897 (3,348)	-10,921*** (3,634)	-3,036 (3,172)	-8,709** (3,756)
Binárias de ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Estados – efeitos fixos (1987-2009)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
R ²	0,76	0,76	0,77	0,76	0,76
N	535	535	535	535	535

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). Desvio-padrão entre parênteses.

Vale lembrar novamente que a eficiência de cada governo na aplicação dos seus gastos também pode ter influência sobre esse efeito. Esta hipótese abre espaço para um novo campo de estudo acerca da influência do grau de eficiência do governo com relação ao efeito de políticas públicas sobre a queda da pobreza, por meio de análise de escores de eficiência.

5.4 Efeito do gasto municipal sobre a pobreza

Nesta subseção aplica-se procedimento análogo ao utilizado para o caso do gasto estadual *per capita*. Inicialmente, estima-se o efeito do gasto municipal *per capita* desagregado por função orçamentária sobre a pobreza, posteriormente, com o intuito de tentar tratar o viés de simultaneidade entre o gasto do governo e a pobreza, utiliza-se a estimação de mínimos quadrados em dois estágios. No primeiro estágio utiliza-se a Equação 4, aplicando o resultado da estimação do gasto municipal *per capita* por meio de variáveis instrumentais de ideologia política na Equação 3, segundo estágio.⁴⁹

O resultado apresentado na Tabela 8 mostra que, assim como no caso do gasto federal, o gasto *per capita* municipal com previdência e assistência (-0,01) e saúde e saneamento (-0,05) tem efeito redutor sobre a pobreza, da mesma forma que o gasto com habitação e urbanismo (-0,01) e investimento (-0,01). O investimento e todas as despesas municipais, com exceção do gasto com educação e cultura, têm efeito redutor da pobreza.

Estranhamente, o gasto com educação e cultura municipal (0,03) apresenta comportamento inverso ao esperado – intensifica a pobreza.

Dentre as variáveis de controle, verifica-se que cidades com maior população total (0,14) e população abaixo de 15 anos (1,85) têm maiores níveis de pobreza, ao contrário de cidades com população acima de 60 anos (-3,56), que têm menores níveis de pobreza. Cidades com pessoas mais velhas têm maior proporção de população economicamente ativa ou que recebem aposentadorias e pensões entre outros benefícios, diferente de cidades com populações jovens, que em geral não têm rendimentos e ainda geram outras despesas, como educação, por exemplo.

49 Assim como nas estimações anteriores, neste caso da regressão com gastos municipais iniciou-se com o mesmo procedimento de estimação por mínimos quadrados ordinários e aplicação do teste de significância dos parâmetros. Em seguida, estimou-se o efeito do gasto municipal desagregado *per capita* por função orçamentária utilizando o modelo de efeitos fixos. Vide Anexo 14.

TABELA 8

Resultado da estimação de pobreza com gasto municipal desagregado por função orçamentária – modelo de efeitos fixos

Variável dependente: proporção de pobres (H)		
Variável explicativa	Coefficiente	Desvio-padrão
Gasto municipal		
Previdência e assistência	-0,013**	(0,004)
Saúde e saneamento	-0,052***	(0,006)
Educação e cultura	0,033***	(0,008)
Habitação e urbanismo	-0,012***	(0,003)
Investimento	-0,005**	(0,004)
Variáveis de controle		
Nível de educação	-0,020	(0,077)
População	0,140***	(0,024)
Menor_15	1,852***	(0,160)
Maior_60	-3,557**	(0,255)
Constante	-2,106***	(0,263)
Binárias de ano	sim	
Municípios – efeitos fixos (1991, 2000 e 2010)	sim	
R ²	0,31	
N	11.469	
Teste F	245,14***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). O número de observações menor deve-se à ausência de dados de gasto com previdência e assistência e habitação e urbanismo em diversos municípios nos três anos.

Dando prosseguimento ao procedimento proposto, para tentar tratar o viés de simultaneidade entre o gasto e a pobreza aplicou-se o modelo de estimação de mínimos quadrados em dois estágios, utilizando a ideologia político-partidária como variável instrumental para estimar o gasto agregado municipal.

O resultado da estimação do primeiro estágio⁵⁰ é apresentado na Tabela 9, em que é possível verificar o efeito da ideologia política do prefeito sobre a despesa dos municípios. Neste modelo de efeitos fixos nota-se que os prefeitos aliados a partidos de centro (0,02) tendem a despender mais recursos quando comparados a prefeitos de partidos de direita. O alinhamento político do município com o governo estadual e o logaritmo da população não apresentaram efeito sobre o volume do gasto social municipal agregado. As demais variáveis instrumentais, como aumento de transferências correntes (0,77) e receita tributária (0,09), apresentaram efeito positivo sobre o volume de gastos municipais. Municípios com maiores receitas e transferências têm mais recursos para despender nas funções orçamentárias sociais analisadas.

⁵⁰ Vide Anexo 15.

TABELA 9

Resultado da estimação de gasto municipal *per capita* agregado com ideologia político-partidária como instrumento – modelo de efeitos fixos

Variável dependente: gasto municipal agregado		
Variável explicativa	Coefficiente	Desvio-padrão
Ideologia política		
Centro	0,019**	(0,008)
Esquerda	0,002	(0,009)
Munfed	0,015	(0,009)
Mungov	0,007	(0,007)
Transcor	0,769***	(0,014)
Receitrib	0,093***	(0,004)
Variáveis de controle		
Pop	0,025	(0,030)
Menor_15	1,366*	(0,203)
Maior_60	0,380	(0,323)
Nível de educação	0,382***	(0,095)
Constante	0,102	(0,345)
Binária de ano	sim	
Municípios – efeitos fixos (1991, 2000 e 2010)	sim	
R ²	0,92	
n	11.821	
Teste F	5.854***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). A quantidade reduzida de observações deve-se à ausência de dados de gasto agregado e receita tributária em diversos municípios nos três anos.

O aumento da população abaixo de 15 anos (1,37) aumenta o orçamento. População jovem maior exige maiores dispêndios, mas o volume de gasto não cresce da mesma forma que a população total ou maior de 60 anos.

No segundo estágio do modelo de estimação em dois estágios verifica-se o efeito do gasto municipal sobre a pobreza, utilizando-se o gasto estimado. Os resultados das estimações da Equação 3 são apresentados na Tabela 10.

TABELA 10

Resultado das estimações da pobreza com gasto municipal agregado efetivo e estimado por ideologia político-partidária como instrumento – modelo de efeitos fixos

Variável dependente:	Gasto municipal efetivo		Gasto municipal estimado	
	Coefic.	Desvio-padrão	Coefic.	Desvio-padrão
Gasto municipal				
Gasto municipal agregado	-0,06***	(0,01)	-0,16***	(0,01)
Variáveis de controle				
Pop	0,13***	(0,02)	0,08***	(0,02)
Nível de educação	0,27***	(0,07)	0,58***	(0,07)
Menor_15	1,80***	(0,15)	2,03***	(0,16)
Maior_60	-3,42***	(0,24)	-3,46***	(0,25)
Constante	-2,10***	(0,23)	-1,26***	(0,26)
R ²	0,33		0,34	
Binárias de ano	sim		sim	
Municípios – efeitos fixos (1991, 2000 e 2010)	sim		sim	
N	12.371		11.821	
Teste de Davidson-MacKinnon			22,65***	
Teste de Hausman (variável instrumental)			119,76***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). A diferença na quantidade de observações entre as estimações deve-se a uma maior quantidade de observações de gasto estimado.

Assim como no caso do gasto estadual, verifica-se que o gasto municipal agregado estimado também contribui para a redução da pobreza (-0,16). Esse resultado confirma o efeito obtido no caso dos estados, isto é, tanto o gasto federal como os gastos regionais no Brasil contribuem para a redução da pobreza. As variáveis de controle apresentaram resultados similares às estimações com dados de gasto municipal desagregado.

Para as despesas municipais, os testes aplicados também indicam o modelo de mínimos quadrados em dois estágios como o mais adequado. No entanto, os resultados também não apresentam grandes alterações quando comparados à estimação com gasto efetivo. O teste de exogeneidade Davidson-MacKinnon para regressão em painel com variável instrumental rejeita a hipótese nula de exogeneidade do gasto do governo municipal, assim como o teste de Hausman, que compara a consistência das estimações, identificou como consistente a estimação que utiliza o gasto instrumentalizado quando comparada com a que utiliza o gasto efetivo.

5.5 Análise de efetividade dos gastos por instância de governo

Por fim, analisa-se a efetividade do gasto por instância de governo sobre a pobreza. Para tal, utilizaremos o seguinte procedimento:

Os coeficientes das estimações (\mathcal{E}) são as elasticidades da pobreza (H) em relação ao gasto (G), que podem ser representados da seguinte forma:

$$\mathcal{E} = \frac{\Delta H}{\Delta G} \cdot \frac{\bar{G}}{\bar{H}} \quad (7)$$

Manipulando algebricamente,

$$\frac{\Delta H}{\Delta G} = \mathcal{E} \frac{\bar{H}}{\bar{G}}$$

Assumindo que, para fins de exemplificação, $\Delta G = 1000$, então a efetividade de cada tipo de gasto *per capita* sobre a variação da pobreza (ΔH) é obtida conforme equação a seguir:

$$\Delta H = \mathcal{E} \frac{\bar{H}}{\bar{G}} \cdot 1000 \quad (8)$$

A Tabela 11 apresenta o efeito dos diferentes tipos de gasto *per capita* sobre a pobreza (H), ou seja, o efeito da variação de R\$ 1.000 no gasto *per capita* sobre a pobreza. Observa-se que a despesa mais efetiva para reduzir a pobreza é a federal em saúde e saneamento – uma variação de R\$1.000 nesta função orçamentária *per capita* reduz 0,31 pontos na proporção de pobres (H). Na esfera municipal, esse gasto reduz 0,09 pontos. Conforme citamos anteriormente, Menezes-Filho e Vasconcelos (2007) identificaram que melhorias no saneamento ajudam o crescimento econômico a ser mais efetivo para a redução da pobreza.

Na sequência, o gasto agregado municipal reduz a pobreza em 0,11, e no gasto agregado estadual essa variação equivale à redução da pobreza em 0,10. Para cada variação de R\$ 1.000, o investimento (-0,09) e o gasto estadual em educação e cultura (-0,08) reduzem a pobreza em maior grau do que o gasto em previdência e assistência federal.

TABELA 11

Efetividade do gasto por instância de governo sobre a variação da pobreza

Gasto	Coefficiente	\bar{H}	\bar{G}	ΔH
Federal		0,37		
Previdência e assistência	-0,195		957,79	-0,075
Saúde e saneamento	-0,161		188,88	-0,313
Estadual		0,37		
Educação e cultura	-0,061		287,64	-0,078
Investimento	-0,048		204,15	-0,086
Gasto agregado social	-0,192		682,44	-0,103
Municipal		0,46		
Previdência e assistência	-0,013		81,32	-0,074
Saúde e saneamento	-0,052		255,89	-0,094
Habitação e urbanismo	-0,012		142,42	-0,039
Investimento	-0,005		206,17	-0,011
Gasto agregado social	0,016		693,71	0,011

Fonte: elaboração do autor

Dentre todos os gastos que apresentaram coeficiente significativo, os menos efetivos para reduzir a pobreza são o investimento municipal (-0,03) e o gasto municipal em habitação e urbanismo (-0,05).

Inicialmente estranha-se a baixa efetividade do gasto em previdência e assistência federal (-0,07) em comparação com os demais gastos analisados. Dado seu volume elevado e seu caráter distribuidor de renda imediato, esperava-se maior efetividade para a redução da pobreza. No entanto, esse comportamento pode ser explicado pela sua característica pouco focalizada na população mais pobre. Em geral, conforme verificado por Hoffmann (2009), a maior parte dos recursos das pensões e das aposentadorias é destinada ao funcionalismo público ou à previdência daqueles que, com maior renda, fizeram maiores contribuições.

6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação tem como principal objetivo a análise do efeito dos gastos sociais das despesas das três instâncias de governo sobre a pobreza no Brasil. Adicionalmente, buscou-se tratar o viés de simultaneidade entre o gasto (estadual e municipal) e a pobreza utilizando variáveis instrumentais de “ideologia política”.

Para a análise do efeito do gasto estadual e federal foram desenvolvidas três estimações da proporção de pobres com painel de vinte anos (1987 a 2009):

- gasto estadual desagregado por função orçamentária selecionada, investimento e gasto federal desagregado por função selecionada;

- tratamento do viés de simultaneidade entre o gasto estadual agregado e a proporção de pobres;
- gasto estadual agregado estimado, interagindo com condições iniciais;

Estimou-se também o efeito da despesa municipal desagregada por função sobre a pobreza utilizando dados de 1991, 2000 e 2010 para 5.058 municípios. Igualmente neste caso houve o tratamento do viés de simultaneidade entre o gasto municipal agregado e a pobreza.

O gasto federal em previdência e assistência apresentou efeito redutor sobre a pobreza, possivelmente em decorrência do seu elevado valor (R\$ 322.706 milhões⁵¹), do seu volume crescente no período analisado⁵² e principalmente dado seu acentuado efeito direto de distribuidor da renda. O gasto federal em saúde e saneamento também reduz a pobreza no Brasil. Tem volume reduzido em comparação com o gasto em previdência, mas também teve crescimento acentuado no período. Conforme citado na revisão bibliográfica, outros estudos verificaram que a expansão fiscal tende a reduzir a pobreza.

Os gastos regionais, tanto estaduais como municipais agregados, também reduzem a pobreza. De forma desagregada, o gasto em educação e cultura e investimento estadual e os gastos em previdência e assistência, saúde e saneamento, habitação e urbanismo municipal e o investimento têm impacto sobre a queda da pobreza no Brasil.

Os coeficientes que apresentaram maior efetividade para a redução da pobreza foram o gasto federal *per capita* em saúde e saneamento, seguido pelo mesmo gasto municipal e pelo gasto agregado municipal. O gasto federal com previdência e assistência federal não apresentou alta efetividade. Apesar do expressivo volume desse gasto, sua baixa efetividade ocorre em decorrência do seu perfil, pouco focalizado na população pobre. A maior parcela desse gasto concentra-se em aposentadorias e pensões do setor público ou de contribuintes de maior renda.

Verificou-se também que as diferenças regionais influenciam o grau em que o gasto estadual afeta a queda da pobreza. A forma encontrada por este estudo para melhor compreender essas diferenças regionais e seus efeitos sobre a pobreza foi a interação do gasto estadual com as respectivas condições iniciais de cada estado – em 1980. Observou-se que as condições de desenvolvimento específicas de cada estado têm influência sobre o efeito dessas políticas públicas. Desse modo, evidencia-se que estados que têm políticas com foco na melhoria da educação e na distribuição de renda e saúde podem provocar mudanças estruturais no nível de desenvolvimento da população e consequentemente conseguem melhorar os efeitos sobre a queda da pobreza de gastos nas áreas sociais. Essas políticas públicas podem potencializar o efeito do gasto social sobre a pobreza, criando assim um ciclo virtuoso. Conforme citado anteriormente em outro estudo, verificou-se que em estados mais prósperos e com menor desigualdade o efeito do crescimento da renda sobre a pobreza é mais intenso que em estados com piores condições.

51 Vide Anexo 11.

52 Vide Anexo 1.

Complementarmente, também foi possível verificar que há evidências da influência das características específicas de cada estado sobre o grau em que seu gasto reduz a pobreza. Esta hipótese pode ter relação com a eficiência na aplicação do gasto de cada governo, dentre outras idiosincrasias. Utilizando metodologias que avaliam indicadores de desempenho e escores de eficiência de gasto, estudos futuros poderão desenvolver uma análise do efeito desta particularidade sobre a pobreza.

Procurou-se tratar o viés de simultaneidade entre o gasto do governo municipal e estadual e a pobreza por meio do modelo de mínimos quadrados em dois estágios, utilizando-se variáveis de ideologia política como instrumento. Tanto a existência da simultaneidade quanto a aplicação do método proposto foram validadas pelo teste de Hausman, que compara a consistência das estimações, e o teste de Davidson-MacKinnon, que testa a exogeneidade do gasto. No entanto, após esse tratamento, os parâmetros das estimações estaduais e municipais – com gasto efetivo e com ideologia política como instrumento – não apresentaram diferenças relevantes. Ambos os resultados – utilizando-se o gasto efetivo ou o gasto estimado – demonstram que tanto o gasto estadual como o municipal têm efeito redutor sobre a pobreza, o tratamento do viés apenas intensificou os parâmetros das estimações. Estudos futuros podem identificar outro instrumento e desenvolver novas estimações aplicando testes de validação com o intuito de tratar o viés de simultaneidade entre gasto e pobreza e reavaliar o resultado apresentado neste estudo.

REFERÊNCIAS

- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J-S. **Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion**. Princeton: Princeton University Press, 2009. 392 p.
- ARVATE, P. R.; LUCINDA, C. R.; AVELINO, G. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 789-814, out.-dez./2008.
- AVELAR, L.; WALTER, M. I. M. T. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n. 1, p. 96-122, jun./2008.
- BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. S. **O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. 17 p. (Texto para discussão # 528).
- BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 719-739.
- BARROS, R. P. de et al. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Revista Econômica**. Niterói, v. 8, p. 117-147, 2006.
- _____. **Determinantes imediatas da queda da desigualdade brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. 20 p. (Texto para discussão # 1253).
- BARROS, R. P. de et al. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: CASTRO, J. A. de; Vaz, F. M. (Org.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida**. Brasília: Ipea, 2011. p. 41-64.
- BITTENCOURT, J. L.; HILRECHT, R. O. **Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais: 1983-2000**. Anpec, 2003. 20 p. XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, n. b32, **Anais...**
- BOTELHO, F. **Determinantes do ajuste fiscal dos estados brasileiros**. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 2002. 77 p. Dissertação de Mestrado.
- BRASIL. Oficialmente Lei Complementar n. 101 de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de maio de 2000, Seção 1, p. 1-46.
- COPPEDGE, M. **A classification of Latin American political parties**. The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997. 82 p. (Working Paper Series # 244).
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. 8 p. (Texto para discussão # 897).

DADOS DEMOGRÁFICOS. Disponíveis em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/default.asp>>. Acesso em: 2012.

_____. Disponíveis em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 2012.

DADOS ELEITORAIS. Disponíveis em: <jaironicolau.iesp.uerj.br/index.html>. Acesso em: 2012.

DADOS DE FINANÇAS PÚBLICAS. Disponíveis em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/>>. Acesso em: 2012.

FAN, S.; ZHANG, L.; ZHANG, X. Reforms, investment, and poverty in rural China. Economic development and cultural change. **The University of Chicago Press**, Chicago, v. 52, n. 2, p. 395-421, jan./2004.

FERNANDES, M. A. da C. et al. **Gasto social das três esferas de governo – 1995**. Brasília: Ipea, out./1998. 60 p. (Texto para discussão # 598).

_____. **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal**. Brasília: Ipea, fev./1998. 68 p. (Texto para discussão # 547).

FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G.; RAVALLION, M. Poverty reduction without economic growth? Explaining Brazil's poverty dynamics, 1985-2004. **Journal of Development Economics**, v. 93, issue 1, p. 88-108, Sep./2010.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 2011. 5th edition. 1232 p.

HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1970-1990. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 277-294, 1995.

_____. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/1997 e a influência da inflação e do salário mínimo. **Economia e Sociedade**, Unicamp), Campinas, v. 11, p. 199-221, 1998.

_____. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. **Economia e Sociedade**, Unicamp, Campinas, v. 1, n. 11, p. 213-235, 2002.

_____. Elasticidade da pobreza em relação à renda média e à desigualdade no Brasil e nas Unidades da Federação. **Economia**, Campinas, Recife, v. 6, n. 2, p. 255-289, 2005.

_____. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. **Economia e Sociedade**, Unicamp, v. 18, n. 1, p. 213-231, abr./2009.

HUBER, E.; MUSTILLO, T.; STEPHENS, J. D. Politics and social spending in Latin America. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 2, p. 420-436, Apr./2008.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 2011.

JOASSART-MARCELLI, P. S.; MUSSO, J. A.; WOLCH, J. R. Fiscal consequences of concentrated poverty in a metropolitan region. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 95, n. 2, p. 336-356, Jun./2005.

- KINGSTON, J.; KINGSTON, L. S. A distribuição da renda no Brasil, 1960-1970. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 241:256, out.-dez./1972.
- LOAYZA, N. V.; RADDATZ, C. The composition of growth matters for the poverty alleviation. **Journal of Development Economics**, v. 93, n. 1, p. 137-151, Sep./2010.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. xix, 578 p.
- MARINHO, E.; ARAÚJO, J. Pobreza e o sistema de seguridade social rural no Brasil. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, p. 161-175, abr.-jun./2010.
- MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul.-set./2011.
- MENEZES-FILHO, N.; VASCONCELOS, L. Human capital, inequality and pro-poor growth in Brazil. In: BESLEY, T.; CORD, L. (Ed.) **Delivering on the promise of pro-poor growth: insights and lessons from countries experiences**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 219-243.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 3-24, jan.-mar./2010.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar n. 101/2000: entendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2. ed., 171 p.
- NUNES, S. P.; NUNES, R. da C. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum**. Departamento de Economia – Universidade de Brasília, 2003 (Série Textos para discussão, n. 276).
- PAIVA, D.; BRAGA, M. do S. S.; PIMENTEL JR., J. T. P. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.13, n. 2, 21 p., nov./2007.
- PINTO, J. M. **Benefícios do governo federal: uma análise com base na teoria dos ciclos eleitorais**. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – USP, 2011. 91 p. (Tese de Doutorado em Economia Aplicada).
- PLANO REAL. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>>. Acesso em: 2011.
- RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: Does governance matter?. **Journal of Development Economics**. World Bank, Washington, D. C., v. 86, p. 96-101, 2008.

RAVALLION, M. A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China, and India. **The World Bank Research Observer**, v. 26, n. 1, p. 71-104, Feb./2011.

RAVALLION, M.; CHEN, S. China's (uneven) progress against poverty. **Journal of Development Economics**, v. 82, n. 1), p. 1-42, Jan./2007.

RAVALLION, M.; DATTA, G. Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others. **Journal of Development Economics**, v. 62, n. 2, p. 381-400, Aug./2002.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 18, fev./2002.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan.-mar./2009.

SAKURAI, S.; MENEZES-FILHO, N. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. **Public Choice**, v. 148, n. 1-2, p. 233-247, 2009.

SOARES, F. V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília, Ipea, v. 3, n. 23, p. 87-129, 2006.

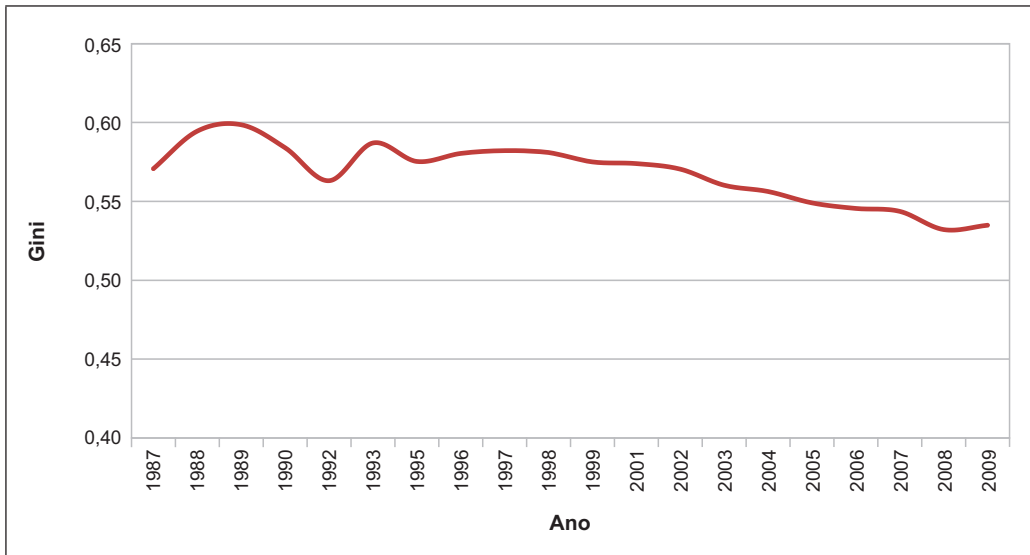
STATA CORP LP. Stata/SE 11.1, 2010.

TRIDICO, P. Growth, inequality and poverty in emerging and transition economies. **Transition Studies Review**, v. 16, n. 4, p. 979-1001, Springer Feb./2010.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

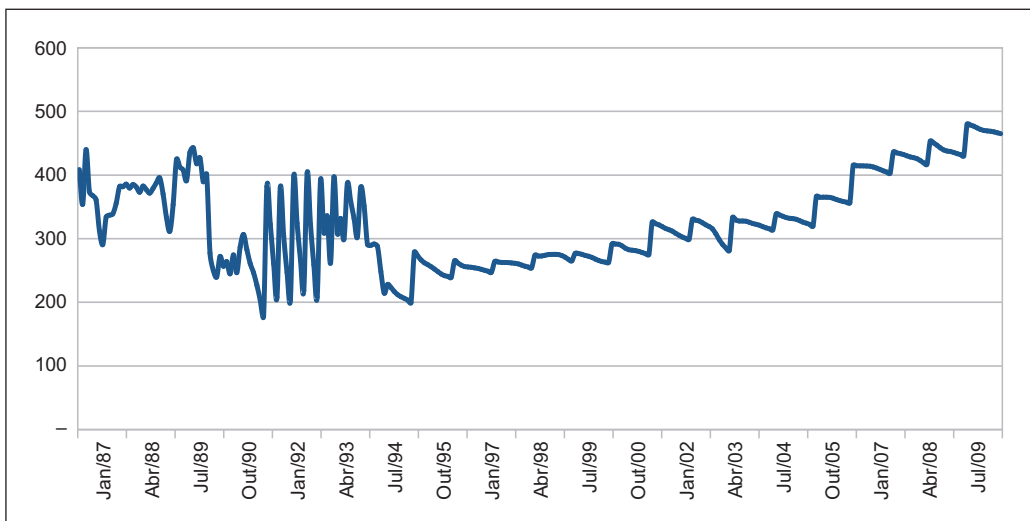
Índice de desigualdade de Gini



Fonte: elaboração do autor com dados do Ipea

APÊNDICE 2

Evolução do salário mínimo em R\$



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Ipea

Nota: valores em R\$ de dez./2009.

APÊNDICE 3

Linha de pobreza (H) estimada para cada região do país (em proporção do salário mínimo em dezembro de cada ano)

Salário mínimo em dezembro	3.600,00	788,12	522.186,94	18.760,00	100,00	136,00	300,00	465,00
Regiões	1987	1989	1992	1993	1995	1999	2005	2009
Rio de Janeiro – área metropolitana	0,49	0,25	0,70	0,40	0,88	0,83	0,62	0,48
Rio de Janeiro – área urbana	0,42	0,21	0,59	0,34	0,75	0,71	0,53	0,41
Rio de Janeiro – área rural	0,37	0,19	0,53	0,31	0,67	0,64	0,47	0,37
São Paulo – área metropolitana	0,49	0,25	0,70	0,41	0,89	0,84	0,62	0,48
São Paulo – área urbana	0,44	0,22	0,62	0,36	0,78	0,74	0,55	0,43
São Paulo – área rural	0,36	0,18	0,51	0,29	0,64	0,61	0,45	0,35
Porto Alegre – área metropolitana	0,55	0,28	0,78	0,45	0,98	0,93	0,69	0,54
Curitiba – área metropolitana	0,45	0,23	0,64	0,37	0,81	0,77	0,57	0,44
Sul – área urbana	0,43	0,22	0,62	0,35	0,77	0,73	0,55	0,42
Sul – área rural	0,39	0,20	0,56	0,32	0,70	0,67	0,50	0,39
Fortaleza – área metropolitana	0,39	0,20	0,56	0,32	0,70	0,66	0,49	0,38
Recife – área metropolitana	0,51	0,26	0,73	0,42	0,92	0,87	0,65	0,50
Salvador – área metropolitana	0,48	0,25	0,69	0,40	0,86	0,82	0,61	0,47
Nordeste – área urbana	0,44	0,23	0,63	0,36	0,79	0,75	0,56	0,43
Nordeste – área rural	0,39	0,20	0,56	0,32	0,70	0,67	0,50	0,39
Belo Horizonte – Área Metropolitana	0,38	0,20	0,55	0,31	0,69	0,65	0,48	0,38
Leste – área urbana	0,35	0,18	0,49	0,28	0,62	0,59	0,44	0,34
Leste – área rural	0,29	0,15	0,42	0,24	0,53	0,50	0,37	0,29
Belém – área metropolitana	0,44	0,22	0,62	0,36	0,78	0,74	0,55	0,43
Norte – área urbana	0,45	0,23	0,64	0,37	0,81	0,77	0,57	0,44
Norte – área rural	0,40	0,20	0,56	0,32	0,71	0,67	0,50	0,39
Distrito Federal – área metropolitana	0,43	0,22	0,61	0,35	0,76	0,72	0,54	0,42
Centro-Oeste – área urbana	0,37	0,19	0,52	0,30	0,66	0,62	0,46	0,36
Centro-Oeste – área rural	0,32	0,16	0,46	0,26	0,58	0,55	0,41	0,32

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Ipea

Nota: as regiões denominadas urbanas excluem as áreas metropolitanas, consideradas regiões específicas. A região denominada Leste refere-se a Minas Gerais e Espírito Santo.

ANEXOS

ANEXO 1

Gasto *per capita* estadual e federal em 1987 e 2009

1987	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	
Gasto estadual					
Previdência e assistência	86,93	64,86	20,70	253,84	
Educação e cultura	213,53	118,44	54,08	665,11	
Saúde e saneamento	121,55	114,10	16,89	544,20	
Investimento	172,85	278,71	10,11	1143,73	
Habituação e urbanismo	22,73	30,59	0	120,48	
Trabalho	1,44	1,79	0	7,86	
Gasto federal					
Previdência e assistência	129,76				
Educação e cultura	192,71				
Saúde e saneamento	53,55				
Habituação e urbanismo	27,25				
Trabalho	9,63				
2009	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	% de variação
Gasto estadual					
Previdência e assistência	280,44	132,82	109,48	553,29	223
Educação e cultura	426,48	253,31	103,46	987,58	100
Saúde e saneamento	351,93	168,26	151,46	773,62	190
Investimento	301,72	212,10	56,55	872,51	75
Habituação e urbanismo	57,41	98,69	1,35	410,33	153
Trabalho	7,94	12,36	0,15	62,45	451
Gasto federal					
Previdência e assistência	1.712,94				1.220
Educação e cultura	154,47				-20
Saúde e saneamento	262,90				391
Habituação e urbanismo	9,27				-66
Trabalho	150,93				1.467

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
Nota: em R\$ de dez./2009.

ANEXO 2

Classificação ideológica dos partidos brasileiros

Sigla	Partido	Ideologia
PC do B	Partido Comunista do Brasil	Esquerda
PCB	Partido Comunista Brasileiro	Esquerda
PDC	Partido Democrático Cristão	Centro-direita
PDS	Partido Democrático Social	Direita
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Centro-esquerda
PFL	Partido da Frente Liberal	Direita
PL	Partido Liberal	Direita
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Centro
PP	Partido Progressista	Centro-direita
PPB	Partido Progressista Brasileiro	Direita
PPR	Partido Progressista Renovador	Direita
PPS	Partido Popular Socialista	Esquerda
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional	Direita
PRP	Partido da Representação Popular	Direita
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Esquerda
PSC	Partido Social Cristão	Centro
PSD	Partido Social Democrático	Direita
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro	Centro-esquerda
PSL	Partido Social Liberal	Centro-direita
PST	Partido Social Trabalhista	Centro-direita
PT	Partido dos Trabalhadores	Esquerda
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Centro-direita
PTR	Partido Trabalhista Renovador	Centro-direita

Fonte: COPPEDGE (1997)

ANEXO 3

Resultado da estimação da proporção de pobres com gasto estadual e federal *per capita* desagregado (mínimos quadrados ordinários)

Variável dependente: proporção de pobres (H)		
Variável explicativa	Coefficiente	Desvio-padrão
Gasto estadual		
Previdência e assistência	0,08***	(0,02)
Educação e cultura	0,02	(0,04)
Saúde e saneamento	0,06**	(0,03)
Habitação e urbanismo	0,07***	(0,01)
Trabalho	0,03***	(0,01)
Investimento	-0,09***	(0,02)
Gasto federal		
Previdência e assistência	-0,27*	(0,15)
Educação e cultura	-0,11	(0,07)
Saúde e saneamento	-0,21***	(0,06)
Habitação e urbanismo	-0,02	(0,02)
Trabalho	-0,04	(0,07)
Variáveis de controle		
Nível de educação	0,33***	(0,02)
Pop	-0,08***	(0,02)
Menor_15	4,64***	(0,64)
Maior_60	8,17***	(1,37)
INPC	0,01***	(0,00)
Trend	0,19***	(0,03)
Trend2	-0,01***	(0,00)
Constante	1,41	(0,86)
R ²	0,80	
N	448	
Teste F	92, 58***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***).

ANEXO 4

Classificação orçamentária das contas públicas por função e subfunção

Função	Subfunção
08 – Assistência social	241 – Assistência ao idoso
	242 – Assistência ao portador de deficiência
	243 – Assistência à criança e ao adolescente
	244 – Assistência comunitária
09 – Previdência social	271 – Previdência básica
	272 – Previdência do regime estatutário
	273 – Previdência complementar
	274 – Previdência especial
12 – Educação	361 – Ensino fundamental
	362 – Ensino médio
	363 – Ensino profissional
	364 – Ensino superior
	365 – Educação infantil
	366 – Educação de jovens e adultos
	367 – Educação especial
13 – Cultura	391 – Patrimônio histórico, artístico e arqueológico
	392 – Difusão cultural
10 – Saúde	301 – Atenção básica
	302 – Assistência hospitalar e ambulatorial
	303 – Suporte profilático e terapêutico
	304 – Vigilância sanitária
	305 – Vigilância epidemiológica
	306 – Alimentação e nutrição
17 – Saneamento	511 – Saneamento básico rural
	512 – Saneamento básico urbano
15 – Urbanismo	451 – Infraestrutura urbana
	452 – Serviços urbanos
	453 – Transportes coletivos urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação rural
	482 – Habitação urbana
11 – Trabalho	331 – Proteção e benefícios ao trabalhador
	332 – Relações de trabalho
	333 – Empregabilidade
	334 – Fomento ao trabalho

Fonte: Portaria n. 42 de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Diário Oficial da União* de 15/04/1999

ANEXO 5

Total da despesa por subfunção orçamentária estadual em 2009

Gasto estadual por subfunção	R\$ (2009)	% sobre total da função
Educação e cultura	72.766.359.740	
Ensino fundamental	29.742.536.932	41
Ensino médio	11.241.005.664	15
Ensino profissional	1.411.250.162	2
Ensino superior	5.664.096.648	8
Educação infantil	248.151.162	0
Educação de jovens e adultos	613.304.512	1
Educação especial	595.373.499	1
Demais subfunções – Educação	21.058.033.498	29
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	232.249.997	0
Difusão cultural	1.364.108.494	2
Demais subfunções – Cultura	596.249.173	1
Trabalho	1.031.024.827	
Proteção e benefício ao trabalhador	125.332.653	12
Relações de trabalho	9.123.478	1
Empregabilidade	269.908.448	26
Fomento ao trabalho	188.158.184	18
Demais subfunções – Trabalho	438.502.064	43
Habitação e urbanismo	6.100.728.818	
Infraestrutura urbana	2.788.053.139	46
Serviços urbanos	451.668.928	7
Transportes coletivos urbanos	66.520.081	1
Demais subfunções – Urbanismo	707.216.901	12
Habitação rural	28.230.231	0
Habitação urbana	1.733.014.007	28
Demais subfunções – Habitação	326.025.531	5

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

ANEXO 6

Total da despesa por subfunção orçamentária federal em 2009

Gasto federal por subfunção	R\$ (2009)	% sobre total da função
Educação e cultura	6.545.004.698	
Ensino fundamental	622.952.841	10
Ensino médio	309.903.075	5
Ensino profissional	970.210.911	15
Ensino superior	3.102.355.456	47
Educação infantil	215.647.121	3
Educação de jovens e adultos	1.149.660.599	18
Educação especial	55.311.147	1
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	118.963.547	2
Difusão cultural	552.890.217	8
Previdência e assistência	310.566.838.148	
Assistência ao idoso	8.675.808.521	3
Assistência ao deficiente	10.039.724.085	3
Assistência à criança	127.886.921	0
Assistência comunitária	12.669.952.759	4
Assistência aos povos indígenas	395.069.556	0
Previdência básica	220.965.455.979	71
Previdência do regime estatutário	55.592.575.476	18
Previdência complementar	1.218.451	0
Previdência especial	2.099.146.401	1
Saúde e saneamento	14.744.903.752	
Atenção básica	2.092.596.827	14
Assistência hospitalar	2.569.005.640	17
Suporte profilático	3.270.387.274	22
Vigilância sanitária	143.811.484	1
Vigilância epidemiológica	2.595.684.092	18
Alimentação e nutrição	2.446.667.499	17
Saneamento básico rural	442.464.160	3
Saneamento básico urbano	1.184.286.777	8

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

ANEXO 7

Total da despesa por subfunção orçamentária municipal em 2010

Gasto municipal por subfunção	R\$ (2010)	% sobre total da função
Educação e cultura	79.290.151.345	
Ensino fundamental	53.118.876.375	67
Ensino médio	424.395.873	1
Ensino profissional	249.503.078	0
Ensino superior	657.236.369	1
Educação infantil	12.396.555.855	16
Educação de jovens e adultos	541.762.579	1
Educação especial	369.727.693	0
Demais subfunções – Educação	8.302.443.635	10
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	174.340.183	0
Difusão cultural	2.439.540.140	3
Demais subfunções – Cultura	615.769.565	1
Previdência e assistência	23.874.982.273	
Assistência ao idoso	200.066.999	1
Assistência ao deficiente	119.182.867	0
Assistência à criança	1.840.284.706	8
Assistência comunitária	4.676.206.500	20
Outras desp. na função assistência social	2.307.627.754	10
Previdência básica	1.384.729.241	6
Previdência do Regime Estatutário	11.955.748.773	50
Previdência complementar	31.260.297	0
Previdência especial	12.799.142	0
Outras desp. na função previdência social	1.347.075.993	6
Saúde e saneamento	77.897.206.333,4	
Atenção básica	27.375.101.452	35
Assistência hospitalar	25.263.256.742	32
Suporte profilático	1.157.602.197	1
Vigilância sanitária	449.432.880	1
Vigilância epidemiológica	982.074.851	1
Alimentação e nutrição	316.452.802	0
Outras desp. na função saúde	13.306.475.685	17
Saneamento básico rural	206.374.712	0
Saneamento básico urbano	6.772.853.832	9
Outras desp. na função saneamento	2.067.581.179	3
Habituação e urbanismo	35.496.798.348,6	
Habituação urbana	2.411.209.259	7
Habituação rural	50.579.836	0
Outras desp. na função habitação	897.104.110	3
Transportes coletivos urbanos	1.026.830.693	3
Serviços urbanos	13.781.586.655	39
Infraestrutura urbana	12.507.262.541	35
Outras desp. na função urbanismo	4.822.225.255	14
Trabalho	793.421.388,7	
Proteção ao trabalhador	316.852.281	40
Relações de trabalho	52.492.971	7
Empregabilidade	94.139.283	12
Fomento ao trabalho	213.163.135	27
Outras desp. na função trabalho	116.773.719	15

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

ANEXO 8

Resultado da estimação do gasto estadual *per capita* agregado (previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho) com ideologia político-partidária como instrumento – modelo de mínimos quadrados ordinários

Variável dependente: gasto agregado estadual		
Variável explicativa	Coefficiente	Desvio-padrão
Ideologia política		
Centro	-0,04*	(0,02)
Direita	-0,01	(0,03)
Variáveis de controle		
Govfed	0,09***	(0,02)
Tempogov	0,01***	(0,00)
Pop	0,02	(0,02)
Transcor	0,49***	(0,02)
Receitrib	0,36***	(0,03)
Menor_15	-2,18***	(0,50)
Maior_60	-0,73	(1,04)
Nível de educação	0,14***	(0,01)
Inpc	0,00	(0,00)
Lrf	-0,02	(0,04)
Trend	-0,06***	(0,01)
Trend2	0,00***	(0,00)
Constante	1,25***	(0,47)
R ²	0,90	
N	523	
Teste F	320,42***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***).

ANEXO 9

Resultado da estimação da proporção de pobres com gasto estadual efetivo e estimado *per capita* – agregado das funções: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e trabalho (mínimos quadrados ordinários)

Variável dependente: proporção de pobres (H)				
Variável explicativa	Gasto agregado efetivo		Gasto agregado estimado	
	Coefficiente	Desvio-padrão	Coefficiente	Desvio-padrão
Gasto estadual				
Gasto estadual agregado	0,26***	(0,05)	0,29***	(0,05)
Variáveis de controle				
Nível de educação	-040***	(0,02)	-0,39***	(0,02)
Pop	0,08***	(0,02)	0,05**	(0,02)
Menor_15	3,47***	(0,63)	4,25***	(0,60)
Maior_60	2,98**	(1,45)	5,22***	(1,37)
Inpc	-0,01***	(0,00)	0,01***	(0,00)
Trend	0,08***	(0,01)	0,08***	(0,01)
Trend2	-0,00***	(0,00)	-0,00***	(0,00)
Constante	-3,73***	(0,62)	-4,04***	(0,63)
R ²	0,69		0,71	
N	535		523	
Teste F	148,61***		158,58***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***).

ANEXO 10

Total de gasto municipal por função orçamentária (em milhões de R\$)

Ano	Previdência e assistência	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Habitação e urbanismo	Total municipal	% PIB
1991	4.762	11.874	7.958	11.570	36.164	3
2000	12.632	37.147	30.126	16.848	96.752	4
2010	23.410	77.725	76.053	34.581	211.770	8

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

Nota: valores em R\$ de dez./2009.

ANEXO 11

Total de gasto federal por função orçamentária (em milhões de R\$)

Ano	Previdência e assistência	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Habitação e urbanismo	Trabalho	Total social federal	Total federal + estadual	% (federal + estadual)	% PIB
1987	18.511	27.492	7.640	3.887	1.374	58.904	120.705	49	4
1988	24.457	29.410	7.400	4.678	1.391	67.336	130.580	52	5
1989	52.209	29.154	10.621	563	2.483	95.030	165.706	57	7
1990	100.426	20.559	6.786	382	13.693	141.846	215.377	66	11
1991	68.242	14.576	21.580	711	10.770	115.879	175.688	66	9
1992	70.215	11.889	23.592	196	10.712	116.603	176.523	66	9
1993	101.320	19.130	33.595	891	10.819	165.755	231.742	72	12
1994	115.403	24.674	32.948	181	7.362	180.568	259.015	70	12
1995	136.841	24.397	38.473	284	14.376	214.371	304.258	70	12
1996	144.102	21.393	33.183	775	15.654	215.107	307.167	70	11
1997	148.783	22.168	38.234	900	15.303	225.388	316.013	71	11
1998	166.252	30.520	34.022	622	16.141	247.557	358.511	69	12
1999	173.561	31.377	37.410	626	15.816	258.790	370.060	70	12
2000	179.957	19.963	37.576	3.305	11.488	252.289	367.100	69	12
2001	193.070	20.387	40.836	1.452	12.732	268.476	382.251	70	12
2002	201.421	20.902	39.641	953	13.163	276.079	395.423	70	12
2003	204.290	19.189	36.148	617	12.604	272.849	384.863	71	12
2004	224.063	18.558	41.284	2.101	13.374	299.381	419.985	71	12
2005	241.313	19.703	43.195	3.167	15.020	322.398	451.094	71	13
2006	267.703	20.461	45.516	3.757	18.779	356.216	499.679	71	13
2007	283.367	21.214	43.379	932	21.272	370.164	519.328	71	13
2008	294.615	23.137	45.486	1.272	22.498	387.008	564.960	69	12
2009	322.706	29.100	49.528	1.746	28.434	431.514	624.893	69	14

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
Nota: valores em R\$ de dez./2009.

ANEXO 12

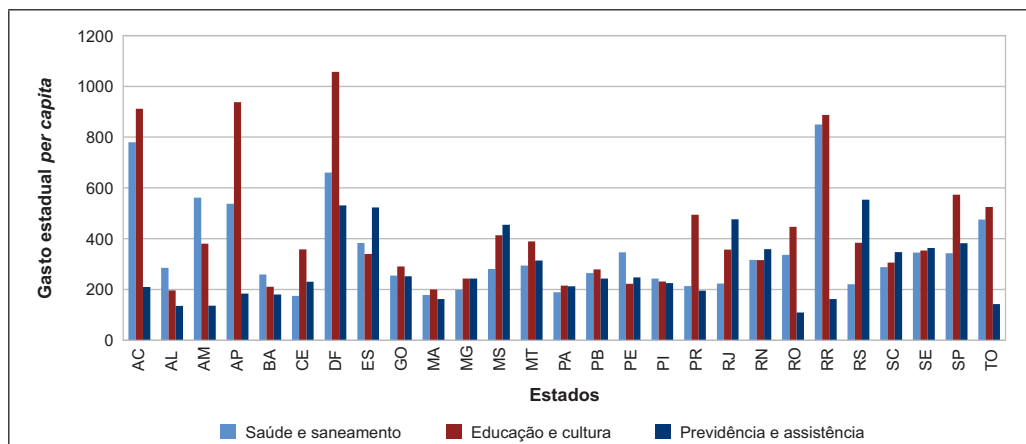
Total de gasto estadual por função orçamentária (em milhões de R\$)

Ano	Previdência e assistência	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Habitação e urbanismo	Trabalho	Total estadual	% (federal + estadual)	% PIB
1987	17.387	29.566	12.880	1.740	228	61.801	51	4
1988	16.194	26.822	18.263	1.799	166	63.244	48	4
1989	18.283	29.318	20.961	1.972	142	70.676	43	5
1990	20.898	31.443	17.712	3.298	180	73.530	34	6
1991	17.231	25.227	14.698	2.501	153	59.810	34	5
1992	16.744	25.527	14.380	3.044	224	59.919	34	5
1993	19.822	28.099	15.197	2.590	279	65.987	28	5
1994	23.494	33.064	18.117	3.319	453	78.447	30	5
1995	30.471	37.404	18.743	2.849	420	89.887	30	5
1996	34.932	38.691	14.786	2.635	1.016	92.059	30	5
1997	35.657	33.973	16.465	3.463	1.067	90.625	29	5
1998	41.365	46.849	18.173	3.461	1.106	110.954	31	6
1999	40.661	48.366	18.755	2.597	891	111.270	30	5
2000	37.096	51.426	21.599	3.519	1.171	114.811	31	5
2001	26.174	55.738	28.201	3.662	0	113.775	30	5
2002	28.280	56.033	30.595	3.534	901	119.343	30	5
2003	26.882	52.611	29.242	2.575	704	112.014	29	5
2004	31.483	49.707	35.600	3.163	651	120.604	29	5
2005	33.738	52.078	38.419	3.622	839	128.696	29	5
2006	38.031	57.362	42.981	4.246	844	143.464	29	5
2007	38.705	61.506	44.944	3.287	721	149.163	29	5
2008	49.451	70.969	50.869	5.795	867	177.952	31	6
2009	59.700	72.766	53.781	6.101	1.031	193.379	31	6

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
Nota: valores em R\$ de dez./2009.

ANEXO 13

Gasto estadual *per capita* por estado de 2009 (em R\$)



Fonte: elaboração do autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

ANEXO 14

Resultado das estimações da proporção de pobres da Equação 3, com gasto municipal efetivo desagregado por função orçamentária (mínimos quadrados ordinários)

Variável dependente: proporção de pobres (H)		
Variável explicativa	Coefficiente	Desvio-padrão
Gasto municipal		
Previdência e assistência	0,02***	(0,004)
Saúde e saneamento	-0,07***	(0,007)
Educação e cultura	-0,00	(0,010)
Habituação e urbanismo	0,01***	(0,004)
Investimento	-0,08***	(0,005)
Variáveis de controle		
Nível de educação	-2,48***	(0,044)
População	-0,07***	(0,003)
Menor_15	4,26***	(0,118)
Maior_60	-0,30*	(0,167)
Constante	1,40***	(0,098)
Binária de ano	sim	
R ²	0,68	
N	11.468	
Teste F	2.238***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). A quantidade reduzida de observações deve-se à ausência de dados de gasto com previdência e assistência e habitação e urbanismo em diversos municípios nos três anos.

ANEXO 15

Resultado da estimação do gasto municipal *per capita* agregado das funções: previdência e assistência; educação e cultura; saúde e saneamento, com ideologia político-partidária como instrumento – Equação 4 – modelo mínimos quadrados ordinários

Variável dependente: proporção de pobres (H)		
Variável explicativa	Coefficiente	Desvio-padrão
Gasto municipal		
Gasto municipal agregado	-0,13***	(0,01)
Variáveis de controle		
Pop	-0,07***	(0,00)
Nível de educação	-2,36***	(0,04)
Menor_15	4,29***	(0,11)
Maior_60	-,016***	(0,17)
Constante	1,46***	(0,10)
Binária de ano	sim	
R ²	0,67	
N	12.371	
Teste F	3.605***	

Fonte: elaboração do autor

Nota: níveis de significância: 10% (*), 5% (**) e 1% (***). A diferença na quantidade de observações entre as estimações deve-se a uma maior quantidade de observações de gasto estimado.

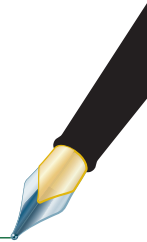
TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

MENÇÃO HONROSA
Artur Henrique da Silva Santos



**Redução da desigualdade de renda no Brasil:
determinantes e consequências**

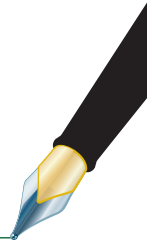
Resumo



O propósito deste estudo é realizar uma investigação sobre o papel do Programa Bolsa Família (PBF) na redução da desigualdade de renda e da pobreza, no Brasil, entre 2001 e 2009, e as consequências dessa política no mercado de trabalho. Como metodologia utilizam-se modelos de regressão Logit, Probit e Log-Linear, método de decomposição de Oaxaca e Blinder e modelo de microssimulações da renda *per capita* familiar, adaptado de Barros et al. (2006b). Após a operacionalização dos modelos, analisam-se os resultados e conclui-se que o PBF teve papel atuante na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil entre 2001 e 2009, mas também tem incentivado seus beneficiários adultos a ofertar trabalho informal. Tal fato, provavelmente, decorre do interesse do beneficiário em ocultar a real renda da família para continuar recebendo o auxílio pecuniário do programa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Redução da pobreza. Incentivo à informalidade.

Sumário



1	INTRODUÇÃO	211
2	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	212
3	CONSEQUÊNCIAS DIRETAS DAS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS DE RENDA: CONTRIBUIÇÕES PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA E DA POBREZA, DE 2001 A 2009	217
3.1	Metodologia.....	218
3.1.1	Observações gerais.....	219
3.1.2	Decomposição da renda <i>per capita</i> familiar (identificação dos fatores determinantes da redução da desigualdade de renda).....	221
3.1.2.1	Fatores demográficos.....	221
3.1.2.2	Renda não derivada do trabalho e renda derivada do trabalho....	221
3.1.2.3	Renda não derivada do trabalho.....	222
3.1.2.4	Renda <i>per capita</i> familiar.....	222
3.1.3	Montando um banco de dados em painel.....	222
3.1.4	Metodologia de mensuração dos determinantes da redução da desigualdade.....	223
3.2	Resultados da decomposição do Coeficiente de Gini	226
3.3	Redução da desigualdade de renda e da pobreza.....	232
3.4	Análise das transferências de renda do governo sobre a redução da desigualdade da renda e da pobreza	235
4	IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O MERCADO DE TRABALHO.....	238
4.1	Metodologia.....	240
4.1.1	Informalidade.....	240
4.1.2	Base de dados.....	241
4.1.3	Grupos de controle contrafactuais.....	242
4.1.4	Logit e Probit	243

4.1.5	Decomposição de Blinder e Oaxaca	243
4.1.6	Modelos Log-Linear.....	245
4.2	Análise teórica	246
4.2.1	Efeito renda puro	246
4.2.2	Impacto da redução de trabalho infantil no trabalho dos adultos da família.....	248
4.2.3	Efeito sobre o custo de oportunidade do lazer	249
4.2.4	Efeito sobre o custo de oportunidade do lazer, considerando-se o cenário de mercado de trabalho informal	250
4.3	Resultados Logit e Probit	251
4.4	Resultados de Blinder e Oaxaca.....	260
4.5	Resultados de Modelos Log-Linear	263
5	CONCLUSÃO.....	265
	REFERÊNCIAS.....	269

Lista de gráficos

GRÁFICO 1.	Coefficiente de Gini e Índice de Theil-T do Brasil da renda <i>per capita</i> familiar....	217
GRÁFICO 2.	Medidas da [1] pobreza e da [2] extrema pobreza	233
GRÁFICO 3.	Renda <i>per capita</i> nacional (mil R\$ de 2011).....	234
GRÁFICO 4.	Determinantes da redução da desigualdade da renda e da pobreza, 2001-2009.....	235
GRÁFICO 5.	Impacto das transferências governamentais sobre a [1] pobreza e a [2] extrema pobreza de 2001 a 2009	236
GRÁFICO 6.	Estimativa do número de pessoas retiradas da pobreza ou da extrema pobreza	237
GRÁFICO 7.	[1] Número de benefícios do Programa Bolsa Família (milhões); [2] taxa de desemprego – Brasil; [3] taxa de informalidade – Brasil.....	239



Lista de tabelas



TABELA 1. Evolução do Programa Bolsa Família.....	214
TABELA 2. Verificação de acertos entre o critério adotado e o respondido pela PNAD: domicílios com pessoas que receberam algum auxílio governamental, exceto o BPC.....	220
TABELA 3. Resumo metodológico	225
TABELA 4. Representação das fontes de renda na renda total.....	226
TABELA 5. Decomposição do Coeficiente de Gini – Brasil, contribuição das fontes de renda na redução do Coeficiente de Gini.....	227
TABELA 6. Estimativas de médias das variáveis envolvidas.....	228
TABELA 7. Despesas governamentais (R\$ milhões e %).....	236
TABELA 8. Definição tradicional de trabalho formal.....	241
TABELA 9. Grupo de controle 2 – verificação do “efeito preguiça”	252
TABELA 10. Grupo de controle 1 – pessoas que não recebem o benefício do PBF.....	253
TABELA 11. Grupo de controle 2 – pessoas que não recebem o benefício do PBF e com renda domiciliar <i>per capita</i> de metade do salário mínimo	255
TABELA 12. Grupo de controle 3 – pessoas que não recebem o benefício do PBF, com renda domiciliar <i>per capita</i> de metade do salário mínimo e escolaridade máxima domiciliar de cinco anos de estudo	257
TABELA 13. Comparação da informalidade nos grupos de controle com medidas descritivas.....	258
TABELA 14. Derivadas do Modelo Probit – grupos de controle 1, 2 e 3.....	259
TABELA 15. Blinder e Oaxaca – renda familiar e renda do trabalho com o grupo de controle 2 (tradicional e em termos monetários)	262
TABELA 16. Log-linear – renda do trabalho e renda familiar com o grupo de controle 2 (em termos monetários)	264

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada, realizado no Brasil desde outubro de 2003, que tem o combate à pobreza como principal característica.

Para que a família que é beneficiária do PBF continue recebendo os benefícios todo mês, é necessário que ela continue elegível (em outros termos, esteja na extrema pobreza ou na pobreza, e, neste último, mantenha a composição familiar que possibilite os benefícios variáveis), além de precisar cumprir todas as condicionalidades impostas pelo governo.

Desde sua criação o Programa vem passando por uma forte expansão, tanto em termos de cobertura (maior número de famílias atendidas), quanto em valor de benefícios. Com tal crescimento, é natural que haja curiosidade sobre avaliação das possíveis consequências do programa sobre a sociedade brasileira.

Observando as possíveis consequências do PBF, pode-se verificar, além do provável efeito político nas eleições,¹ a melhora dos níveis educacionais, alimentares e de saúde (TAPAJÓS et al., 2010); seu impacto direto na redução da desigualdade de renda e da pobreza (SOARES et al., 2010; BARROS et al., 2007; BARROS; CARVALHO, 2006; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007; SOARES; SÁTYRO, 2009); e seus reflexos sobre o mercado de trabalho (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007; FERRO; NICOLLELA, 2007; TAVARES, 2008; FOGUEL; BARROS, 2010; TEIXEIRA, 2011; CORSEUIL; BARBOSA, 2011).

De modo geral, quase toda a literatura sobre o assunto avalia o PBF positivamente. Mas será que o Programa só acarreta benefícios para a população brasileira?

Considerando-se o exposto, este estudo tem como objetivo investigar algumas consequências do Programa Bolsa Família sem desmerecer uma medida social tão bem conceituada pela literatura acadêmica e pela população, mas investigando, mensurando e avaliando alguns de seus possíveis efeitos positivos e negativos sobre a sociedade brasileira.

Assim, na seção 2, com o intuito de possibilitar um melhor entendimento dos capítulos seguintes, apresenta-se o Programa Bolsa Família, detalham-se suas características e condicionalidades e suscitam-se algumas de suas possíveis prioridades.

Na seção 3, investigar-se-ão as consequências das transferências de renda condicionadas sobre a redução, de 2001 a 2009, da desigualdade de renda e, também, da pobreza. É aplicada

1 O PBF teve boa avaliação pela maioria da população do Brasil e pode ter contribuído para as eleições presidenciais realizadas desde 2003. Uma forte evidência de seu efeito político foi o fato de que nenhum dos candidatos razoavelmente relevantes às eleições para presidente, em 2010, teve como programa de governo uma atitude contrária à continuidade do PBF. Outros fatos foram que os candidatos a presidente do partido no poder desde 2003, nas eleições de 2006 e de 2010, obtiveram maioria de votos em todos os estados da Região Nordeste e em quase todos os estados da Região Norte, que são as duas regiões com maiores percentuais de participação do PBF em relação às suas populações totais (COSTANZI; FAGUNDES, 2010). Entretanto, esse assunto carece de estudos mais profundos.

especial atenção à efetividade das transferências de renda do governo (dividindo-se em três tipos: aposentadorias e pensões; Benefício de Prestação Continuada; e demais programas de transferências de renda, nos quais é expressiva a importância do PBF a partir de 2004) para a superação da pobreza e da desigualdade de renda.

É relevante salientar que estudos sobre o impacto do PBF sobre a desigualdade de renda são frequentes, mas sobre a pobreza são raros. E quando se analisa o impacto do PBF sobre a pobreza, utilizando metodologia semelhante à de Barros et al. (2006b), com microssimulações contrafactuais não paramétricas, de 2001 a 2009, contribui-se para a literatura acadêmica sobre o assunto. O estudo em tela traz, por meio da flexibilidade da metodologia de microssimulações, avaliações das consequências das políticas públicas, em especial do PBF, sobre a pobreza, utilizando-se diferentes métodos de mensuração da pobreza. Essa abordagem é outra contribuição que merece ser ressaltada. Ela compara o impacto dos programas do tipo do PBF com o de outras transferências de renda do governo, como Benefício de Prestação Continuada e Aposentadorias e Pensões, em relação à pobreza e à desigualdade de renda, destacando, desse modo, a relevância do PBF entre as opções de gasto do governo e contribuindo com análise quanto à qualidade do gasto público quando o objetivo é a redução da desigualdade de renda ou da pobreza.

Na seção 4, avaliar-se-ão os efeitos do PBF sobre o mercado de trabalho, e, de modo original e diferente da literatura existente, dar-se-á ênfase, principalmente, à possível consequência de PBF no mercado de trabalho informal. Ressalta-se que isso tende a ocorrer, possivelmente, em decorrência dos critérios de elegibilidades de renda *per capita* estipulados para a participação de uma família no PBF, uma vez que, se o beneficiário ofertar trabalho informal, sua renda será de difícil comprovação e não aumentará a renda familiar *per capita* perante os gestores do programa.

Destaca-se que esse tipo de análise sobre os efeitos do PBF na opção de ofertar trabalho informal não é observado na literatura, exceto pelo trabalho de Corseuil e Barbosa (2011). Quando se verifica se a possível preferência pela informalidade tem efeitos na renda do trabalho e na renda domiciliar, apresenta-se mais uma contribuição original à literatura acadêmica a respeito das consequências do PBF sobre o mercado de trabalho.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada realizado no Brasil desde outubro de 2003. Ele nasceu da união de quatro outros programas sociais que existiam em 2003: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás.

Em 2003, a administração dos programas sociais do governo federal era pulverizada; cada um era administrado por um órgão do governo, não sendo as bases de dados interligadas. Existiam pessoas que eram beneficiadas por mais de um programa ao mesmo tempo com

finalidades diversas. O PBF veio solucionar esse quadro, reunindo os beneficiados dos quatro programas em um mesmo banco de dados, sob um mesmo rol de objetivos, critérios de elegibilidades e condicionalidades.

O PBF utiliza-se do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para que uma família pertença ao Cadastro Único ela deve ter uma renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* ou de até três salários mínimos no total. Entretanto, para que a família seja beneficiária do PBF ela deve ser selecionada e classificada na condição de pobreza ou de extrema pobreza, o que corresponderia a uma renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00 e de até R\$ 70,00, respectivamente.

As famílias em situação de extrema pobreza recebem um benefício básico mensal no valor de R\$ 70,00, independentemente da existência de filhos ou mulheres grávidas. Ademais, existe um benefício variável, mensal, que pode chegar ao valor de R\$ 236,00, que se destina a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e se divide em dois tipos: R\$ 32,00 por criança menor de 16 anos, nutrízes e gestantes até o limite de cinco benefícios, ou seja, R\$ 160,00 por família; R\$ 38,00 por adolescente (jovens entre 16 e 17 anos), até o limite de R\$ 76,00 (dois adolescentes) por família. Este último é chamado de Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ).

Existem, ainda, outros dois possíveis tipos de benefícios do PBF. O primeiro é o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), decorrente dos outros programas que as famílias recebiam até entrar para o PBF, e, como a intenção do governo não era diminuir os valores que as famílias recebiam de outros programas, caso o valor fosse superior ao benefício do PBF, ela passaria a receber o BVCE, que seria a complementação entre o Bolsa Família e os valores recebidos anteriormente.

O segundo, e o mais novo deles, é o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP), que é o valor necessário para que a família saia da extrema pobreza (aumente sua renda *per capita* para mais de R\$ 70,00), desde que haja uma criança de zero a seis anos na família. Dessa forma, o PBF tem, atualmente, o valor de R\$ 32,00 como benefício mínimo e máximo indeterminado (pois o BSP é calculado para cada família e não possui teto, mas seu valor não pode ser exacerbado, pois ele garante apenas que a família saia da extrema pobreza).

Para que a família beneficiária do PBF continue recebendo os benefícios, é necessário que ela continue elegível (em outros termos, esteja na extrema pobreza ou na pobreza, e, neste último, mantenha a composição familiar que possibilite os benefícios variáveis), além de precisar cumprir todas as condicionalidades impostas pelo governo.

As condicionalidades são impostas em termos de educação e saúde. Quanto à educação, as crianças e os adolescentes devem frequentar a escola (até 15 anos, frequência mínima de 85%; de 16 e 17 anos, frequência mínima de 75%). Quanto à saúde, as gestantes devem realizar o pré-natal e as crianças menores de sete anos devem cumprir o calendário de vacinação.

É interessante notar a expansão pela qual esse programa vem passando desde sua criação, tanto em termos de cobertura (maior número de famílias atendidas) quanto em valor de benefícios, mantendo sempre a focalização nos mais pobres. A Tabela 1 apresenta de forma resumida essa expansão.

TABELA 1

Evolução do Programa Bolsa Família

Data	Janeiro de 2004	Abril de 2006	Julho de 2007	Junho de 2008	Julho de 2009	Março de 2011	Junho de 2011	Junho de 2012
Legislação	Lei nº 10.836	Decreto nº 5.749	Decreto nº 6.157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6.491	Decreto nº 6.917	Decreto nº 7.447	Decreto nº 7.494	Decreto nº 7.758
Linha de extrema pobreza	R\$ 50	R\$ 60	R\$ 60	R\$ 60	R\$ 70	R\$ 70	R\$ 70	R\$ 70
Linha de pobreza	R\$ 100	R\$ 120	R\$ 120	R\$ 120	R\$ 140	R\$ 140	R\$ 140	R\$ 140
Benefício variável	até 3x R\$ 15 (0 a 14)	até 3x R\$ 15 (0 a 14)	até 3x R\$ 18 (0 a 14)	até 3x R\$ 20 (0 a 15) e 2x R\$ 30 (16 e 17)	até 3x R\$ 22 (0 a 15) e 2x R\$ 33 (16 e 17)	até 3x R\$ 32 (0 a 15) e 2x R\$ 38 (16 e 17)	até 5x R\$ 32 (0 a 15, nutriz e gestante) e 2x R\$ 38 (16 e 17)	até 5x R\$ 32 (0 a 15, nutriz e gestante) e 2x R\$ 38 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50	R\$ 50	R\$ 58	R\$ 62	R\$ 68	R\$ 70	R\$ 70	R\$ 70
BSP	nºd.	nºd.	nºd.	nºd.	nºd.	nºd.	nºd.	sem limite (0 a 6 anos)
Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Famílias beneficiadas (dez.)	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220	13.352.306
Gastos anuais (R\$ milhões)	5.533	6.874	8.145	9.222	10.811	12.417	14.359	17.283

Fonte: MDS, Portal da Transparência e Ipeadata

A rede de competências desse programa é, ao mesmo tempo, intersetorial e descentralizada. Cada órgão e esfera do governo tem sua atribuição, sendo o MDS o órgão que orienta e regulamenta o assunto sobre Bolsa Família, além de realizar a gestão das informações. O Ministério da Saúde e Educação obtém as informações de acompanhamento dos municípios. Os estados e os municípios coletam as informações nas escolas e nos serviços de saúde quanto ao cumprimento das condicionalidades, alimentam as informações do Cadastro Único relacionadas à renda da família e aos demais assuntos, e são responsáveis por fornecer o serviço público aos beneficiários do programa, assim como para toda a população interessada. A Caixa Econômica Federal processa as informações das famílias, calcula a renda *per capita* familiar (segundo algumas regras do MDS), verifica quanto cada família deve receber, emite os cartões magnéticos do programa e realiza o pagamento aos beneficiários.

Quanto à verificação da base de dados, para saber se as famílias beneficiárias do programa continuam sendo elegíveis, ou seja, quanto a verificar se a renda *per capita* continua menor que R\$ 140,00 ou R\$ 70,00, conforme o caso, segundo Soares e Sátyro (2009), estão sendo utilizadas bases do BPC e do restante da Seguridade para a conferência da renda familiar, da previdência e da assistência social. Para a renda do trabalho, utiliza-se a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que disponibiliza informações sobre o mercado de trabalho formal. Entretanto, este último banco de dados somente é atualizado anualmente (o que possibilita o recebimento do benefício pela família durante alguns anos até a suspensão do pagamento). Além disso, caso as pessoas da família estejam trabalhando em uma ocupação informal, seus salários não poderiam ser validados e auditados, o que permitiria que famílias fora da linha da pobreza continuassem recebendo o benefício.

Outro ponto interessante a ser observado são os possíveis objetivos do Programa Bolsa Família. Seu objetivo inicial foi a unificação de quatro programas sociais existentes até então: Auxílio-Gás, Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Mas ainda existem dúvidas sobre qual seria o objetivo principal do PBF, segundo Soares e Sátyro (2009). Isso se deve, possivelmente, ao fato de o PBF englobar vários outros programas com diversas finalidades. Dessa forma, o Bolsa Família busca objetivos variados e que podem até ser contraditórios. Segundo os mesmos autores, o PBF tenta ser, ao mesmo tempo, um programa de geração de oportunidades, de proteção social e de incentivo à acumulação do capital humano, tornando-se um programa híbrido, mas não contendo todas as características de pelo menos um desses tipos de programa.

Soares e Sátyro (2009, p. 31) classificaram o PBF como uma *“espécie de estranho no ninho, de difícil classificação no universo da política social”*. O PBF, ao mesmo tempo em que tem algumas características de programas de geração de oportunidades, de proteção social e de incentivo ao incremento do capital humano, não pode ser classificado como um desses três tipos, porque não possui todas as características de pelo menos uma dessas classificações. Isso ocorre porque, apesar de esses tipos de programas sociais combaterem a pobreza, eles podem ser contraditórios, e se o PBF se classificasse como um deles, não teria mais algumas das características dos demais tipos de programas sociais.

Tomando-se como base os trabalhos de Soares e Sátyro (2009) e de Soares e Britto (2007), tentar-se-á, brevemente, explicar esses três tipos de programas sociais a fim de elucidar a confusão de objetivos do qual o PBF parece padecer. Um programa de geração de oportunidades é classificado como de médio prazo, cuja filosofia se baseia na premissa de que a pobreza é decorrência da falta de empenho, da falta de esperança no futuro, de expectativas pouco ambiciosas e da falta de novas oportunidades e horizontes possíveis para o futuro. Com base nisso, possui como principais características a assistência temporária à pobreza e a oferta de outras saídas aos seus beneficiários. O programa, normalmente, fixa um prazo máximo de permanência para seus beneficiados, oferece cursos, treinamentos, aconselhamento familiar, microcrédito, entre outros.

Um programa de proteção social classificado como de curto prazo combate a pobreza da forma mais direta e intervencionista que os outros tipos assistencialistas. Ele tem como

característica principal a transferência direta de dinheiro com a meta de se aumentar a renda dos mais pobres e, conseqüentemente, reduzir a pobreza. Utiliza-se também das portas de saída da pobreza, mas não como sua ferramenta principal.

Um programa de incentivo à acumulação do capital humano visa a acabar com o ciclo intergeracional da pobreza. Esse ciclo explica a pobreza como um fato contínuo e perpétuo entre as gerações. De acordo com ele, as famílias pobres necessitam do trabalho das crianças para ajudar como fonte de renda. Em decorrência disso, elas não estudam e crescem sem educação suficiente para mudar a condição da sua futura família, que também vai exigir que as crianças trabalhem. Dessa forma, a condição de pobreza mantém-se entre as gerações, como uma maldição. Como solução, os programas sociais desse tipo exigem que as crianças frequentem a escola com a finalidade de fomentar sua acumulação de capital humano e, por conseguinte, romper o ciclo intergeracional da pobreza. Logo, esse programa é classificado como de longo prazo, pois só terá resultados quando as crianças virarem adultos e passarem a obter maiores rendimentos do trabalho. Outra característica desse tipo de programa é a exigência de condicionalidades relativas à saúde infantil para que a criança não tenha seu desenvolvimento prejudicado no processo de acumulação de capital. Cabe ressaltar que, para que esse objetivo seja efetivamente alcançado, o programa deveria ser casado com uma oferta de educação de boa qualidade pelo Estado. Assim, se a educação for de má qualidade,² o programa estará destinado ao fracasso.

Analisando-se os três tipos de programas, verifica-se que um não pode atender completamente dois deles ao mesmo tempo, porque se ele for de geração de oportunidades, ao estipular prazo máximo de permanência vai de encontro aos dois demais tipos. Se o programa for de incentivo à acumulação do capital humano, pode ser contrário aos do tipo de proteção social, pois a exigência de condicionalidades possivelmente restringirá o acesso aos mais pobres e necessitados (uma vez que são esses que têm mais dificuldades em cumprir exigências de educação e saúde, seja por motivo de falta de escolaridade, que impede a compreensão das condicionalidades impostas,³ seja porque essas famílias são tão pobres que não podem dispor do trabalho das crianças). Além disso, as filosofias de motivação da pobreza são muito diferentes. Como exemplo tem-se que, se o programa é do tipo de proteção social, ele busca reduzir a pobreza via assistência pecuniária; mas se a crença da razão da pobreza for a de que ela é originada pela falta de oportunidades, esse procedimento de transferência de renda sem gerar incentivos à saída da pobreza seria contraditório e aumentaria ainda mais a pobreza, pois criaria dependência dessas pessoas das transferências do governo e geraria o desincentivo à superação dos obstáculos, fazendo com que as famílias ficassem cada vez mais acomodadas.

Em suma, esses tipos de programas assistenciais são diferentes entre si e não permitem a mescla de suas características. Assim, o PBF não é nenhum desses, mas tem características de

2 Ressalte-se que nível de aprovação dos alunos não é sinônimo de qualidade da educação e que isso não deveria nem ao menos ser comemorado, pois a educação poderia ser ruim, mas o aluno poderia obter aprovação, de acordo com os critérios de avaliação dos professores. Saliente-se, também, que a aprovação dos alunos não deve ser incentivada pelos avaliadores do programa, pois o governo centralizará seu foco no maior número de aprovações, em vez de ofertar educação de qualidade.

3 Essa hipótese é utilizada ao se definir o grupo de controle 3, na seção 3.

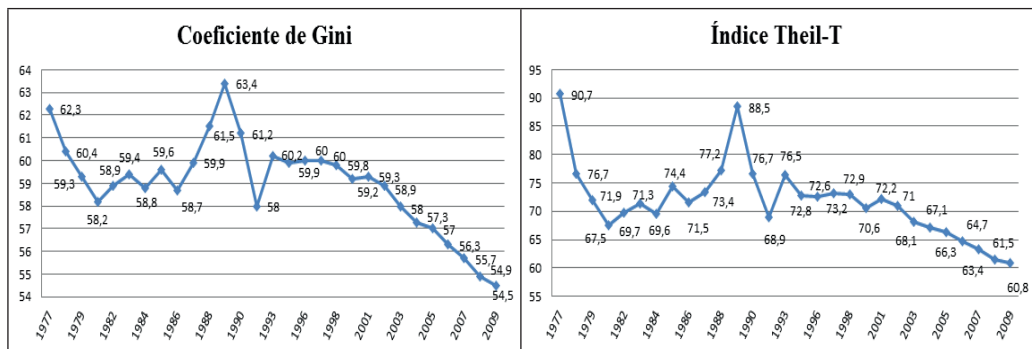
todos, tornando-se um estranho no ninho, sem objetivos claros, além de unificar programas sociais preexistentes e de combater a pobreza (não definindo se isso deve ocorrer em curto, médio ou longo prazo).

3 CONSEQUÊNCIAS DIRETAS DAS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS DE RENDA: CONTRIBUIÇÕES PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA E DA POBREZA, DE 2001 A 2009

Desde 1993 até 2009,⁴ o Brasil vem passando por um período de redução na desigualdade de renda. A partir de 2001, essa queda tornou-se contínua e acelerada, alcançando, em 2009, o menor nível já obtido em mais de trinta anos e proporcionando melhores condições de vida para uma maior parcela da população. É interessante observar que esse ótimo resultado não é decorrente de uma ilusão estatística, pois ele é obtido por várias medidas que têm por objetivo captar a desigualdade de renda. A fim de ilustrar tal fato, o Gráfico 1 apresenta o Coeficiente de Gini⁵ e o Índice Theil-T,⁶ que retrata a redução da desigualdade de renda vivenciada no Brasil.

GRÁFICO 1

Coeficiente de Gini e Índice de Theil-T do Brasil da renda *per capita* familiar



Fonte: 1977-1999 (BARROS; CARVALHO, 2006); 2001-2009 (elaboração do autor com dados da PNAD)

Paralelamente a essa queda, de 2001 a 2009, a parcela da renda da população correspondente às transferências governamentais, dentro do somatório de todas as fontes

4 Quando da elaboração deste estudo, eram os últimos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009.

5 $G = \frac{2}{n^2 \mu} \sum i X_i - \frac{1}{n} - 1$, onde i é a posição da i -ésima pessoa, após todas estarem em ordem crescente de renda, é sua renda e n é a quantidade total de pessoas.

6 $T = \frac{1}{n \mu} \sum X_i \log \frac{X_i}{n}$

de renda obtidas por todas as pessoas da PNAD, vem crescendo, assim como as despesas do governo para essa finalidade e o número de pessoas beneficiadas.

Nesse contexto, possivelmente uma parte relevante da redução da desigualdade de renda decorre do aumento das transferências governamentais. Em termos gerais, para que o Coeficiente de Gini diminua, a renda das famílias de menor poder aquisitivo deve aumentar proporcionalmente mais do que a renda das famílias que possuem maior poder aquisitivo. Em outras palavras, isso ocorre porque a renda dos mais pobres deve crescer mais do que a renda dos mais ricos. Como, em geral, as transferências de renda oriundas do governo são direcionadas para as famílias mais pobres, elas podem explicar grande parte da redução da desigualdade de renda.

No entanto, as transferências governamentais não são as únicas possíveis causas da redução da desigualdade de renda ocorrida no Brasil. Como alguns autores (BARROS et al., 2006a, 2006b, 2007; BARROS; CARVALHO, 2006; HOFFMANN, 2006; SOARES, 2006; TAVARES et al., 2009) já destacaram, no período de 2001 a 2004 a renda decorrente do trabalho desempenhou um papel importante na redução da desigualdade de renda, tendo sua parcela explicativa entre 45% e 85% dessa diminuição, de acordo com o autor e a metodologia empregada.

Com o intuito de se investigar a relação entre a redução da desigualdade de renda e a expansão das transferências governamentais no período entre 2001 e 2009 é primordial identificar e quantificar os fatores determinantes dessa queda e analisar a efetividade das despesas governamentais para a redução do Coeficiente de Gini e das medidas de pobreza.

3.1 Metodologia

Para que possam ser investigadas as causas da redução de uma medida de desigualdade de renda, existem várias metodologias para decompor a referida medida em determinantes. Entre elas pode-se destacar a decomposição por grupos de pessoas ou por regiões, a exemplo da abordagem de Dagum (1997) e a decomposição da medida de desigualdade em possíveis fontes de renda (SHORROCKS, 1982; LERMAN; YITZHAKI, 1985; STARK, TAYLOR; YITZHAKI, 1986; HOFFMANN, 2006; SOARES, 2006; SOARES et al., 2010), pela qual o Coeficiente de Gini provém do somatório do produto entre a participação da respectiva fonte na renda total e do coeficiente de concentração dessa fonte com a renda total.

Além das abordagens citadas, destaca-se a metodologia de Barros et al. (2006b), que, inicialmente, identifica quais são os determinantes da renda *per capita* familiar para, posteriormente, mensurar a importância desses determinantes na redução da desigualdade de renda. Neste trabalho utilizar-se-á como metodologia básica a desenvolvida por Barros et al. (2006b), com algumas alterações pontuais.

Nesse processo, são necessárias algumas observações gerais sobre banco de dados e procedimentos adotados. Após, explicar-se-á como foi realizada a identificação dos fatores

determinantes da redução da desigualdade de renda, mostrar-se-ão o procedimento necessário para montar um banco de dados em painel por estratos de renda familiar⁷ *per capita* e a metodologia empregada. Na ausência de interesse em detalhes metodológicos, recomenda-se a leitura da próxima subseção (3.2), que aborda os resultados da magnitude de cada fator determinante sobre a redução do Coeficiente de Gini.

3.1.1 Observações gerais

Em trabalhos cujo objetivo é analisar desigualdade de renda, deve-se esclarecer, inicialmente, qual medida de renda é utilizada e qual unidade de cálculo é considerada. Assim, faz-se mister definir que a renda analisada é a renda familiar *per capita*, considerando-se como unidade de contagem as pessoas. Observa-se, ainda, que foram considerados como adultos as pessoas maiores de 15 anos. Ressalta-se, também, que a inflação foi corrigida em todos os anos, levando todos os valores monetários a preços de 2009, conforme indicação de Corseuil e Foguel (2002), que utiliza o INPC médio entre setembro e outubro de cada ano para corrigir os valores da PNAD.

Ademais, é necessário destacar que foram realizadas algumas adaptações no banco de dados da PNAD para que estivesse coerente com a metodologia empregada. Desse modo, foi realizada a desagregação da variável V1273, da PNAD, em renda proveniente do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em renda proveniente das transferências diretas governamentais (de auxílios governamentais) e em renda de juros e dividendos (que posteriormente foi somada com os aluguéis para se consolidar na renda de ativos).

Assim, assume-se, por simplificação, que todas as fontes de renda possíveis de recebimento ou foram obtidas diretamente pelo questionário da PNAD, ou são decorrentes do BPC, ou são de juros e dividendos, ou são de transferências diretas governamentais.

Inicialmente, da variável V1273 da PNAD foi retirada a estimativa da renda proveniente do BPC. Para isso, foi adotado como critério de estimativa de identificação das pessoas que receberam renda do BPC a renda da variável V1273 com valor igual ou maior que o salário mínimo de acordo com o ano. Com isso, a variável V1273 da PNAD passou a ser subtraída da renda de BPC; o resultado dessa subtração, no decorrer deste trabalho, será denominado “Renda_Outros”, em vez de V1273.

Adiante, assume-se que as pessoas que recebem rendimentos de juros e dividendos não são as mesmas que recebem rendas de transferências governamentais e que não existem pessoas que recebem as duas fontes de renda. Essa premissa é aceitável, uma vez que as pessoas que recebem rendimentos de juros e dividendo normalmente estão em famílias com poder aquisitivo elevado, enquanto as pessoas que recebem transferências de renda do governo são, normalmente, de famílias pobres ou extremamente pobres.

7 Nesta seção não é realizada distinção entre renda familiar e domiciliar. Logo, sempre que se abordar assunto referente à família, refere-se ao domicílio. Isso se justifica pelas semelhanças entre o conceito de domicílio e o de família do Programa Bolsa Família, além de ser coerente com o tratamento dado pelos autores que já analisaram esse tema (BARROS et. al, 2006a; SOARES, 2006).

Pelo exposto, a partir de agora, é preciso encontrar um critério de identificação das pessoas que recebem transferências diretas de renda do governo e diferenciá-las das pessoas que recebem rendimentos de juros e dividendos.

O critério de identificação das pessoas que receberam auxílio do governo ocorreu em etapas, descritas a seguir:

1. da renda individual de cada pessoa foi subtraído o valor em “Renda_Outros”;
2. identificação de todas as pessoas com renda *per capita* familiar menor que o salário mínimo do ano e com algum valor em “Renda_Outros” [talvez o critério mais correto fosse pessoas com renda *per capita* familiar menor que metade do salário mínimo, mas considerando que existe uma subestimação das rendas da PNAD (BARROS; CURY; ULYSSEA, 2007) e que parte da renda informal poderia ser declarada para a PNAD, mas omitida para os agentes do PBF, o critério adotado de se considerar o salário mínimo cheio foi superior que o da metade do salário mínimo];
3. das pessoas identificadas no passo 2, considerar somente as que tiveram em “Renda_Outros” um valor menor ou igual ao salário mínimo do ano (uma vez que, após o filtro realizado no passo 2, se existirem pessoas com o valor de “Renda_Outros” substancialmente elevado, ele não poderia provir de auxílios do governo e provavelmente seria decorrente de rendimentos de ativos).

Após a realização de todos os passos citados, podem-se comparar os resultados estimados com os efetivamente obtidos nos anos de 2004 e de 2006 (anos da PNAD com o suplemento de “Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais”), por meio da Tabela 2.

TABELA 2

Verificação de acertos entre o critério adotado e o respondido pela PNAD: domicílios com pessoas que receberam algum auxílio governamental, exceto o BPC

Resultado	% de domicílios que receberam algum auxílio governamental, exceto o BPC	
	2004 (%)	2006 (%)
Estimado, mas não declarou o auxílio na PNAD	2,52	2,72
Estimado e declarou o auxílio na PNAD	95,98	96,53
Não estimado, mas declarou o auxílio na PNAD	1,49	0,75

Fonte: elaboração do autor com base na PNAD – IBGE

É possível verificar que o critério adotado apresentou alta representatividade e pode ser escolhido para realizar a identificação das pessoas que receberam algum auxílio governamental (exceto o BPC).

3.1.2 Decomposição da renda *per capita* familiar (identificação dos fatores determinantes da redução da desigualdade de renda)

Para tanto, denotar-se-á y_i como a renda do i -ésimo membro da família; então, a renda *per capita* da família é:

$$y = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

3.1.2.1 Fatores demográficos

Assumindo que apenas os adultos têm capacidade de obter renda, a renda *per capita* de uma família é diretamente relacionada com a proporção do número de adultos na família, o que significa que quanto maior a proporção de adultos na família maior tende a ser sua renda *per capita*. Assim, a renda *per capita* da família⁸ pode ser decomposta em:

$$y = \frac{n_A}{n} \left(\frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i \right)$$

Para simplificar a notação, pode-se assumir que:

$$y = a \cdot r$$

Na qual a é a proporção de adultos da família e r é a renda média por adultos da família, ou seja:

$$a = \frac{n_A}{n} \quad \text{e} \quad r = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i$$

3.1.2.2 Renda não derivada do trabalho e renda derivada do trabalho

A renda do i -ésimo indivíduo da família pode ser derivada ou não do trabalho. Desse modo, decompor-se-á a renda do i -ésimo indivíduo (y_i) em renda não proveniente do trabalho (o_i) e renda proveniente do trabalho (l_i):

$$r = \frac{1}{n_A} \left(\sum_{i \in A} o_i + l_i \right) = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} o_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} l_i \Rightarrow y = a \left(\frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} o_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} l_i \right) = a(o + l)$$

⁸ Toda a renda obtida pelos menores de 15 anos foi repassada para o chefe da família para que a renda *per capita* da família não seja modificada.

Na qual o e l são respectivamente a renda não derivada e derivada do trabalho por adulto da família, ou seja:

$$o = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} o_i \quad \text{e} \quad l = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} l_i$$

3.1.2.3 Renda não derivada do trabalho

A renda não proveniente do trabalho pode ter origem de três maneiras diferentes: rendimentos de ativos financeiros (caso a família possua a propriedade de ativos); transferências privadas (renda transferida de uma família para outra); e transferências públicas (renda transferida do governo).

As transferências públicas, por sua vez, podem ocorrer de três modos diferentes: pensão e aposentadoria da previdência pública; Benefício de Prestação Continuada (BPC); e programas sociais de transferência de Renda (sendo o de maior representatividade o Programa Bolsa Família – PBF).

Assim, pode-se decompor a renda não derivada do trabalho por adulto (o):

$$o = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} e_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} f_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} b_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} c_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} d_i = b + c + d + e + f$$

Onde b_i , c_i , d_i , e_i e f_i são, respectivamente: a renda decorrente de programas sociais de transferência de renda; as pensões, aposentadorias ou abono-permanência; BPC; renda proveniente dos rendimentos de ativos; e renda de doações recebidas pelo i -ésimo indivíduo da família.

3.1.2.4 Renda *per capita* familiar

Logo, a renda *per capita* familiar pode ser reescrita como:

$$y = a(b + c + d + e + f) + al$$

3.1.3 Montando um banco de dados em painel

Ao se observar a metodologia proposta, verifica-se a necessidade de identificação das famílias de acordo com o ano e que sejam as mesmas famílias em pesquisas realizadas em anos diferentes para que seja possível aplicar a distribuição marginal de uma variável aleatória ocorrida em um ano (ano 0) em outro ano (ano 1). Entretanto, pela PNAD, não existe identificação para verificar se as pessoas envolvidas na pesquisa em um ano são as mesmas da pesquisa do outro ano.

Para resolver esse problema, as famílias foram reunidas em estratos de renda e identificadas por estratos no decorrer do tempo. Desse modo, podem-se identificar os estratos no decorrer do tempo e utilizar as médias, por estratos, das variáveis aleatórias envolvidas, classificadas como determinantes da renda *per capita* familiar. Surge, então, a pergunta: será que a média dos determinantes envolvidos, por estratos, seria suficiente para se reconstituir a renda *per capita* familiar média do estrato? A resposta é não. Mas existe um procedimento que soluciona esse problema.

A fim de expor essa questão, definir-se-á y_i como a renda *per capita* da família i ; então, ao juntar n famílias no estrato h , a renda média desse estrato será:

$$\bar{y}^h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i^h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [a_i^h r_i^h] \text{ Como}$$

$$\text{COV}(a^h, r^h) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h r_i^h - \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r_i^h \right) \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h \right) \Rightarrow \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h r_i^h = \text{COV}(a^h, r^h) + \bar{a}^h \cdot \bar{r}^h$$

$$\text{Assim, } \bar{y}^h = \text{COV}(a^h, r^h) + \bar{a}^h \cdot \bar{r}^h$$

Esse procedimento utiliza a soma das médias com as covariâncias. Ele foi realizado em cada abertura da renda *per capita*, resultando em um banco de dados composto de médias por estratos e covariâncias das variáveis envolvidas para garantir a identidade matemática do banco de dados.

3.1.4 Metodologia de mensuração dos determinantes da redução da desigualdade

Essa metodologia toma como base a de Barros et al. (2006b), mas se diferencia no modo de cálculo. Esses autores realizam a decomposição de cada fator determinante em ordem sequencial, e, dessa forma, o determinante seguinte fica dependendo do determinante anterior, de modo que a ordem da decomposição pode influenciar o resultado.

Para resolver a questão, a metodologia de cálculo foi levemente alterada a fim de que a ordem da decomposição não altere o resultado dos fatores envolvidos. Com base nessa lógica, definiu-se que o fator de interesse no momento, dentro do procedimento, estaria variando do período 0 para o período 1, enquanto todos os demais fatores determinantes estariam com valor médio obtido entre os dois períodos. Essa alteração encontra respaldo nos próprios autores quando afirmam que:

Dada a não linearidade da relação entre o grau de desigualdade e os sete ingredientes, não existe uma única decomposição possível. No entanto, é possível obter decomposições nas quais há estreita associação entre parcelas e mudanças nos ingredientes, no sentido de que a parcela associada a um ingrediente é necessariamente nula se não houver mudança nesse ingrediente (BARROS et al., 2007)

Como já informado, toda medida de desigualdade é uma função da renda, então seja θ a medida de desigualdade de renda (ou de pobreza):

$$\theta = \Theta(F_y)$$

Entretanto, como explicado anteriormente, a renda *per capita* familiar pode ser decomposta em vários determinantes, de tal forma que a função F_y é uma função conjunta dos seus determinantes. Conforme explicado por Barros et al. (2006b), uma função conjunta de duas variáveis aleatórias (k, z) é uma função das distribuições marginais de cada variável e da associação⁹ entre elas. Desse modo:

$$F_{k,z} = \Phi(F_k, F_z, A_{k \rightarrow z})$$

Assim, pode-se decompor a função da renda *per capita* familiar em funções marginais dos seus determinantes e nas suas associações.

Como a renda *per capita* familiar pode ser decomposta em $y = a.r$, a medida de desigualdade de renda apresenta a seguinte relação:

$$\theta = \Theta(F_y) = \Theta(\Phi(F_a, F_r, A_{a \rightarrow r}))$$

Assumindo-se 0 como o período inicial e 1 como o período final, pode-se mensurar a importância da taxa de adultos na família, da renda por trabalhador e da associação entre essa taxa e a renda. Seja:

$$a_M = \frac{a_0 + a_1}{2}; r_M = \frac{r_0 + r_1}{2}; y_1 = a_0 r_M, \text{ tal que } F_{y_1} = \Phi(F_a^0, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M);$$

$$y_2 = a_1 r_M, \text{ tal que } F_{y_2} = \Phi(F_a^1, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M); y_3 = a_M r_0, \text{ tal que } F_{y_3} = \Phi(F_a^M, F_r^0, A_{a \rightarrow r}^M);$$

$$y_4 = a_M r_1, \text{ tal que } F_{y_4} = \Phi(F_a^M, F_r^1, A_{a \rightarrow r}^M)$$

Então, a alteração na medida de desigualdade proporcionada pela alteração da taxa de adultos na família é:

$$\Delta_a = \Theta(\Phi(F_a^0, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^1, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)) = \Theta(F_{y_1}) - \Theta(F_{y_2})$$

A alteração na medida de desigualdade proporcionada pela alteração renda por adultos na família é:

$$\Delta_r = \Theta(\Phi(F_a^M, F_r^0, A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^M, F_r^1, A_{a \rightarrow r}^M)) = \Theta(F_{y_3}) - \Theta(F_{y_4})$$

9 $A_{k \rightarrow z}(i)$ é a associação entre as variáveis aleatórias k e z e representa a posição na distribuição de z , que tem a pessoa que ocupa a i -ésima posição na distribuição de k .

A alteração na medida de desigualdade proporcionada pela alteração da associação entre a taxa de adultos na família e a renda por adultos na família é:

$$\Delta_{A_{a \rightarrow r}} = \theta^0 - \theta(F_{y_1}) + \theta(F_{y_2}) - \theta(F_{y_3}) + \theta(F_{y_4}) - \theta^1$$

Assim, a variação¹⁰ total ocorrida na medida de desigualdade é:

$$\begin{aligned} \theta^0 - \theta^1 = \theta(F_{y_1}) - \theta(F_{y_2}) + \theta(F_{y_3}) - \theta(F_{y_4}) + \theta^0 - \theta(F_{y_1}) + \theta(F_{y_2}) - \theta(F_{y_3}) + \\ + \theta(F_{y_4}) - \theta^1 = \Delta_a + \Delta_r + \Delta_{A_{a \rightarrow r}} \end{aligned}$$

Esse procedimento foi realizado em cada abertura da renda *per capita*, dividindo-se cada fator determinante em outros dois e sua associação. Para simplificar a metodologia apresentada, na Tabela 3 tem-se toda a abertura metodológica.

TABELA 3

Resumo metodológico

Variáveis	Δ
Taxa de adultos (<i>a</i>)	$\theta(\Phi(F_a^0, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)) - \theta(\Phi(F_a^1, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M))$
Renda do não trab. (<i>o</i>)	$\theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^0, F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)) - \theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^1, F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M))$
Renda de ativos (<i>e</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^0, F_t^M, A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) -$ $-\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^1, F_t^M, A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda de transf. privada (<i>f</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^0, F_p^M, A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) -$ $-\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^1, F_p^M, A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda de auxílios gov. (<i>b</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^M, \Xi(F_b^0, F_s^M, A_{b \rightarrow s}^M), A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) -$ $-\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^M, \Xi(F_b^1, F_s^M, A_{b \rightarrow s}^M), A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda previdenciária (<i>c</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^M, \Xi(F_b^M, \Gamma(F_c^0, F_d^M, A_{c \rightarrow d}^M), A_{b \rightarrow s}^M), A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) -$ $-\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^M, \Xi(F_b^M, \Gamma(F_c^1, F_d^M, A_{c \rightarrow d}^M), A_{b \rightarrow s}^M), A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda BPC (<i>d</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^M, \Xi(F_b^M, \Gamma(F_c^M, F_d^0, A_{c \rightarrow d}^M), A_{b \rightarrow s}^M), A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) -$ $-\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_e^M, \Pi(F_f^M, \Xi(F_b^M, \Gamma(F_c^M, F_d^1, A_{c \rightarrow d}^M), A_{b \rightarrow s}^M), A_{f \rightarrow p}^M), A_{e \rightarrow t}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Demais associações	$(A_{c \rightarrow d}) + (A_{b \rightarrow s}) + (A_{f \rightarrow p}) + (A_{e \rightarrow t})$
Renda do trabalho (<i>l</i>)	$\theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^M, F_l^0, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)) - \theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^M, F_l^1, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M))$
Ass. rd. do trab. e do não trab. (<i>A_{o→l}</i>)	$\theta(F_{y_3}) - \theta(F_{y_5}) + \theta(F_{y_6}) - \theta(F_{y_7}) + \theta(F_{y_8}) - \theta(F_{y_4})$
Ass. tx. de adt. e rd por adt. (<i>A_{a→r}</i>)	$\theta^0 - \theta(F_{y_1}) + \theta(F_{y_2}) - \theta(F_{y_3}) + \theta(F_{y_4}) - \theta^1$

Fonte: elaboração do autor

10 Observa-se que a variação da medida de desigualdade é formulada como $\theta^0 - \theta^1$, em vez de $\theta^1 - \theta^0$, pois, como no período analisado a desigualdade de renda vem apresentando resultados decrescentes, se ela fosse medida $\theta^1 - \theta^0$, os resultados seriam permanentemente negativos. Isso foi feito porque o propósito é mensurar a importância de um fator na redução da desigualdade de renda. Logo, assume-se, desde já, que o resultado é decrescente e multiplica-se -1 por $\theta^1 - \theta^0$ para que os resultados tenham melhor interpretação. Assim, vale lembrar que, ao considerar a variação da medida de desigualdade de renda como sendo $\theta^0 - \theta^1$, se houver resultados negativos eles serão decorrentes de um aumento na medida de desigualdade de renda.

3.2 Resultados da decomposição do Coeficiente de Gini

Nesta subseção, de acordo com a metodologia apresentada, apresentar-se-á a estimativa de magnitude da contribuição de cada fator determinante para a redução da desigualdade de renda *per capita* utilizando-se como indicador de desigualdade de renda o Coeficiente de Gini, que é a medida mais usada para essa finalidade.

Para facilitar a interpretação, foram formuladas: a Tabela 4, com a parcela de cada determinante sobre a renda total; a Tabela 5, com a decomposição do Coeficiente de Gini com a contribuição das fontes de renda na redução do Coeficiente de Gini; e a Tabela 6, com estimativas de médias das variáveis envolvidas.

TABELA 4

Representação das fontes de renda na renda total

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renda trabalho	80%	80%	79%	79%	78%	78%	79%	79%	78%
Renda não trabalho	20%	20%	21%	21%	22%	22%	21%	21%	22%
Renda previdenciária (c)	16,3%	16,6%	17,3%	16,9%	17,2%	16,9%	17,0%	17,0%	17,6%
Renda de ativos (e)	2,3%	2,3%	2,0%	2,0%	2,2%	2,1%	1,7%	1,8%	1,7%
Renda de doações (f)	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,6%	0,6%	0,5%
Renda de auxílios governamentais (b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,9%	0,8%	1,1%	0,9%	1,1%	1,1%
Renda BPC (d)	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%	0,7%	1,0%	0,7%	0,8%	0,8%

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Como se depreende da Tabela 4, a parcela da renda do trabalho é cerca de 80% de toda a renda *per capita* familiar, enquanto a parcela da renda de auxílios governamentais (como exemplo, o PBF a partir de 2003) é muito reduzida, variando de 0,3% em 2001 a 1,1 % em 2009. Isso pode prejudicar o desempenho da renda desses programas e pode valorizar o papel da renda do trabalho quando da análise da contribuição de cada fator sobre a desigualdade de renda.

Observa-se que a parcela da renda proveniente de transferências do governo (aposentadorias e pensões, Benefício de Prestação Continuada e auxílios governamentais) tem crescido continuamente de 2001 a 2009, sendo a renda de origem previdenciária a mais expressiva; contudo, essa renda tem menor poder de focalização nos mais pobres quando há comparação com as demais rendas.

TABELA 5

Decomposição do Coeficiente de Gini – Brasil, contribuição das fontes de renda na redução do Coeficiente de Gini

	$\Delta\%$	2001	2009
Total	100	59,25	54,51
Taxa de adultos (<i>a</i>)	12	56,93	56,38
Renda de ativos (<i>e</i>)	4	56,75	56,55
Renda de trf. privada (<i>f</i>)	-1	56,62	56,68
Renda de auxílios governamentais (<i>b</i>)	20	57,12	56,19
Renda previdenciária (<i>c</i>)	12	56,93	56,38
Renda BPC (<i>d</i>)	8	56,84	56,46
Demais associações ¹	0	-	-
Renda do trabalho (<i>l</i>)	68	58,34	55,12
Ass. rd. do trab. e do não trab. ($A_o \rightarrow l$)	0	-	-
Ass. tx. de adt. e renda por adt. ($A_o \rightarrow r$)	-22	-	-

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Pode-se observar que, da queda do Coeficiente de Gini ocorrida no Brasil de 2001 a 2009, a taxa de adultos na família, que é uma característica demográfica da população, explica marginalmente 12% dessa redução. A renda por adulto explica mais que 100% dessa redução, alcançando um nível de 111% (ver Tabela 5).

Tal fato só foi possível porque a associação entre essas duas variáveis impôs uma redução do Coeficiente de Gini de 22%. Com uma análise conjunta dos três fatores, a contribuição da taxa de adultos é praticamente anulada pela associação das variáveis, enquanto a contribuição da renda por adultos, mesmo com a redução da associação, contribui praticamente com 100% da redução do Coeficiente de Gini.

A explicação para o ocorrido pode ser observada na Tabela 6. A taxa de adultos, apesar de ser menor nas famílias mais pobres em relação às mais ricas (que evidencia que as famílias mais ricas são compostas de menos crianças em relação às mais pobres), aumentou de modo semelhante em toda a sociedade, não contribuindo muito para a redução da desigualdade de renda. Por sua vez, a renda por adultos das famílias apresentou um crescimento real maior nas famílias mais pobres quando comparada com a evolução desse rendimento nas famílias mais ricas. Enquanto nas mais pobres essa renda aumentou 46%, nas mais ricas aumentou 8%.

TABELA 6

Estimativas de médias das variáveis envolvidas

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renda domiciliar <i>per capita</i>	510 (1,87)	509 (1,96)	473 (1,76)	487 (1,82)	514 (1,8)	561 (1,77)	581 (1,74)	611 (1,75)	630 (1,75)
Renda domiciliar <i>per capita</i> -20%	67 (0,39)	69 (0,38)	66 (0,39)	72 (0,38)	77 (0,38)	87 (0,39)	91 (0,39)	100 (0,38)	103 (0,39)
Renda domiciliar <i>per capita</i> +20%	1623 (1,05)	1615 (1,14)	1478 (0,99)	1508 (1,06)	1583 (1,05)	1710 (1,04)	1751 (1,03)	1822 (1,06)	1867 (1,08)
Taxa de adultos	0,71 (0,32)	0,72 (0,32)	0,72 (0,32)	0,72 (0,32)	0,73 (0,31)	0,73 (0,31)	0,74 (0,31)	0,75 (0,3)	0,75 (0,3)
Taxa de adultos -20%	0,54 (0,37)	0,55 (0,37)	0,55 (0,36)	0,55 (0,37)	0,55 (0,37)	0,56 (0,36)	0,56 (0,37)	0,57 (0,36)	0,57 (0,37)
Taxa de adultos +20%	0,83 (0,24)	0,84 (0,24)	0,85 (0,23)	0,85 (0,23)	0,86 (0,22)	0,86 (0,22)	0,87 (0,21)	0,87 (0,21)	0,88 (0,21)
Renda por adulto	687 (1,74)	682 (1,75)	626 (1,61)	647 (1,67)	675 (1,61)	732 (1,61)	754 (1,59)	788 (1,57)	807 (1,59)
Renda por adulto -20%	138 (0,51)	141 (0,51)	134 (0,52)	146 (0,51)	157 (0,51)	174 (0,51)	181 (0,51)	196 (0,51)	202 (0,52)
Renda por adulto +20%	2043 (1,05)	2021 (1,07)	1822 (0,97)	1861 (1,05)	1930 (1,01)	2070 (1,02)	2109 (1,02)	2185 (1,02)	2222 (1,05)
Renda de programas sociais	2 (5,56)	3 (5,43)	3 (3,8)	6 (2,94)	5 (3,07)	8 (2,4)	7 (2,77)	8 (2,43)	9 (2,34)
Renda de programas sociais -20%	5 (2,98)	7 (2,29)	8 (1,92)	15 (1,55)	15 (1,62)	21 (1,2)	21 (1,35)	24 (1,18)	28 (1,12)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renda de programas sociais +20%	0 (96,21)	0 (82,98)	0 (98,13)	0 (86)	0 (74,36)	0 (49,35)	0 (97,91)	0 (57,71)	0 (55,45)
Renda previdenciária	112 (3,65)	113 (3,55)	109 (3,44)	109 (3,49)	116 (3,35)	124 (3,32)	128 (3,53)	134 (3,31)	142 (3,27)
Renda previdenciária -20%	18 (2,63)	18 (2,64)	15 (2,82)	16 (2,91)	16 (2,87)	17 (3,02)	20 (2,82)	21 (2,88)	22 (2,8)
Renda previdenciária +20%	343 (2,47)	342 (2,42)	325 (2,37)	329 (2,39)	347 (2,29)	361 (2,33)	365 (2,56)	384 (2,36)	408 (2,33)
Renda do BPC	2 (9,89)	2 (8,52)	2 (9,08)	4 (6,52)	5 (5,95)	7 (5,24)	6 (5,88)	6 (5,81)	7 (5,73)
Renda do BPC -20%	1 (12,8)	1 (9,94)	1 (11,66)	2 (7,56)	3 (7,04)	4 (6,21)	4 (6,81)	4 (7,05)	4 (6,7)
Renda do BPC +20%	3 (7,1)	4 (6,5)	3 (7,13)	4 (7,17)	5 (6,36)	6 (5,76)	5 (6,79)	5 (6,85)	5 (7,09)
Renda de ativos	16 (15,5)	16 (27,2)	13 (11,66)	13 (12,02)	15 (14,2)	15 (11,18)	13 (12,26)	14 (13,38)	14 (15,77)
Renda de ativos -20%	0 (16,5)	0 (16,06)	0 (15,47)	0 (16,94)	0 (14,88)	0 (19,17)	0 (18,38)	0 (17,37)	1 (17,27)
Renda de ativos +20%	65 (8,2)	66 (14,44)	52 (6,21)	54 (6,46)	62 (7,53)	62 (5,99)	52 (6,6)	59 (7,24)	55 (8,76)
Renda de doações	5 (13,09)	6 (12,36)	5 (12,06)	5 (13,18)	5 (11,5)	6 (21,59)	5 (17,19)	4 (21,28)	4 (14,06)
Renda de doações -20%	4 (5,58)	4 (5,42)	4 (5,51)	3 (6,31)	4 (5,86)	4 (5,66)	3 (6,92)	3 (7,31)	3 (7,62)

Áno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renda de doações +20%	11 (11,98)	13 (11,03)	12 (10,67)	13 (11,02)	11 (10,59)	14 (19,22)	12 (14,96)	11 (18,94)	9 (12,83)
Renda trabalho	550 (1,88)	543 (1,84)	494 (1,8)	510 (1,9)	529 (1,81)	572 (1,84)	596 (1,78)	620 (1,79)	631 (1,81)
Renda trabalho -20%	109 (0,7)	110 (0,7)	105 (0,7)	109 (0,7)	118 (0,71)	127 (0,72)	133 (0,73)	143 (0,72)	145 (0,75)
Renda trabalho +20%	1620 (1,19)	1595 (1,15)	1429 (1,15)	1462 (1,25)	1505 (1,19)	1627 (1,21)	1676 (1,18)	1727 (1,2)	1745 (1,24)
Renda não trabalho	137 (3,63)	139 (4,33)	131 (3,19)	137 (3,15)	146 (3,15)	160 (2,96)	158 (3,12)	168 (3,04)	175 (3,01)
Renda não trabalho -20%	28 (1,92)	31 (1,78)	29 (1,76)	37 (1,53)	38 (1,54)	47 (1,39)	48 (1,43)	52 (1,4)	57 (1,32)
Renda não trabalho +20%	423 (2,44)	425 (3,02)	392 (2,19)	399 (2,22)	425 (2,23)	443 (2,19)	433 (2,35)	458 (2,29)	476 (2,29)

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Nota: os valores entre parênteses correspondem ao coeficiente de variação.

O que é interessante notar é que essa metodologia visa a estimar a magnitude de cada fator determinante sobre a redução da desigualdade, e não como cada fator determinante contribui para o valor do Coeficiente de Gini.

Na taxa de adultos, verifica-se que as famílias mais ricas têm, proporcionalmente, mais adultos que as famílias de menor poder aquisitivo; desse modo, podem obter mais renda, pois têm mais pessoas em idade laboral. A renda média por adulto das famílias mais ricas (20% das famílias brasileiras) em 2009, foi de R\$ 2.222,00, enquanto nas famílias mais pobres (também 20% das famílias do Brasil) foi de R\$ 202,00, ou seja, as famílias ricas, além de possuírem mais adultos que as famílias mais pobres, têm remuneração visivelmente maior por adulto. Entretanto, como a metodologia visa a explicar a redução da desigualdade e não o nível da desigualdade, observa-se que quase toda a redução é explicada pela renda por adulto, que teve sua importância, no nível do Coeficiente de Gini, diminuída de 2001 a 2009.

De acordo com a Tabela 5, mais da metade da redução da desigualdade de renda de 2001 a 2009 foi proveniente da renda do trabalho, explicando 68% da redução do Coeficiente de Gini, pois o mercado de trabalho passou a remunerar com menor diferença os adultos das famílias mais pobres quando comparados com os adultos das famílias mais ricas. A remuneração por adulto (20%) das famílias mais ricas era cerca de 15 vezes superior à remuneração dos adultos (20%) das famílias mais pobres em 2001. Essa diferença passou a ser de 12 vezes em 2009.

Constata-se que o salário dos mais ricos continua superior ao dos mais pobres, mas essa diferença de remuneração teve uma notória redução entre 2001 e 2009. Assim, a remuneração do mercado de trabalho foi o fator determinante de maior contribuição na redução da desigualdade de renda vivenciada pelo Brasil entre 2001 e 2009. Uma provável explicação para um crescimento maior da renda do trabalho dos mais pobres em relação à renda dos mais ricos são os altos reajustes do salário mínimo. Esse resultado foi indicado pelo Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio (BRASIL, 2007, p. 26, 35 e 135), mas ainda é necessário que haja outros estudos sobre esse tema.

Voltando à Tabela 5, verifica-se que da redução da desigualdade de renda, o montante de 42% originou-se da renda não proveniente do trabalho, na qual estão incluídas as transferências de renda do governo (aposentadorias e pensões, Benefício de Prestação Continuada e programas de transferência de renda, sendo a mais importante delas o Programa Bolsa Família).

Analisando mais detalhadamente a renda não proveniente do trabalho tem-se a Tabela 5, com a contribuição de cada componente dessa renda, assim como suas associações, que não foram muito relevantes. Desse modo, observa-se que as transferências de renda do governo foram responsáveis por 40% da redução da desigualdade de renda no Brasil de 2001 a 2009 e que os programas de auxílio de renda (sendo o mais famoso deles o Programa Bolsa Família) foram responsáveis por 20% dessa redução. A explicação para isso pode ser encontrada na Tabela 6, que descreve o forte crescimento na renda dos programas sociais nas famílias mais

pobres, enquanto nas famílias mais ricas esse valor esteve constante em zero durante todo o período. As outras fontes de renda governamentais também não foram insignificantes na redução da desigualdade de renda: a renda de aposentadorias foi responsável por 12% dessa redução e a renda do BPC por 8% da redução do Coeficiente de Gini.

A renda de ativos explicou 4% da redução da desigualdade de renda, provavelmente pela redução do valor dessa fonte de renda no decorrer dos anos para as famílias mais ricas. Por sua vez, a renda de doações foi insignificante para a redução do Coeficiente contribuindo negativamente em 1%. Isso se deve à forte dispersão dessa fonte de renda e ao comportamento semelhante entre os ricos e os pobres.

Diante de todos esses resultados, está explícito que as transferências de renda do governo tiveram alta explicação na redução da desigualdade de renda no Brasil de 2001 a 2009, perdendo somente para a renda do trabalho.

3.3 Redução da desigualdade de renda e da pobreza

A pobreza pode ser medida de várias formas e, para este trabalho, foram selecionadas como medidas de pobreza as desenvolvidas por Foster, Greer, e Thorbecke (1984), as quais são comumente chamadas de proporção de pobres, hiato da pobreza e severidade da pobreza. Essas medidas são obtidas pela fórmula:

$$FGT(\alpha, z) = \frac{1}{N} \sum \left(\frac{g(r_i; z)}{z} \right)^\alpha,$$

onde $g(r_i; z)$ é a diferença entre a renda da i -ésima família (r_i) e a linha da pobreza (z), se r_i for maior que z , e $g(r_i; z) = 0$, e se a renda r_i for superior à linha de pobreza (z). Dessa fórmula, podem ser obtidas as medidas de pobreza deste estudo. Se $\alpha = 0$, encontra-se a proporção de famílias abaixo da linha; se $\alpha = 1$, calcula-se o hiato da pobreza, que representa a soma das distâncias das rendas das famílias pobres até z . Dessa forma, a medida de hiato da pobreza considera tanto a proporção de pessoas cuja renda familiar se encontra abaixo da linha de pobreza (ou extrema pobreza) como a distância que essas rendas estão dessa linha. Se $\alpha = 2$, chega-se à severidade da pobreza, que considera a proporção de pobres a distância da renda até e fornece maior peso às famílias mais pobres. Em suma, essas medidas tentam capturar a pobreza (e a extrema pobreza) de acordo com a delimitação de z , cada uma dando ênfase a um dos componentes da pobreza.

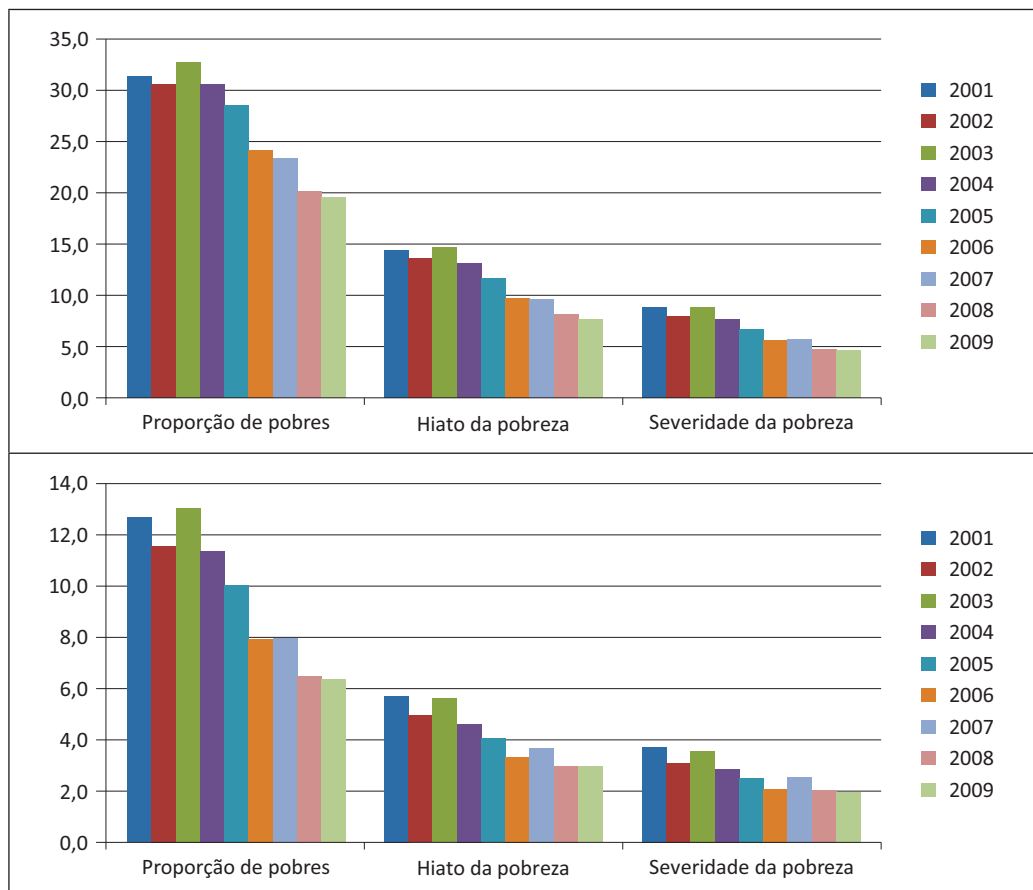
Para este trabalho, definiu-se como linha de pobreza a metade do salário mínimo de 2001, trazido a valor, em reais, de 2009, e como linha de extrema pobreza a metade desse valor, ou seja, $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de 2001 em valores de 2009. Como correção inflacionária, segue-se a indicada por Corseuil e Foguel (2002), que se utiliza do INPC médio entre setembro e outubro de cada ano para corrigir os valores da PNAD. Dessa forma, considerando o salário mínimo de 2001, que era R\$ 180,00, ao dividi-lo por 2 (ou por 4) e

corrigir a inflação, chega-se ao valor da linha da pobreza de R\$ 155,02, e da linha de extrema pobreza de R\$ 77,51, os quais se encontram próximos da classificação do Programa Bolsa Família para pobreza e extrema pobreza.

Procedendo-se dessa forma, verifica-se que, assim como a desigualdade de renda, a pobreza vem caindo no Brasil no período de 2001 a 2009, mas não de forma contínua. Conforme o Gráfico 2 a seguir, a pobreza em 2003 teve um aumento, mas, considerando-se todo o período até 2009, ela teve forte queda.

GRÁFICO 2

Medidas da [1] pobreza e da [2] extrema pobreza



Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

A redução da desigualdade de renda tem forte relação com a redução da pobreza, pois, como já explicado, para que o Coeficiente de Gini diminua, a renda das famílias de menor poder aquisitivo deve aumentar em relação à renda das famílias de maior poder aquisitivo. Em outras palavras, isso acontece porque a renda dos mais pobres cresce mais que a renda dos mais ricos. Assim, uma queda do coeficiente de Gini tende a reduzir as medidas de pobreza.

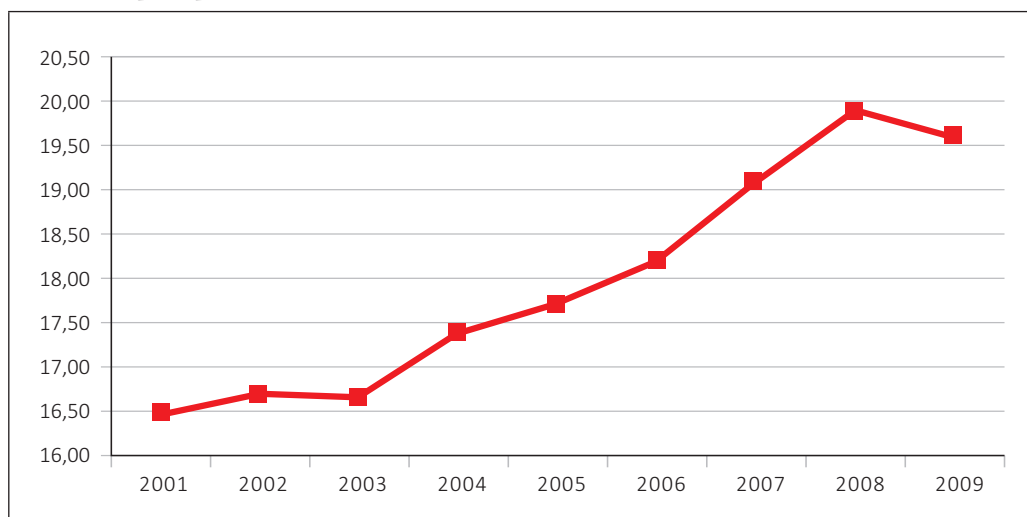
Ocorre que existem outras variáveis a considerar para determinar se as medidas de pobreza serão necessariamente reduzidas. Um desses fatores é o comportamento da renda *per capita* nacional. Se esta crescer, há uma tendência de que mais famílias superem a linha de pobreza, e, conseqüentemente, haveria uma diminuição das medidas de pobreza, mesmo que as estatísticas que mensuram a desigualdade de renda aumentem.

Outro fato que pode romper a relação entre a redução da desigualdade de renda e a redução das medidas de pobreza acontece quando a melhor distribuição de renda ocorre somente nas famílias acima da linha de pobreza. Nessa hipótese, o Coeficiente de Gini se reduziria e as medidas de pobreza não teriam alteração. Nesse sentido, apesar da forte relação entre a desigualdade de renda e a pobreza, podem ocorrer alguns casos nos quais a desigualdade de renda caia e a pobreza aumente.

Isso pode ser evidenciado no ano de 2003, quando o Coeficiente de Gini e o Índice de Theil-T diminuíram, mas as medidas de pobreza e de extrema pobreza aumentaram. No ano de 2007, algumas medidas de pobreza caíram, enquanto outras aumentaram, então esse efeito não foi totalmente verificado. Uma possível explicação para o ano de 2003 pode ser observada no Gráfico 3.

GRÁFICO 3

Renda *per capita* nacional (mil R\$ de 2011)



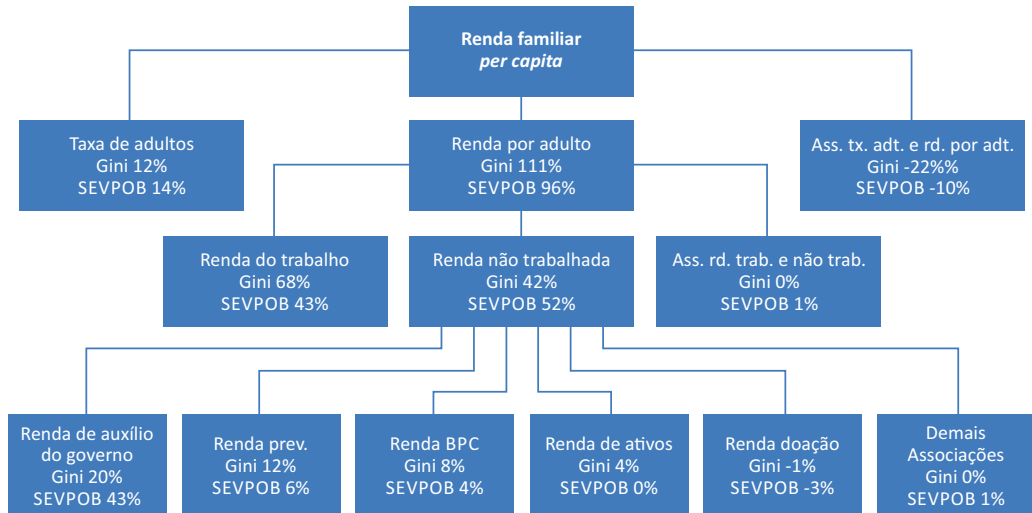
Fonte: Ipeadata

Como pode ser verificado, no ano de 2003 a renda *per capita* nacional, a preços constantes, teve uma redução. Logo, nesse ano houve conjuntamente uma redução da renda *per capita* e uma redução da desigualdade de renda. Desses movimentos contrários para o desempenho das medidas de pobreza prevaleceu a queda na renda *per capita*, que foi repassada, em diferentes intensidades, para todas as faixas de renda.

Por fim, ao aplicar a metodologia explicada de decomposição da renda *per capita* em fatores determinantes para a medida de severidade de pobreza, encontra-se o Gráfico 4.

GRÁFICO 4

Determinantes da redução da desigualdade da renda e da pobreza, 2001-2009



Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Ao observar o Gráfico 4, pode-se constatar que o impacto da renda do trabalho sobre a pobreza, 43%, apesar de ser alto, diminuiu e foi menor que o impacto da renda não proveniente do trabalho, 52%. Ao observar o impacto de todas as transferências de renda do governo (aposentadorias e pensões, Benefício de Prestação Continuada e programas de transferência de renda – Programa Bolsa Família), verifica-se que elas explicam os 53% da redução da desigualdade da pobreza. E que somente a renda de programas governamentais, muito influenciada pelo Programa Bolsa Família (PBF), explica 43% dessa redução, sendo praticamente a mesma magnitude da renda do trabalho. Em suma, as transferências de renda do governo para as famílias mais pobres têm conseguido reduzir consideravelmente a pobreza no país, além de contribuir para aumentar as condições de igualdade de toda a população.

3.4 Análise das transferências de renda do governo sobre a redução da desigualdade da renda e da pobreza

Conforme a Tabela 7, o Programa Bolsa Família é o que representa menor valor de gastos públicos quando comparado com as outras transferências de renda do governo, mas, como já verificado, as transferências do governo que mais contribuíram para a redução da desigualdade de renda e da pobreza foram os programas de transferência de renda condicionada, sendo o PBF o que mais vem ganhando espaço nacionalmente desde 2003.

TABELA 7

Despesas governamentais (R\$ milhões e %)

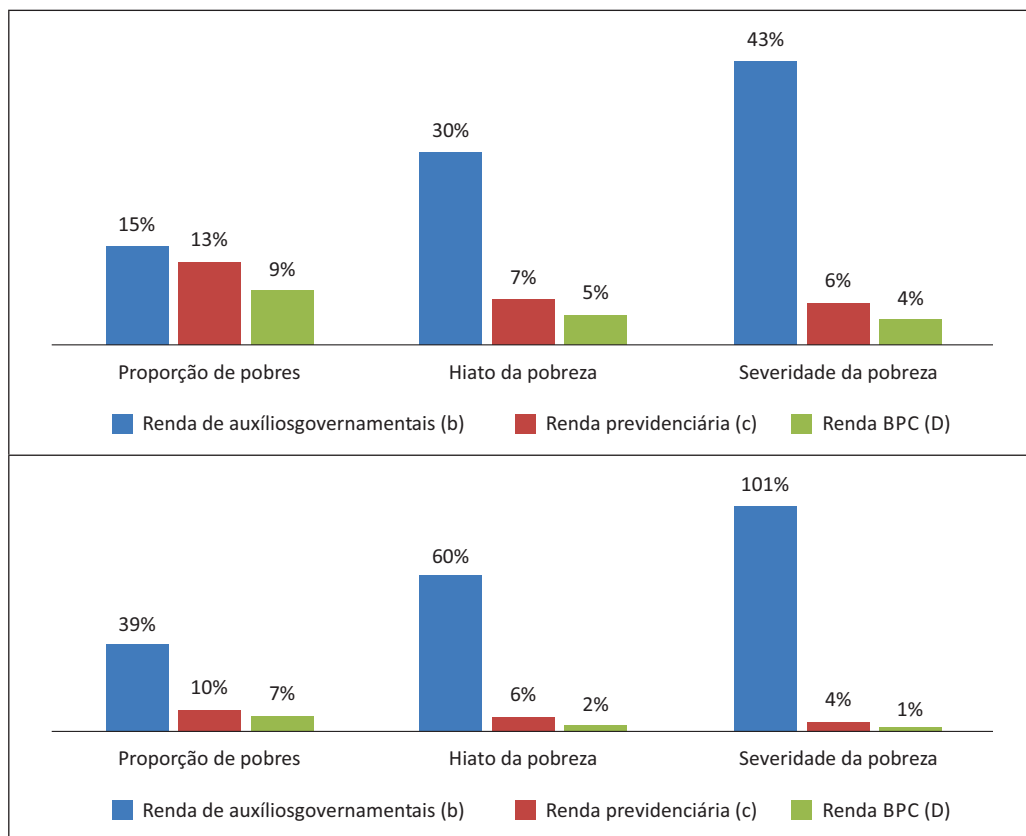
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BPC	5.814	7.524	9.719	11.548	13.786	16.859
	4%	5%	5%	6%	6%	7%
Benefícios previdenciários	125.751	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876
	92%	91%	90%	90%	89%	88%
PBF	5.533	6.874	8.145	9.222	10.811	12.417
	4%	4%	4%	4%	5%	5%

Fonte: MDS, Secretaria do Tesouro Nacional e Portal da Transparência

O Gráfico 5 mostra um resumo da importância das transferências de renda governamentais para a redução da pobreza de 2001 a 2009.

GRÁFICO 5

Impacto das transferências governamentais sobre a [1] pobreza e a [2] extrema pobreza de 2001 a 2009



Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

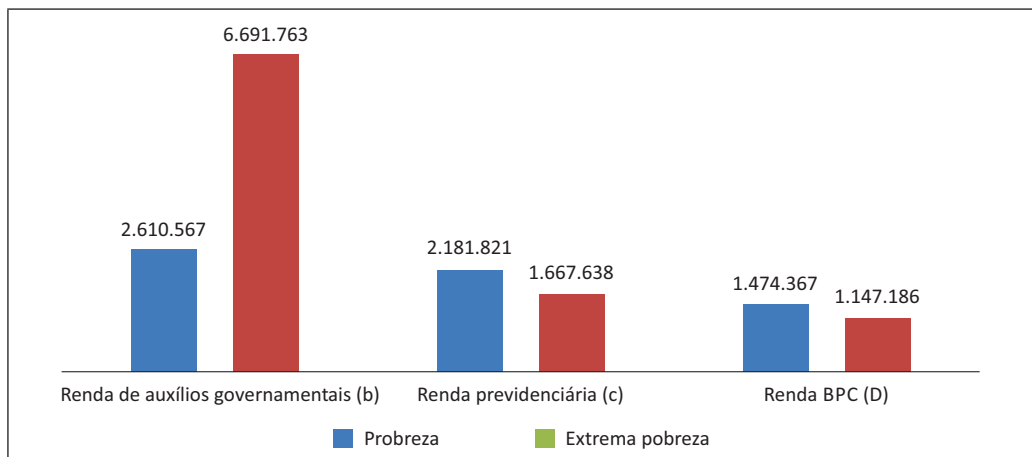
Pode-se observar que a renda de programas governamentais tem tal impacto nas estatísticas mais sensíveis aos mais pobres em razão da maior focalização desses programas, inclusive o PBF, sobre os mais necessitados. Esse aumento é verificado ao se comparar as medidas de pobreza e a mesma medida entre os critérios de pobreza e extrema pobreza. Verifica-se variação de 15% na proporção de pobres, chegando a explicar praticamente toda a redução da extrema pobreza, medida pela severidade da pobreza.

Concluindo, constata-se que o impacto de todas as transferências de renda do governo sobre a redução da desigualdade de renda e da pobreza foi significativo e que somente a renda de programas governamentais, extremamente influenciada pelo Programa Bolsa Família (PBF), explicou cerca de 43% da redução da pobreza, mesmo representando cerca de 1% da renda total das famílias e cerca de 5% dos gastos do governo com todas as transferências, sendo praticamente a mesma magnitude da renda do trabalho, que representa cerca de 80% da renda total familiar.

Em suma, as transferências de renda do governo para as famílias mais pobres têm conseguido, além de contribuir para aumentar as condições de igualdade de toda a população, reduzir consideravelmente a pobreza no país, retirando mais de 6 milhões de brasileiros da pobreza e cerca 9,5 milhões da extrema pobreza. Com destaque para os programas de renda condicionada do governo, que retiraram cerca de 2,6 milhões de brasileiros da pobreza e cerca de 6,7 milhões da extrema pobreza.

GRÁFICO 6

Estimativa do número de pessoas¹¹ retiradas da pobreza ou da extrema pobreza¹²



Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD e dados do Ipeadata

11 Estimativa realizada com base na proporção da pobreza (Ψ), da seguinte maneira:

$$N^{\circ} \text{ de Pessoas}^j = ((\text{População}_{2001} \Psi_{2001}) - (\text{População}_{2009} \Psi_{2009})) \Delta \Psi^{j^{01-09}}$$

Onde: j especifica a transferência de renda do governo e $\Delta \Psi^{j^{01-09}}$ é a contribuição de j para a redução da proporção da pobreza entre 2001 e 2009.

12 A retirada de pessoas da extrema pobreza não implica superação da faixa de pobreza. Assim, grande parte das pessoas que superaram a linha da extrema pobreza continuam na faixa de pobreza.

4 IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Uma das maiores preocupações de consequências negativas dos programas de transferências condicionadas de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), é o impacto prejudicial que ele pode causar no mercado de trabalho, tal como observou Heckman (apud BARROS; CARVALHO, 2006, p. 35):

[...] embora transferências governamentais possam reduzir a desigualdade de renda de imediato, elas podem também gerar dependência e desestimular a oferta de trabalho, trazendo consequências negativas de longo prazo.

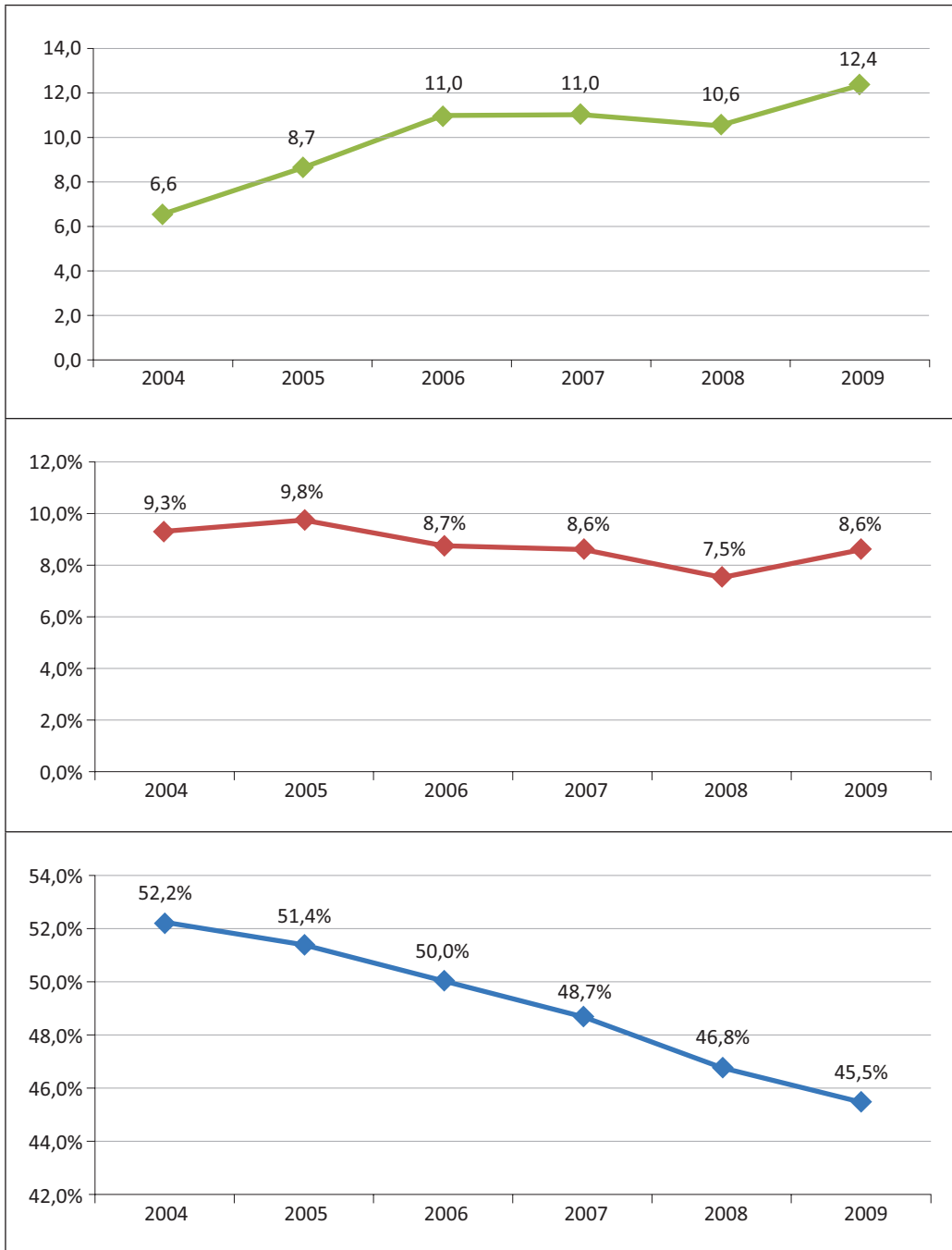
Com a expansão e com o aumento da importância do PBF, vários autores tiveram o mesmo objetivo: investigar o impacto sobre a oferta de trabalho dos seus beneficiários. Entre eles, podem ser citados, como exemplo, Soares, Ribas e Osório (2007), Ferro e Nicollela (2007), Tavares (2008), Foguel e Barros (2010) e Teixeira (2011). O que todos esses trabalhos têm em comum é que eles investigaram apenas a existência do “efeito preguiça”, que poderia ser uma consequência do PBF, por meio de uma análise contrafactual. Esses artigos investigaram a existência e a magnitude do efeito do PBF sobre a probabilidade de o beneficiário estar empregado e sobre sua oferta de horas de trabalho. Todos eles concluem que o efeito, quando existe, é considerado muito pequeno e que, portanto, o PBF não afeta a oferta de trabalho dos beneficiários.

O que todos esses autores não analisaram foi que uma possível consequência do PBF sobre a oferta de trabalho poderia advir da mudança de opção pelo tipo do trabalho informal a ser ofertado pelos beneficiários. Em outros termos, o PBF poderia incentivar o trabalho informal, em vez de prejudicar a oferta de trabalho em si. Baseado nessa ótica, Corseuil e Barbosa (2011) analisaram o efeito de distorção provocado pelo PBF sobre o tipo de ocupação de trabalho a ser escolhido pelos beneficiários do programa, se eles passariam a trabalhar na informalidade. Os autores evidenciaram, por meio de um grupo de controle, que o trabalho principal do chefe da família tende a ser maior para o setor informal quando essa família recebe o benefício do PBF.

Os indicadores do PBF e do mercado de trabalho são mostrados no Gráfico 7.

GRÁFICO 7

[1] Número de benefícios do Programa Bolsa Família (milhões); [2] taxa de desemprego – Brasil;
[3] taxa de informalidade – Brasil



Fonte: [1] Ipeadata; [2] e [3] elaboração do autor com dados da PNAD

Uma breve análise dos gráficos poderia levar a conclusões de que, realmente, o PBF não tem efeito prejudicial expressivo sobre a taxa de desemprego e que teria o efeito de reduzir a informalidade, pois calculando-se a correlação linear entre o número de famílias beneficiadas pelo programa e a taxa de desemprego chega-se ao valor de -0,56, isto é, o PBF teria uma relação mediana e negativa com a taxa de desemprego, o que seria contrário às críticas sobre o programa e ao efeito preguiça, mas iria ao encontro dos trabalhos empíricos sobre o tema. Calculando-se a correlação linear entre o número de famílias beneficiadas pelo programa e a taxa de informalidade, obteve-se o valor de -0,85, que corresponde a uma relação forte e negativa. Dessa forma, poder-se-ia chegar à conclusão de que o PBF não incentiva a informalidade do trabalho.

Uma observação importante que deve ser feita quando se pretende investigar o efeito do PBF sobre a opção dos beneficiários em ofertar trabalho informal é a possível influência dos critérios de elegibilidade do programa.

Como exposto na seção 2, o PBF define como critério de elegibilidade para receber seu benefício pecuniário que as famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00; e as famílias pobres são aquelas que possuem renda familiar *per capita* inferior a R\$ 140,00. Assim, se a família obtiver, durante certo tempo, renda superior aos limites estabelecidos, ela deixa de receber o benefício do programa. Mas se as pessoas que trabalham na família exercerem sua ocupação na informalidade não será possível considerar essa renda na renda familiar e, por conseguinte, a família pode continuar recebendo o benefício pecuniário e não ser, na realidade, considerada pobre ou extremamente pobre.

Buscando-se uma análise mais profunda em termos de microdados, avaliar-se-á se o PBF tem impacto na escolha do trabalho informal dos adultos das famílias beneficiadas, ou seja, se o programa distorce a escolha ocupacional dos adultos das famílias beneficiadas para a informalidade.

4.1 Metodologia

Aqui se faz necessária a realização de algumas observações gerais sobre banco de dados e sobre procedimentos adotados. Caso não haja interesse em detalhes metodológicos, recomenda-se a leitura da subseção 4.2, que aborda a análise teórica dos impactos do PBF sobre o mercado de trabalho.

4.1.1 Informalidade

Corseuil e Reis (2011) analisaram os diferentes tipos de definições de informalidade e delinearam quatro tipos possíveis: a) a tradicional; b) a baseada em contribuição para a previdência; c) a com CNPJ (para empregadores e autônomos); d) e a composta de todas essas. Os autores explicaram a tradicional na Tabela 8.

TABELA 8

Definição tradicional de trabalho formal

Formal	Informal
Empregado com carteira de trabalho assinada Militar	Outro empregado sem carteira de trabalho assinada
	Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada
Funcionário público estatutário	Conta própria
Trabalhador doméstico com carteira assinada	Trabalhador na produção para o próprio consumo
	Trabalhador na construção para o próprio uso
Empregador	Não remunerado

Fonte: elaboração do autor com base em Corseuil e Reis (2011)

A definição de informalidade com previdência baseia-se na definição tradicional de trabalho formal e considera, adicionalmente, se houve contribuição para a previdência por aquelas pessoas que foram classificadas inicialmente como informais, passando a classificá-las como formais.

Para este estudo, não é possível utilizar a classificação com CNPJ, porque essa observação só passou a ser obtida recentemente na PNAD. Desse modo, utilizar-se-á somente, como classificação de ocupação informal, a tradicional e a que se utiliza da existência de contribuição para a previdência, com o fito de verificar se a definição de formalidade é relevante na análise de impacto do PBF sobre o mercado de trabalho.

4.1.2 Base de dados

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em alguns anos específicos é realizada em conjunto com suplementos de pesquisas diferentes; em 2004 e 2006, ela foi realizada com suplementos de “Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais” adicionais. Nesses anos, então, pode-se ter acesso a respostas dos indivíduos se sua família recebe o benefício do PBF. Também é possível ter acesso a todas as demais respostas já obtidas anualmente pela PNAD, tais como idade da pessoa, se está ocupada na semana de referência, escolaridade, tipo de ocupação que realizava, entre outras.

Todavia, no ano de 2004, existiam vários outros programas de transferência de renda do governo federal, tais como o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Vale Gás, que estavam em processo de incorporação no PBF. Com isso, grande parte da população pode ter se confundido ao responder ao programa do governo que recebia seu rendimento, o que, por conseguinte, prejudicou a qualidade das informações em 2004. Compartilhando desse posicionamento, Soares et al. (2006, p. 14) disseram: “Portanto, todas as interpretações baseadas na PNAD de 2004 merecem ser tomadas com cautela”. Analogamente, utilizar-se-á a PNAD de 2004 apenas como observação a ser considerada de modo suplementar, sem confiança nesse ano, atentando-se mais para os dados da PNAD de 2006 para as conclusões.

4.1.3 Grupos de controle contrafactuais

Para avaliar o impacto do PBF sobre o mercado de trabalho é essencial trabalhar com grupos de controle de pessoas que não recebem o benefício do PBF. Segundo Tavares (2008, p. 7):

Um bom grupo de controle é constituído por indivíduos que não tenham se submetido ao tratamento, mas que sejam bastante semelhantes àqueles que passaram pelo tratamento, ou seja, que possam servir como um contrafactual, ou seja, representá-los na situação de não tratados.

Baseando-se nessa ponderação, foram criados três grupos de controle:

1. De todas as pessoas que não recebem o benefício do Programa Bolsa Família. Esse é o grupo contrafactual mais falho em termos de igualdade de condições e, nesse caso, tem-se a preocupação de haver um efeito-reverso da variável dependente sobre o PBF. Em outros termos, ao verificar, nos modelos Logit e Probit, se o PBF pode explicar a probabilidade de a pessoa procurar trabalho informal em vez de estar na formalidade pode-se deparar com o fato de as pessoas que recebem o benefício do PBF já estarem mais propensas a atuar na informalidade por não serem preparadas para se estabelecer no mercado de trabalho formal. Assim, não seria o PBF que explicaria a opção pelo emprego informal, mas sim o emprego informal que explicaria o fato de a pessoa receber o benefício pecuniário do PBF.
2. De pessoas que não recebem o Benefício do PBF e que têm renda domiciliar *per capita* de metade do salário mínimo. Para manter a coerência, também para as pessoas que são beneficiárias do PBF considerou-se somente aquelas que têm renda domiciliar *per capita* menor que metade do salário mínimo. Esse grupo também foi utilizado por Tavares (2008) e, salvo melhor juízo, é o melhor grupo de controle entre as opções apresentadas. Quando se define a limitação de somente se analisar pessoas com baixa renda domiciliar *per capita*, espera-se que essas pessoas estejam nas mesmas condições das que recebem o benefício do PBF para concorrer no mercado de trabalho por empregos formais.
3. De pessoas que não recebem o benefício do PBF, que têm renda domiciliar *per capita* de metade do salário mínimo, em cujo domicílio não haja nenhum morador que tenha estudado pelo menos cinco anos. Para manter a coerência, também para as pessoas que são beneficiárias do PBF, consideraram-se os mesmos limites de renda domiciliar *per capita* e educação máxima domiciliar. Dessa forma, espera-se, nos modelos Logit e Probit, que a relação seja positiva entre o PBF e a formalidade. Isso seria o esperado porque dentro do rol de famílias com baixa renda e sem educação adequada estariam aquelas que não são capazes de entender os procedimentos e as condicionalidades do Programa Bolsa Família (e dessa forma não recebem o benefício pecuniário do programa) e que tenderiam também a estar na informalidade porque não seriam capazes de obter uma ocupação formal no mercado de trabalho.

Por sua vez, se a família, mesmo com pouca educação, conseguisse ter a capacidade de entender e cumprir todas as regras e condicionalidades do PBF, então seria de se esperar que as pessoas dessas famílias tivessem maior probabilidade de trabalhar no mercado de trabalho formal quando comparadas com as pessoas das primeiras famílias. Essa construção viesada de grupo de controle mostra-se pertinente. Esse grupo foi montado para favorecer uma relação positiva de não receber o benefício do PBF e estar na informalidade, se, ainda assim, houver coeficientes negativos é sinal de que o PBF tem forte tendência a incentivar a opção pelo trabalho informal pelos adultos das famílias beneficiadas pelo programa.

4.1.4 Logit e Probit

Analisar-se-á a probabilidade de o indivíduo adulto (maior de 15 anos) estar economicamente ativo no mercado de trabalho, considerando, entre outras variáveis explicativas, se ele recebe o benefício do PBF. Desse modo, pretende-se verificar, empiricamente, se o PBF tende a gerar o “efeito preguiça”.

Examinar-se-á, também, a probabilidade de o indivíduo adulto estar ocupado no mercado de trabalho formal, considerando, entre outras variáveis explicativas, se ele recebe o benefício do PBF. Desse modo, pretende-se verificar empiricamente se o PBF tende a influenciar a escolha ocupacional do indivíduo para a informalidade.

O método de interpretação dos parâmetros estimados, apesar de não ser uma interpretação direta das probabilidades entre as variações das variáveis, se β_2 for negativo expressa uma relação inversa entre a variável e a probabilidade; se for positivo, expressa uma relação direta. A mensuração do nível do efeito marginal da variável explicativa sobre a dependente pode ser obtida pelo cálculo da derivada.

Seguindo esses procedimentos, avaliar-se-ão os motivos que levam as pessoas a trabalharem no mercado formal, dando ênfase à variável do recebimento do PBF, pela seguinte equação:

$$\text{(Logit ou Probit): } \mathbf{Formal} = \beta_0 + \beta_1 \text{anos_de_estudo} + \beta_2 \text{experiência} + \beta_3 \text{experiência}^2 + \beta_4 \text{estudo X experiência} + \beta_5 \text{branca} + \beta_6 \text{recebe_PBF_dom} + \beta X + \varepsilon$$

Na qual X representa outras variáveis utilizadas para realização de controle de região, tais como UFs ou municípios.

4.1.5 Decomposição de Blinder e Oaxaca

A metodologia de Blinder e Oaxaca visa a explicar a diferença entre a média dos logs dos salários de dois grupos de controle, ou seja, dado o grupo A e o grupo B, então:

$$R = E(\ln(Y_A)) - E(\ln(Y_B))$$

Na qual $E(\cdot)$ é a esperança da função entre parênteses; Y_A representa a renda do grupo A; Y_B representa a renda do grupo B; e $\ln(\cdot)$ é a expressão do logaritmo natural da função entre parênteses.

Considerando-se que $E(\ln(Y_A)) = E(X'_A\beta_A + \varepsilon_A)$, que $E(\ln(Y_B)) = E(X'_B\beta_B + \varepsilon_B)$ e que $E(\varepsilon_A) = 0$, R poderia ser reescrito em relação a um vetor de coeficientes não discriminatório β^* , que permite reescrever R como:

$$R = \{E(X_A) - E(X_B)\}'\beta^* + \{E(X_A)'(\beta_A - \beta^*) + E(X_B)'(\beta^* - \beta_B)\},$$

$$\text{ou seja: } R = K + N$$

Na qual a primeira parte se refere à diferença salarial proveniente das variáveis explicativas (não considerando a variável de interesse), e a segunda parte decorreria dos componentes não explicados e extremamente relacionada com a variável de interesse, que neste estudo é se a pessoa mora em domicílio que recebe o benefício do PBF. Esse termo da decomposição é muito afetado se há muitos outros componentes que podem explicar a equação de salário, mas que não estão presentes no modelo, tal como destacou Jann (2008).

Vale ressaltar que a técnica de decomposição contrafactual de Blinder (1973) e Oaxaca (1973) é frequentemente utilizada para tentar explicar diferenças salariais, decompondo a diferença do log do salário em parte explicada pelas variáveis explicativas e parte não explicada, que possui estreita relação com a variável de controle. Essa técnica é comumente utilizada (LOUREIRO; CARNEIRO, 2001) para explicar diferenças salariais advindas de discriminação do mercado de trabalho, seja por meio da raça ou do sexo das pessoas. Entretanto, nada impede o uso dessa metodologia para explicar diferenças de renda advindas da comparação de uma variável.

Nesse sentido, aplicar-se-á essa metodologia a fim de separar a diferença salarial (e da renda da família) advinda das demais variáveis explicativas (tais como sexo, idade, anos de estudo, experiência, etc.) e a diferença na renda proporcionada pelo recebimento do PBF. O grupo A será o grupo de pessoas que não receberam o benefício do Programa Bolsa Família, e o grupo B será o conjunto de pessoas que receberam esse benefício. Assim, a variável PBF será sempre igual a zero para o grupo A.

Desse modo, utilizando-se previamente a metodologia de Heckman (1979) para análise da renda do trabalho com a correção do erro de seletividade amostral chega-se às regressões:

$$\ln(Y_A) = X'_A\beta_A + \delta PBF + \varepsilon_A \quad \text{e} \quad \ln(Y_B) = X'_B\beta_B + \delta PBF + \varepsilon_B,$$

$$\text{resultando em } R = K + N.$$

Como os resultados decompostos estarão expressos em termos de logaritmos, para facilitar a interpretação aplicar-se-á um método de interpretação da diferença em termos monetários.

$$\text{Como } R = E(\ln(Y_A)) - E(\ln(Y_B)) = E\left(\ln\left(\frac{Y_A}{Y_B}\right)\right) \Rightarrow \exp(R) = \overline{\left(\frac{Y_A}{Y_B}\right)^G}$$

que é a média geométrica da razão das rendas. Assim,

$$[\exp(R) - 1]\exp\left(E(\ln(Y_B))\right) = \exp\left(E(\ln(Y_A))\right) - \exp\left(E(\ln(Y_B))\right) = \overline{Y_A^G} - \overline{Y_B^G}$$

A metodologia de Blinder e Oaxaca deveria decompor a parte explicada e não explicada em termos monetários, em vez de ser em termos de logaritmos, pois, desse modo, tem-se

$$R = K + N \Rightarrow \exp(R) = \exp(K + N) \neq \exp(K) + \exp(N)$$

Mas como os valores de K e N são muito pequenos,¹³ assumir-se-á, por simplificação, que

$$\exp(K) + \exp(N) \cong \exp(K)\exp(N)$$

Assim, estima-se a diferença salarial entre a parte explicada e a não explicada do seguinte modo:

$$\text{Explicada: } \exp(K)\exp\left(E(\ln(Y_B))\right) - \exp\left(E(\ln(Y_B))\right) \cong \overline{K^G}$$

$$\text{Não Explicada: } \exp(N)\exp\left(E(\ln(Y_B))\right) - \exp\left(E(\ln(Y_B))\right) \cong \overline{N^G}$$

É importante observar que, como ressaltou Jann (2008), a parte não explicada, que nesse caso estaria relacionada com a explicação do PBF, pode sofrer influência de outros fatores que não foram explicados pela equação de salário. Assim, se o R^2 do modelo for baixo, a conclusão referente à parte não explicada do procedimento de Blinder e Oaxaca pode ficar comprometida. Mesmo considerando essa falha, essa metodologia é interessante pela sua decomposição.

4.1.6 Modelos Log-linear

Seja a regressão:

$$\ln(w) = \beta_0 + \beta_1 PBF,$$

na qual $PBF = 0$: pessoa que mora em domicílio que não recebeu o benefício do PBF; e $PBF = 1$: pessoa que mora em domicílio que recebeu.

¹³ A grande maioria dos resultados oscila entre -1 e 1, com o máximo de 2 e o mínimo de -1,33.

Desse modo, de acordo com Halvorsen e Palmquist (1980), pode-se mensurar o efeito percentual sobre a renda analisada da variável PBF ao se ter uma pessoa que passasse a receber o benefício (passando de zero para um), segundo a seguinte fórmula:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = (e^{\beta_1} - 1) \cdot 100\%,$$

o que explica que a renda, pelo fato de a pessoa estar em uma família com PBF, é de $(e^{\beta_1} - 1) \cdot 100\%$ maior ou menor (dependendo do sinal) do que se não recebesse o benefício do PBF.

Ao obter essa estimativa, pode-se aplicá-la sobre o salário obtido pelas médias das variáveis explicativas no modelo de regressão sem a variável de recebimento do benefício do Bolsa Família, conforme resultado já utilizado pela metodologia de Blinder e Oaxaca para obter o salário médio das famílias sem o PBF. Dessa forma, pode-se estimar, em termos monetários, se o recebimento do benefício do PBF está aumentando ou diminuindo a renda do trabalho (ou da família) da seguinte forma:

$$\Delta_{PBF}^{R\$} = E(y \setminus \overline{X_{NPBF}}) \cdot (e^{\beta_{PBF}} - 1),$$

na qual é o conjunto de variáveis explicativas, exceto o PBF.

4.2 Análise teórica

Analisar-se-ão, a partir de agora, os possíveis efeitos do PBF sobre a oferta de trabalho dos beneficiários sob uma ótica microeconômica. Inicialmente, avaliar-se-á a possibilidade, pela teoria, do efeito preguiça (troca da oferta de trabalho por maior consumo de lazer em decorrência do benefício do PBF). Para tanto, três possíveis efeitos sobre a escolha de trabalho dos indivíduos serão avaliados: o efeito renda puro; o impacto da redução de trabalho infantil na família; e o efeito sobre o custo de oportunidade do lazer.

4.2.1 Efeito renda puro

Seja a renda do indivíduo i proveniente de sua dotação:

$$m_i(w_i, r_i, B_i) = w_i H_i + r K_i + B_i,$$

na qual w_i é a taxa de salário do indivíduo i ; H_i é a dotação de tempo do indivíduo i ; r é a taxa de juros; K_i é a dotação de capital do indivíduo i ; e B_i é a renda não proveniente do trabalho ou de suas propriedades, a qual faz parte das transferências governamentais, como, por exemplo, o Bolsa Família e outras transferências privadas entre as famílias.

Assumindo-se (como as famílias que recebem o Bolsa Família estão pelo menos em situação de pobreza) que o capital investido de propriedade dessas famílias seria igual a zero, ter-se-á:

$$m_i(w_i, B_i) = w_i H_i + B_i$$

Seja a função de consumo do lazer do indivíduo i dependente do preço do lazer e de sua renda, então:

$$l_i = l(w_i, m_i(w_i, B_i))$$

Suponha-se que se esteja em uma situação de aumento do salário de um trabalhador. Então,

$$\frac{dl}{dw_i} = \frac{\partial l}{\partial w_i} + \frac{\partial l}{\partial m_i} \frac{\partial m_i}{\partial w_i} = \frac{\partial l}{\partial w_i} + \frac{\partial l}{\partial m_i} H_i$$

Pela equação de Slutsky (JEHLE; RENY, 2000, cap. 1), tem-se:

$$\frac{\partial l}{\partial w_i} = \frac{\partial l^h}{\partial w_i} - l_i \frac{\partial l}{\partial m_i}$$

Que implica:

$$\begin{array}{l} \text{equação de Slutsky} \\ \text{com renda endógena} \end{array} \quad \frac{\overbrace{dl}^{\text{efeito}}}{dw_i} = \frac{\overbrace{\partial l^h}^{\text{substituição}}}{\partial w_i} + \overbrace{\left(H_i - l_i \right) \frac{\partial l}{\partial m_i}}^{\text{efeito renda comum} \\ \text{+ efeito renda dotação}}$$

Assumindo-se que o lazer é um bem normal (ou seja, que $\frac{\partial l}{\partial m_i} > 0$) e que $H_i = L_i + l_i$ (na qual L_i é a oferta de trabalho líquida do indivíduo i), tem-se então:

$$\frac{dL}{dw_i} = -\frac{dl}{dw_i} = -\left(\underbrace{\frac{\partial l^h}{\partial w_i}}_{<0} + \underbrace{\left(H_i - l_i \right)}_{>0} \underbrace{\frac{\partial l}{\partial m_i}}_{>0} \right)$$

Se o efeito renda (em valores absolutos) fosse menor que o efeito substituição, então um aumento no salário aumentaria a oferta líquida de trabalho do indivíduo i . Por sua vez, se o efeito renda (em valores absolutos) fosse maior que o efeito substituição, a oferta líquida de trabalho do indivíduo i se reduziria.

Como citado em Foguel e Barros (2010), o aumento de renda proveniente do benefício do PBF constituiria um efeito de renda puro, ou seja,

$$\frac{dl}{dB_i} = \frac{\partial l}{\partial m_i} \frac{\partial m_i}{\partial B_i} = \frac{\partial l}{\partial m_i}$$

Como se assumiu que o lazer é um bem normal, $\frac{\partial l}{\partial m_i} > 0$.

Como $H_i = L_i + l_i$, então

$$\frac{\overset{=0}{\partial H}}{\partial m_i} = \frac{\partial L}{\partial m_i} + \frac{\partial l}{\partial m_i} \Rightarrow \frac{\partial L}{\partial m_i} = -\frac{\partial l}{\partial m_i} \Rightarrow \frac{\partial L}{\partial m_i} < 0$$

Assim, um aumento de renda proveniente do benefício do PBF resultaria em um efeito de renda puro, que culminaria em um maior consumo de todos os bens normais. Assumindo-se que o lazer seria um bem normal, um maior consumo do lazer implicaria menor oferta de trabalho líquida, que resultaria no famoso e tão debatido efeito preguiça, pois o recebimento do benefício do PBF resultaria em uma diminuição da oferta de trabalho.

4.2.2 Impacto da redução de trabalho infantil no trabalho dos adultos da família

A análise anterior foi baseada em uma formulação simplificada do caso em que se teria um aumento de renda proveniente do benefício do PBF, mantendo-se tudo mais constante e sem considerar as exigências que o programa impõe aos seus beneficiários. Uma dessas exigências seria a de que as crianças deveriam frequentar a escola, com frequência mínima de 85% nas aulas. Com isso, em famílias nas quais as crianças trabalhavam para auxiliar no sustento da casa, a redução do trabalho delas pode resultar em um aumento de trabalho dos pais, que se veem obrigados a trabalhar mais, tanto para não reduzir a renda proveniente do trabalho como para manter a mesma quantidade de trabalho de antes. Nesse caso, considerando-se que as crianças auxiliavam os pais nas suas tarefas laborais, quando deixam de fazê-lo para assistir às aulas os pais passam a trabalhar mais para realizar o mesmo trabalho de antes.

No primeiro caso, em que a oferta de trabalho dos adultos aumentaria por uma questão de renda, ter-se-ia a renda expressa da seguinte forma:

$$m_i(w_i, B_i) = w_i H_i + B_i + w_c H_c(B_i)$$

Na qual o subscrito c significa a taxa de salário e a dotação de tempo da criança. Nesse caso, a dotação de tempo da criança depende da existência do recebimento do benefício do PBF, sendo $\frac{\partial H_c}{\partial B_i} < 0$. Assim, ao receber o benefício do PBF, a renda total seria:

$$\frac{\partial m_i}{\partial B_i} = 1 + w_c \frac{\partial H_c}{\partial B_i}$$

$$\text{Se } \left| w_c \frac{\partial H_c}{\partial B_i} \right| > 1 \Rightarrow \frac{\partial m_i}{\partial B_i} < 0 \Rightarrow \frac{\partial l}{\partial B_i} < 0 \Rightarrow \frac{\partial L}{\partial B_i} > 0$$

Dessa forma, o efeito da redução de trabalho infantil na família pode aumentar a oferta de trabalho dos outros adultos da família. Tem-se, então, um efeito inverso do efeito renda puro, pois, agora, pelo fato de a família receber o benefício do PBF, os adultos passariam a trabalhar mais, resultando em um impacto positivo sobre a oferta de trabalho dos adultos da família.

4.2.3 Efeito sobre o custo de oportunidade do lazer

Como mencionado, a modelagem inicial não considerou as exigências que o PBF poderia criar para que seus participantes mantenham seus benefícios. Nessa análise, passaremos a considerar o efeito da exigência de renda máxima (R_M) do programa sobre a escolha de ofertar trabalho.

Considerar-se-á a seguinte estrutura de critério de seleção para a concessão do benefício:

$$\begin{cases} [1] \text{ se } w_i L_i > R_M \Rightarrow B_i = A_i \\ [2] \text{ se } w_i L_i < R_M \Rightarrow B_i = A_i + T \end{cases}$$

Na qual A_i é a renda não proveniente do trabalho (sem o benefício do Bolsa Família) ou de capital; T é o benefício do PBF.

Percebe-se que, nesse caso, não se pode diferenciar as equações, pois a função B_i deixou de ser diferenciável. Então, primeiramente, analisar-se-ão as variações da oferta líquida de trabalho para depois considerar as relações de custo de oportunidade nas tomadas de decisão.

Assim, ao considerar o caso no qual há variação da oferta de trabalho e não há mudança da situação [1] para [2] ou vice-versa, a razão $\frac{\Delta B_i}{\Delta L_i} = 0$.

$$\text{Se há mudança de situação, então } \frac{\Delta B_i}{\Delta L_i} = -T \Rightarrow \frac{\Delta L_i}{\Delta B_i} = -1/T < 0.$$

Pode-se observar que a relação entre a oferta líquida de trabalho e o aumento da renda não proveniente do trabalho, em razão da existência do benefício do PBF, seria negativa. Surge, então, a pergunta: como agiria o beneficiário do PBF quando realizasse uma avaliação de custo benefício em uma estrutura de problema como esse?

Para analisar essa pergunta, considerar-se-á a jornada de trabalho como constante, como se o trabalhador não tivesse a opção da quantidade de horas que deve trabalhar. Ele apenas escolhe entre trabalhar e não trabalhar. Assim, ou $L_i = \bar{L}$, ou $L_i = 0$. Desse modo, tem-se:

$$\begin{cases} [1] \text{ se } T + A > w_i \bar{L} + A \Rightarrow L_i = 0 \\ [2] \text{ se } T + A < w_i \bar{L} + A \Rightarrow L_i = \bar{L} \end{cases} \Rightarrow \begin{cases} [1] \text{ se } T > w_i \bar{L} \Rightarrow L_i = 0 \\ [2] \text{ se } T < w_i \bar{L} \Rightarrow L_i = \bar{L} \end{cases}$$

Percebe-se que o consumidor tem a escolha entre não trabalhar e receber o benefício do PBF ou trabalhar e não receber o benefício. Para não trabalhar, o valor do benefício tem de ser maior que o salário que a família recebe. Mas como o benefício do PBF é relativamente de baixo valor, esse efeito sobre a oferta de trabalho, apesar de ser negativo, não tem muita magnitude.

A análise teórica realizada, até o momento, não tem uma única possibilidade para o comportamento da oferta de trabalho quando se recebe o benefício do PBF. De acordo com o efeito renda puro e com o custo de oportunidade adicional (existente na opção de trabalhar e não trabalhar), em consequência da existência do benefício do PBF, haveria o incentivo ao efeito preguiça, e os trabalhadores passariam a trabalhar menos por causa do programa.

Todavia, de acordo com o impacto da redução do trabalho infantil na oferta de trabalho dos adultos da família, o PBF afetaria essa oferta de trabalho positivamente. Desse modo, existem tanto efeitos positivos (provenientes do PBF sobre a oferta de trabalho) quanto negativos, considerados pela teoria microeconômica. Essa conclusão não seria contrária aos resultados empíricos encontrados por vários autores, e, no caso brasileiro, não haveria o efeito preguiça resultante do PBF.

Agora, na análise teórica, considera-se o arcabouço utilizado para explicar a relação de custo de oportunidade e adiciona-se o trabalho informal na consideração.

4.2.4 Efeito sobre o custo de oportunidade do lazer considerando-se o cenário de mercado de trabalho informal

Considere-se w_{NF} a taxa salário do mercado de trabalho informal, w_F a taxa salário do mercado de trabalho formal, L_i^{NF} a oferta de trabalho em uma ocupação informal, e L_i^F a oferta de trabalho do mercado formal. Considere-se também que a jornada de trabalho do mercado formal é fixa, sem direito a redução, e a do mercado informal seria totalmente flexível, de acordo com a escolha dos trabalhadores. Assim:

$$\begin{cases} [1] \text{ se } T + w_{NF_i} L_i^{NF} > w_{F_i} \bar{L} \Rightarrow L_i^F = 0 \\ [2] \text{ se } T + w_{NF_i} L_i^{NF} < w_{F_i} \bar{L} \Rightarrow L_i^F = \bar{L} \end{cases}$$

Percebe-se que agora que o custo de oportunidade de se trabalhar na formalidade aumenta consideravelmente. Isso ocorre porque é considerado o cenário em que o beneficiário do PBF tem a escolha de continuar trabalhando na informalidade para receber o benefício e omitir sua real renda para os administradores do programa, ou trabalhar na formalidade, perder o acesso ao benefício do PBF e deixar de trabalhar (e de ser remunerado por isso) na informalidade.

Assim, é possível encontrar uma razão teórica para concluir que, apesar de o programa poder incentivar o trabalho de modo geral, ele incentiva muito mais o trabalho informal do que o trabalho no mercado formal.

4.3 Resultados Logit e Probit

Inicialmente, cabe destacar que foram realizadas regressões entre os dois diferentes tipos de informalidade, com modelos Logit e Probit, com os três grupos de controle, para homens e mulheres, na área urbana e rural, sem controle de regiões, com controle de UFs, com controle de municípios¹⁴ e com controle de UFs e municípios para os anos de 2004 e 2006, chegando-se ao total de 384 regressões. Dessas, seis não convergiram, então se obteve um total de 374 modelos com resultados. Apresentam-se a seguir alguns deles. Cabe ainda ressaltar: não houve alterações nos resultados quando considerado o controle por regiões; não houve diferenças entre os resultados dos modelos Logit e Probit; e não houve diferenças de interpretação entre os tipos de informalidade com previdência e tradicional. Desse modo, mostrar-se-ão somente os resultados sem controle por região, com modelo Probit e com critério de informalidade com previdência.

Apesar de, como destacado anteriormente, existir uma lista de artigos acadêmicos nos quais se conclui que o PBF não desestimula a oferta de trabalho dos adultos beneficiários do programa, como todo estudo que se proponha a investigar o efeito do PBF sobre o mercado de trabalho, faz-se necessário observar os resultados para averiguar se existe o “efeito preguiça” decorrente do PBF.

Na Tabela 9, verificam-se resultados de modelos Probit, com a condição de que só são consideradas as pessoas com renda *per capita* domiciliar menor que o salário mínimo. A variável dependente foi qualitativa e possui valor igual a um se a pessoa esteve economicamente ativa na semana de referência, e zero no caso contrário, desde que em idade ativa.

14 Estratos da PNAD.

TABELA 9

Grupo de controle 2 – verificação do “efeito preguiça”

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Economicamente ativo								
Anos de estudo	0,13 (0,0065)***	0,12 (0,0062)***	0,14 (0,0058)***	0,14 (0,0055)***	0,052 (0,013)***	0,071 (0,012)***	0,08 (0,01)***	0,095 (0,0096)***
Experiência	0,14 (0,0035)***	0,14 (0,0033)***	0,096 (0,0033)***	0,09 (0,0032)***	0,098 (0,0058)***	0,1 (0,0055)***	0,088 (0,005)***	0,095 (0,0049)***
Experiência^2	-0,002 (0)***	-0,002 (0)***	-0,001 (0)***	-0,001 (0)***	-0,002 (0,0001)***	-0,002 (0,0001)***	-0,001 (0,0001)***	-0,001 (0,0001)***
Estudo X experiência	-0,004 (0,0003)***	-0,004 (0,0002)***	-0,004 (0,0002)***	-0,004 (0,0002)***	-0,001 (0,0005)**	-0,001 (0,0005)***	-0,002 (0,0004)***	-0,002 (0,0004)***
Branca	-0,085 (0,022)***	-0,037 (0,021)*	-0,072 (0,017)***	-0,071 (0,016)***	-0,051 (0,044)	-0,05 (0,041)	0,0051 (0,03)	-0,022 (0,029)
receb_BF_dom	0,09 (0,032)***	0,14 (0,02)***	-0,02 (0,024)	0,089 (0,015)***	0,032 (0,053)	0,1 (0,036)***	0,076 (0,036)**	0,12 (0,026)***

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Notas: valores entre parênteses são os erros-padrão. *** p-valor < 1%; ** 1% < p-valor < 5%; *5 < p-valor < 10%.

Probit da PEA de: (1) homens, da área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; e (8) mulheres, na área rural, em 2006.

existam consequências do PBF sobre a disponibilidade de ofertar trabalho, elas são benéficas e incentivam a oferta de trabalho pelos beneficiários adultos do programa.

Investigar-se-á o efeito do PBF sobre a disponibilidade de ofertar trabalho formal em detrimento do informal. Assim, a variável dependente é zero para as pessoas ocupadas no mercado de trabalho informal, e igual a um se estiver no mercado de trabalho formal.

TABELA 10
Grupo de controle 1 – pessoas que não recebem o benefício do PBF

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Trabalho formal								
Anos de estudo	0,19 (0,003)***	0,18 (0,003)***	0,23 (0,0037)***	0,22 (0,0037)***	0,14 (0,0074)***	0,16 (0,0071)***	0,32 (0,012)***	0,26 (0,011)***
Experiência	0,088 (0,0018)***	0,09 (0,0018)***	0,1 (0,0024)***	0,099 (0,0023)***	0,069 (0,0036)***	0,084 (0,0036)***	0,12 (0,007)***	0,12 (0,0067)***
Experiência ²	-0,001 (0)***	-0,001 (0)***	-0,001 (0)***	-0,001 (0)***	-0,001 (0)***	-0,001 (0)***	-0,001 (0,0001)***	-0,002 (0,0001)***
Estudo X experiência	-0,003 (0,0001)***	-0,003 (0,0001)***	-0,004 (0,0001)***	-0,004 (0,0001)***	-0,001 (0,0003)***	-0,002 (0,0002)***	-0,005 (0,0004)***	-0,004 (0,0004)***
Branca	0,18 (0,0095)***	0,14 (0,0093)***	0,21 (0,011)***	0,14 (0,011)***	0,15 (0,022)***	0,17 (0,021)***	0,12 (0,032)***	0,17 (0,03)***
receb_BF_dom	-0,35 (0,025)***	-0,32 (0,014)***	-0,53 (0,034)***	-0,47 (0,016)***	-0,38 (0,041)***	-0,38 (0,023)***	-0,3 (0,06)***	-0,44 (0,035)***
_cons	-2,03 (0,034)***	-1,94 (0,035)***	-2,76 (0,046)***	-2,58 (0,046)***	-2,29 (0,069)***	-2,36 (0,071)***	-4,16 (0,14)***	-3,65 (0,13)***
N	82.094	86.783	62.099	67.114	19.610	20.381	12.017	12.587
r2_p	0,1100	0,1200	0,1500	0,1500	0,0850	0,1000	0,2200	0,2200
II	-49,652	-51,727	-36,518	-39,426	-9,607	-10,401	-4,051	-4,641

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Notas: valores entre parênteses são os erros-padrão. *** p-valor < 1%; ** 1% < p-valor < 5%; * 5 < p-valor < 10%.

(1) homens, da área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; (8) mulheres, na área rural, em 2006.

Na Tabela 10 analisa-se o grupo de controle 1, ou seja, pessoas que não recebem o PBF. Independentemente de outras condições, pode-se observar que todos os resultados foram estatisticamente significativos, ao nível de significância de 1%, e que os coeficientes das variáveis comumente utilizados pela teoria do capital humano obtiveram resultados consistentes e coerentes.

A ocupação do trabalho formal foi explicada positivamente pelos anos de estudo, pela experiência e pelo fato de a pessoa ser da raça branca (indicando discriminação na escolha do trabalhador para o emprego formal); e negativamente explicada pela experiência ao quadrado (indicando que os trabalhadores com idade avançada tendem a reduzir sua produtividade e tendem a não obter emprego formal); e pela experiência vezes anos de estudo (indicando que pessoas com muitos anos de estudo tendem a ter pouca experiência, e pessoas com muita experiência tendem a ter poucos anos de estudo e, portanto, nos dois casos, menor probabilidade de se empregar no mercado de trabalho formal).

Quanto ao Programa Bolsa Família, verificou-se que, quando uma família é beneficiada (passando sua variável de zero para um), os adultos tendem a procurar trabalhar no mercado de trabalho informal. Além disso, esse resultado se mantém, seja para homens ou mulheres seja na área rural ou na área urbana.

TABELA 11Grupo de controle 2 – pessoas que não recebem o benefício do PBF e com renda domiciliar *per capita* de metade do salário mínimo

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Trabalho formal								
Anos de estudo	0,19 (0,0091)***	0,19 (0,0084)***	0,22 (0,014)***	0,23 (0,013)***	0,11 (0,016)***	0,15 (0,014)***	0,31 (0,031)***	0,22 (0,025)***
Experiência	0,11 (0,0054)***	0,11 (0,005)***	0,12 (0,0088)***	0,12 (0,0082)***	0,1 (0,0081)***	0,11 (0,0077)***	0,15 (0,019)***	0,12 (0,015)***
Experiência ²	-0,002 (0,0001)***	-0,002 (0,0001)***	-0,002 (0,0001)***	-0,001 (0,0001)***	-0,002 (0,0001)***	-0,002 (0,0001)***	-0,002 (0,0003)***	-0,002 (0,0002)***
Estudo X experiência	-0,004 (0,0004)***	-0,004 (0,0003)***	-0,005 (0,0005)***	-0,005 (0,0005)***	-0,002 (0,0006)**	-0,002 (0,0005)***	-0,004 (0,0011)***	-0,003 (0,0009)***
Branca	0,085 (0,024)***	0,09 (0,023)***	0,079 (0,033)**	0,072 (0,031)**	0,1 (0,038)***	0,12 (0,035)***	0,019 (0,066)	0,11 (0,056)*
receb_BF_dom	-0,12 (0,033)***	-0,12 (0,021)***	-0,24 (0,05)***	-0,21 (0,029)***	-0,21 (0,049)***	-0,26 (0,032)***	0,011 (0,079)	-0,18 (0,053)***
_cons	-2,55 (0,09)***	-2,51 (0,087)***	-3,35 (0,15)***	-3,36 (0,15)***	-2,71 (0,13)***	-2,82 (0,13)***	-4,94 (0,34)***	-3,88 (0,26)***
N	14.811	16.484	9.415	10.705	8.874	9.640	5.468	5.914
r ² _p	0,0580	0,0640	0,0690	0,0790	0,0510	0,0650	0,1800	0,1000
II	-8,775	-10,092	-4,348	-5,118	-3,243	-3,850	-987	-1,338

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD-

Notas: valores entre parênteses são os erros-padrão. *** p-valor < 1%; ** 1% < p-valor < 5%; * p-valor < 10%.

(1) homens, da área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; e (8) mulheres, na área rural, em 2006.

O grupo de controle (2), de pessoas que não recebem¹⁵ o PBF e que têm renda domiciliar *per capita* menor que a metade do salário mínimo, salvo melhor juízo, é o melhor grupo de controle entre as opções.

Ao se observar a Tabela 11, verifica-se que todos os resultados foram estatisticamente significativos, ao nível de significância de 1%, e que a mesma situação, em termos de sinal dos coeficientes, se repetiu, apresentando coeficientes negativos para homens e mulheres na área rural e urbana. Assim, o PBF tende a estimular os beneficiários a ofertarem sua força de trabalho no setor informal.

Na Tabela 12, tem-se o modelo Probit avaliando as pessoas que recebem o PBF, grupo de controle 3 (de pessoas que não recebem o benefício do PBF, que têm renda domiciliar *per capita* de metade do salário mínimo e em cujo domicílio não haja nenhum morador que tenha estudado pelo menos cinco anos). Como a restrição para esse banco de dados se mostrou mais forte que as anteriores, o número de observações que atenderam às condições impostas foi muito reduzido, provocando, por conseguinte, aumento na quantidade de estimativas sem significância estatística.

Ademais, é interessante notar que apenas os homens da região urbana tinham coeficientes positivos. Isso não foi verificado na Tabela 12, pois os valores positivos não foram estatisticamente diferentes de zero, ou até de valores negativos; mas, ao analisar os resultados com controle de região, podem-se encontrar valores positivos e estatisticamente significativos para os homens da região urbana. Porém, esse fato não contradiz os resultados de o PBF incentivar seus beneficiários a ofertar trabalho informal, pois era de se esperar que a relação fosse positiva entre o PBF e a formalidade para todas as pessoas (homens e mulheres, na área rural ou urbana). Nesse aspecto fica subentendido que, no rol de famílias com baixa renda e sem educação suficiente, aquelas que não são capazes de entender os procedimentos e as condicionalidades do Programa Bolsa Família (e dessa forma não recebem o benefício pecuniário do programa) tenderiam também a estar na informalidade, pois não seriam capazes de obter uma ocupação formal no mercado de trabalho.

Por sua vez, se a família, mesmo com pouca educação, tivesse a capacidade de entender e cumprir todas as regras e condicionalidades do PBF, então seria de se esperar que as pessoas dessas famílias tivessem maior probabilidade de trabalhar no mercado de trabalho formal quando comparadas com as pessoas das primeiras famílias.

Considerando-se o exposto, observa-se forte tendência de o PBF estimular a oferta do trabalho informal dos seus beneficiários adultos, pois mesmo o grupo de controle sendo criado com a finalidade de favorecer uma relação positiva de receber o benefício do PBF e estar na informalidade são verificados, ainda assim, coeficientes negativos.

Na Tabela 12, é interessante ressaltar ainda a mudança de sinal da variável “estudo X experiência”. Isso ocorre devido ao fato de os anos de estudo estarem limitados a cinco e, dessa forma, essa variável crescer em função somente da experiência, que, naturalmente, tem uma relação positiva com a ocupação formal do trabalho.

¹⁵ Para manter a coerência, também para as pessoas que são beneficiárias do PBF, consideraram-se somente aquelas que têm renda domiciliar menor que metade do salário mínimo.

TABELA 12

Grupo de controle 3 – pessoas que não recebem o benefício do PBF, com renda domiciliar *per capita* de metade do salário mínimo e escolaridade máxima domiciliar de cinco anos de estudo

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Trabalho formal								
Experiência	0,073 (0,011)***	0,042 (0,011)***	0,022 (0,02)	0,062 (0,024)***	0,08 (0,012)***	0,077 (0,012)***	0,084 (0,03)***	0,058 (0,027)**
Experiência^2	-0,001 (0,0002)***	-0,001 (0,0002)***	-4,E-04 (0,0003)	-0,001 (0,0004)**	-0,001 (0,0002)***	-0,001 (0,0002)***	-0,001 (0,0005)**	-0,001 (0,0004)**
Estudo X experiência	0,0039 (0,0006)***	0,0017 (0,0006)***	0,0035 (0,001)***	0,0028 (0,001)***	0,0023 (0,0007)***	0,0024 (0,0007)***	0,0045 (0,0013)***	0,0024 (0,0012)*
Branca	0,14 (0,061)**	0,085 (0,065)	0,077 (0,1)	-0,056 (0,12)	0,11 (0,065)*	0,045 (0,07)	0,39 (0,13)***	0,12 (0,13)
receb_BF_dom	0,071 (0,072)	0,024 (0,057)	-0,29 (0,15)**	-0,058 (0,1)	-0,23 (0,085)***	-0,21 (0,061)***	0,1 (0,15)	-0,12 (0,12)
_cons	-1,96 (0,16)***	-1,29 (0,17)***	-1,83 (0,29)***	-2,42 (0,36)***	-2,30 (0,17)***	-2,24 (0,19)***	-3,63 (0,45)***	-2,84 (0,39)***
N	2.803	2.400	1.549	1.321	3.498	3.097	2.163	1.926
r2_p	0,0430	0,0180	0,0260	0,0250	0,0410	0,0390	0,0810	0,0270
II	-1,443	-1,314	-421	-369	-1,130	-1,062	-229	-240

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Notas: valores entre parênteses são os erros-padrão. *** p-valor < 1%; ** 1% < p-valor < 5%; *5 < p-valor < 10%.

(1) homens, na área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; e (8) mulheres, na área rural, em 2006.

Após análises empíricas de modelos Probit e Logit, observa-se que o PBF tende a gerar uma distorção no mercado de trabalho ao influenciar seus beneficiários a buscarem mais trabalho informal do que formal. Mas em qual intensidade o PBF incentiva a informalidade no mercado de trabalho?

Analisando a Tabela 13, verifica-se que a informalidade tem maior incidência para os beneficiários do PBF em relação aos não beneficiários no grupo de controle 1. Quando se estabelece a condição de que a renda domiciliar *per capita* deve ser menor que meio salário mínimo, verifica-se que nas famílias com renda mais baixa a informalidade é mais frequente e que, portanto, o grupo de controle 2 se mostra mais adequado. Entretanto, mesmo nesse cenário, a informalidade entre os beneficiários do PBF é maior que a ocorrida entre os não beneficiários.

No grupo de controle 3, a informalidade aumenta nos dois casos, ficando em níveis próximos. Nesse caso, como já explicado, esperar-se-ia que o grupo de pessoas que não recebe o benefício do PBF tivesse maior nível de informalidade do trabalho, porém percebe-se que, mesmo nesse caso, a informalidade continua maior entre as pessoas que são beneficiárias do PBF.

Outro fato que merece atenção é que o nível médio de informalidade (independentemente de a pessoa ser beneficiária ou não do PBF) aumenta à medida que se passa do grupo 1 para o grupo 3. Com isso, espera-se que o efeito marginal do PBF sobre a redução, em pontos percentuais (p.p.), da probabilidade de o próximo adulto beneficiário optar pela ocupação formal, tenda a diminuir à proporção que se avança entre os grupos, porque, como o nível médio de formalidade tende a reduzir, não haveria muito que se diminuir pelo efeito do PBF.

TABELA 13

Comparação da informalidade nos grupos de controle com medidas descritivas

Ano	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
	s/ BF	c/ BF	s/ BF	c/ BF	s/ BF	c/ BF
2004	51%	80%	79%	86%	89%	90%
2006	44%	76%	73%	83%	87%	90%

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Tentando responder à pergunta de qual seria a intensidade do PBF sobre a informalidade no mercado de trabalho, analisar-se-ão os resultados marginais dos mesmos modelos. Cabe destacar que o efeito marginal é calculado no ponto que tem todas as variáveis explicativas no seu valor médio e as variáveis *dummy* iguais a zero.

Avaliando-se a intensidade dessa tendência, conforme Tabela 14, para o grupo de controle 1, verifica-se que o efeito foi relevante tanto na área urbana quanto na área rural, desincentivando, por exemplo, em 13 pontos percentuais (de 61% médio) a escolha

ocupacional pela formalidade do adulto homem urbano recém-beneficiado do PBF, e em 19 p.p. para a mulher urbana, ambos no ano de 2006.

TABELA 14

Derivadas do Modelo Probit – grupos de controle 1, 2 e 3

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Anos de estudo								
Grupo 1	0,072	0,07	0,091	0,087	0,041	0,049	0,061	0,056
Grupo 2	0,066	0,071	0,058	0,065	0,022	0,032	0,023	0,023
Experiência								
Grupo 1	0,034	0,035	0,04	0,039	0,02	0,026	0,023	0,025
Grupo 2	0,039	0,042	0,031	0,032	0,019	0,024	0,011	0,013
Grupo 3	0,021	0,013	-	0,0091	0,013	0,014	0,0036	0,0034
Experiência^2								
Grupo 1	-0,0004	-0,0005	-0,0005	-0,0005	-0,0002	-0,0003	-0,0003	-0,0003
Grupo 2	-0,0005	-0,0006	-0,0004	-0,0004	-0,0003	-0,0003	-0,0001	-0,0002
Grupo 3	-0,0003	-0,0002	-	-0,0001	-0,0002	-0,0002	-0,0001	-0,0001
Estudo X experiência								
Grupo 1	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-3,E-04	-0,001	-0,001	-0,001
Grupo 2	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	0	-0,001	0	0
Grupo 3	0,0011	0,0005	0,0005	0,0004	0,0004	0,0004	0,0002	-
Branca								
Grupo 1	0,069	0,055	0,083	0,056	0,044	0,052	0,022	0,038
Grupo 2	0,03	0,034	0,021	0,02	0,021	0,028	-	-
Grupo 3	0,042	-	-	-	-	-	0,02	-
receb_BF_dom								
Grupo 1	-0,14	-0,13	-0,21	-0,19	-0,096	-0,11	-0,049	-0,087
Grupo 2	-0,043	-0,044	-0,058	-0,057	-0,037	-0,057	-	-0,02
Grupo 3	-	-	-0,035	-	-0,034	-0,039	-	-
P(Formal)								
Grupo 1	0,59	0,61	0,54	0,56	0,21	0,23	0,11	0,13
Grupo 2	0,31	0,35	0,18	0,19	0,12	0,13	0,03	0,05
Grupo 3	0,22	0,24	0,08	0,08	0,09	0,10	0,02	0,03

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Notas: as estimativas de p-valor maior que 5% foram omitidas. Elas foram representadas pelo sinal "-".

(1) homens, na área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; e (8) mulheres, na área rural, em 2006.

Ressalte-se ainda que, apesar de o nível do impacto do PBF (sobre a formalidade) na área rural ter diminuído (em termos de p.p.), a probabilidade média de a pessoa estar no trabalho formal, nessa região, também é reduzida. Isso comprova que a redução da intensidade não é decorrente da mudança de efeito do PBF sobre a formalidade na área rural, mas sim do tipo de trabalho realizado nessa região, que tende mais para a informalidade. Esse efeito é o mesmo do esperado quando se avança entre os grupos de controle, pois como o nível de formalidade médio tende a se reduzir, não haveria muito que diminuir pelo efeito do PBF.

Para o Grupo de controle 2, em termos de intensidade de pontos percentuais, houve redução quando se compara com o grupo de controle 1. Tal como ressaltado anteriormente, isso já era esperado, pois como o nível de formalidade médio diminui nesse grupo de controle, em comparação ao grupo 1, o nível, em pontos percentuais, da redução da formalidade tende a ser menor. Considerando-se o exposto sobre esse grupo de controle, o PBF passou a desincentivar o trabalho formal em torno de 4 p.p. (35%) para o homem urbano; de 6 p.p. (19%) para mulher urbana; de 4 p.p. (12%) para o homem rural; e de 2 p.p. (5%) para a mulher na área rural.

Para o grupo 3, quando se analisa a intensidade do efeito do PBF sobre a formalidade, é possível perceber que, mesmo se esperando uma relação positiva entre o trabalho formal e o PBF para os coeficientes que foram estatisticamente significativos, a tendência continuou negativa e com valores expressivos, pois, ao ponderar com a probabilidade média de o trabalho ser formal, o PBF tende a reduzir em mais de um terço essa probabilidade.

Portanto, após análises empíricas de modelos Probit e Logit, verifica-se que o PBF tende a gerar uma distorção no mercado de trabalho ao influenciar seus beneficiários a buscar mais trabalho informal do que formal. O resultado é inteiramente coerente com a exigência de renda máxima imposta aos beneficiários para que eles continuem a receber o benefício, haja vista que a renda proveniente do trabalho informal seria muito mais fácil de omitir.

Dessa forma, os beneficiários do programa, ao ofertarem trabalho informal, poderiam continuar recebendo o benefício pecuniário do PBF e receber um salário, que tende a ser menor do que o setor formal, mas se apresenta como de difícil comprovação aos olhos dos gestores do programa. Assim, explicar-se-á nas duas próximas subseções a consequência dessa escolha sobre a renda do trabalho e sobre a renda da família.

4.4 Resultados de Blinder e Oaxaca

Nesta etapa, investigar-se-á o impacto do Programa Bolsa Família sobre a renda do trabalho e sobre a renda familiar sabendo-se que esse programa tende a incentivar a oferta de trabalho informal dos seus beneficiários adultos e que o trabalho informal tende a ter remuneração consideravelmente inferior em relação ao trabalho formal. A intuição por trás dessas constatações é a de que, por um lado, as famílias sejam racionais a ponto de a renda do trabalho ser diminuída como consequência pela opção de ofertar trabalho informal, mas,

por outro, que a renda da família aumente, pois o PBF seria mais uma renda a contribuir para as despesas da casa.

Para análise, será utilizado somente o grupo de controle 2. Isso se deve ao fato de ele ser melhor que o grupo 1 e de o grupo 3 ser viesado por natureza para gerar um resultado contrário ao teste nos modelos Logit e Probit.

Como descrito na metodologia, apresentam-se estimativas em termos percentuais e em termos monetários¹⁶ do efeito da parte explicada e da parte não explicada sobre a renda familiar.

Na Tabela 15, verifica-se que a renda da família aumentou na área urbana e na área rural em decorrência da parte não explicada. Pelos dados já expostos, a parte não explicada da decomposição de Blinder e Oaxaca é estreitamente relacionada com o recebimento do benefício do PBF, mas também pode ser muito afetada pela existência de outros fatores não pertencentes à equação explicativa da renda. No entanto, serve como referência para comparar com outros resultados, como os apresentados na subseção seguinte.

16 Todos os valores monetários foram corrigidos pela inflação conforme Corseuil e Foguel (2002).

TABELA 15Blinder e Oaxaca – renda familiar e renda do trabalho com o grupo de controle 2
(tradicional e em termos monetários)

Diferencial	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Blinder e Oaxaca – tradicional – renda familiar								
Modelo_1 (s/BF)	5,85 (0,0051)***	5,73 (0,0073)***	5,71 (0,0078)***	5,65 (0,01)***	6,10 (0,0056)***	6,02 (0,0083)***	5,91 (0,011)***	5,88 (0,015)***
Modelo_2 (c/BF)	5,91 (0,012)***	5,78 (0,018)***	5,76 (0,015)***	5,67 (0,019)***	6,19 (0,0062)***	6,07 (0,0088)***	5,94 (0,0089)***	5,85 (0,012)***
Diferença	-0,062 (0,013)***	-0,049 (0,019)***	-0,05 (0,017)***	-0,015 (0,022)	-0,085 (0,0083)***	-0,051 (0,012)***	-0,034 (0,014)**	0,021 (0,019)
Decomposição								
Explicada	0,029 (0,0034)***	0,033 (0,0044)***	0,023 (0,0044)***	0,023 (0,0051)***	0,035 (0,0026)***	0,038 (0,0035)***	0,036 (0,0039)***	0,039 (0,0055)***
Não explicada	-0,091 (0,012)***	-0,082 (0,019)***	-0,073 (0,016)***	-0,038 (0,021)*	-0,12 (0,0083)***	-0,09 (0,012)***	-0,07 (0,014)***	-0,017 (0,019)
Blinder e Oaxaca – em termos monetários – renda familiar								
Modelo_1 (s/BF)	R\$ 439,37	R\$ 391,95	R\$ 381,99	R\$ 361,06	R\$ 524,47	R\$ 481,49	R\$ 431,08	R\$ 417,36
Decomposição								
Explicada	-3%	-3%	-2%	-2%	-3%	-4%	-4%	-4%
	-R\$ 12,52	-R\$ 12,68	-R\$ 8,82	-R\$ 8,25	-R\$ 17,98	-R\$ 18,11	-R\$ 15,19	-R\$ 15,79
Não explicada	10%	9%	8%	4%	13%	9%	7%	2%
	R\$ 41,94	R\$ 33,63	R\$ 29,06	R\$ 13,92	R\$ 66,93	R\$ 45,24	R\$ 31,39	R\$ 7,21
Blinder e Oaxaca – tradicional – renda do trabalho								
Modelo_1 (s/BF)	5,73 (0,0064)***	4,78 (0,064)***	5,37 (0,0095)***	4,24 (0,085)***	6,03 (0,0067)***	6,40 (0,025)***	5,64 (0,013)***	6,30 (0,089)***
Modelo_2 (c/BF)	5,57 (0,016)***	5,95 (0,063)***	5,08 (0,024)***	5,54 (0,12)***	5,88 (0,0084)***	6,12 (0,031)***	5,35 (0,02)***	4,20 (0,09)***
Diferença	0,16 (0,017)***	-1,17 (0,09)***	0,28 (0,026)***	-1,31 (0,14)***	0,15 (0,011)***	0,28 (0,04)***	0,29 (0,024)***	2,11 (0,13)***
Decomposição								
Explicada	0,035 (0,0083)***	0,074 (0,014)***	0,025 (0,0082)***	0,019 (0,03)	0,047 (0,0058)***	0,08 (0,0097)***	0,031 (0,0083)***	0,052 (0,026)**
Não explicada	0,13 (0,017)***	-1,24 (0,089)***	0,26 (0,025)***	-1,32 (0,14)***	0,11 (0,011)***	0,2 (0,04)***	0,26 (0,023)***	2,05 (0,12)***
Blinder e Oaxaca – em termos monetários – renda do trabalho								
Modelo_1 (s/BF)	R\$ 392,13	R\$ 150,70	R\$ 271,96	R\$ 87,58	R\$ 486,63	R\$ 705,59	R\$ 329,39	R\$ 639,34
Decomposição								
Explicada	-3%	-7%	-3%	-2%	-5%	-8%	-3%	-5%
	-R\$ 13,47	-R\$ 10,72	-R\$ 6,82	-R\$ 1,61	-R\$ 22,24	-R\$ 54,23	-R\$ 9,99	-R\$ 32,47
Não explicada	-12%	247%	-23%	276%	-10%	-18%	-23%	-87%
	-R\$ 46,74	R\$ 372,65	-R\$ 62,17	R\$ 241,63	-R\$ 49,36	-R\$ 128,96	-R\$ 75,74	-R\$ 557,36

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Notas: valores entre parênteses são os erros-padrão. *** p-valor < 1%; ** 1% < p-valor < 5%; *5 < p-valor < 10%.

(1) homens, na área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; e (8) mulheres, na área rural, em 2006.

Em suma, os resultados da Tabela 15 estão dentro do esperado, pois apontam que a renda familiar tende, em função do PBF, a ser aumentada (tanto para homens como para mulheres, seja na região urbana seja na rural). Como resultado complementar, verifica-se o alto nível de focalização do programa. Isso ocorre porque o componente “Explicada” é sempre decorrente de uma redução de renda. Desse modo, entre as pessoas elegíveis para a obtenção do benefício foram escolhidas as que estavam em piores condições (que foram descritas pelas variáveis explicativas).

Observa-se ainda que o PBF tende a reduzir a renda do trabalho dos adultos beneficiados. Isso é corroborado pelos resultados apresentados na subseção anterior, com modelos Logit e Probit, concluindo-se pela forte tendência de o Programa Bolsa Família incentivar seus beneficiários a ofertarem trabalho informal, uma vez que existe forte tendência de o trabalho informal ter menor remuneração quando comparado com o trabalho formal.

4.5 Resultados de Modelos Log-Linear

Nesta subseção, dar-se-á continuidade à investigação iniciada na subseção anterior para se verificar o impacto do Programa Bolsa Família sobre a renda do trabalho e sobre a renda familiar, sabendo que esse programa tende a incentivar a oferta de trabalho informal dos seus beneficiários adultos e que o trabalho informal tende a ter remuneração consideravelmente inferior em relação ao trabalho formal.

A intuição por trás dessas constatações é a de que as famílias sejam racionais a ponto de permitir a diminuição da renda do trabalho como consequência da opção de ofertar trabalho informal, mas que a renda do domicílio aumente, pois seria mais uma renda a contribuir dentro de casa. Conforme explicado na subseção dedicada à metodologia, foi realizado o procedimento de Heckman para superar o viés de seletividade amostral.

Considerando a Tabela 16, pode-se observar que a renda do trabalho é sempre reduzida por influência do PBF. Isso corrobora com todos os resultados apresentados neste estudo, pois, graças ao fato de o Programa Bolsa Família incentivar seus beneficiários a trabalharem na informalidade a fim de tentarem omitir sua renda para os agentes de governo e continuarem a receber o benefício social, a renda proveniente do trabalho tende a se reduzir, uma vez que os trabalhos informais, em média, remuneram menos seus trabalhadores em comparação com os trabalhos formais. De acordo com os resultados, o nível de redução da renda do trabalho varia de 13% a 27%, mas em termos monetários esse valor tende a ser diminuído de 72 a 108 reais.

TABELA 16

Log-linear – renda do trabalho e renda familiar com o grupo de controle 2
(em termos monetários)

Diferencial	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Renda do trabalho								
Modelo_1 (s/BF)	R\$ 392,13	R\$ 150,70	R\$ 271,96	R\$ 87,58	R\$ 486,63	R\$ 705,59	R\$ 329,39	R\$ 639,34
Efeito marginal do PBF	-9,3%	-7,6%	-18,0%	-11,4%	-14,9%	-13,1%	-26,9%	-16,9%
	-R\$ 36,53	-R\$ 11,53	-R\$ 49,05	-R\$ 10,03	-R\$ 72,57	-R\$ 92,60	-R\$ 88,51	-R\$ 108,32
Renda familiar								
Modelo_1 (s/BF)	R\$ 439,37	R\$ 391,95	R\$ 381,99	R\$ 361,06	R\$ 524,47	R\$ 481,49	R\$ 431,08	R\$ 417,36
Efeito marginal do PBF	9,5%	12,8%	8,6%	9,4%	7,6%	7,3%	-	-
	R\$ 41,94	R\$ 50,02	R\$ 32,78	R\$ 33,93	R\$ 39,90	R\$ 35,06	-	-

Fonte: elaboração do autor com dados da PNAD

Notas: as estimativas de p-valor maior que 5% foram omitidas. Elas foram representadas pelo sinal "-".

(1) homens, na área urbana, em 2004; (2) mulheres, na área urbana, em 2004; (3) homens, na área rural, em 2004; (4) mulheres, na área rural, em 2004; (5) homens, na área urbana, em 2006; (6) mulheres, na área urbana, em 2006; (7) homens, na área rural, em 2006; e (8) mulheres, na área rural, em 2006.

Para os valores de renda familiar, considerando somente os resultados estatisticamente significativos, verifica-se que a renda da família tende a aumentar em decorrência de essa família receber o benefício do PBF. Isso se mostra intuitivo e vai ao encontro dos resultados obtidos pela decomposição de Blinder e Oaxaca, diferenciando-se somente em relação às estimativas de impacto monetário, o que pode decorrer do fato de a parte não explicada da metodologia de Blinder e Oaxaca ser fortemente afetada pela existência de demais variáveis omitidas pela equação de renda. Isso mostra que a família se comporta de modo racional ao optar pelo trabalho informal e continuar a receber o benefício do PBF, pois, apesar de a renda do trabalho diminuir, a renda da família, na totalidade, tende a aumentar em decorrência da soma do benefício social e da renda do trabalho informal.

De acordo com a Tabela 16, a renda familiar aumenta em valores de 35 reais (considerando-se, para a área rural, o ano de 2004, pelo fato de, no ano de 2006, as estimativas não serem estatisticamente significativas).

Assim, considerando-se o que foi apresentado em toda esta seção, constata-se que o Programa Bolsa Família tende a fomentar a busca pelo trabalho informal no mercado de trabalho. De acordo com a análise teórica, isso pode ser explicado pela existência de limite de renda máxima domiciliar *per capita* da pobreza e da extrema pobreza. Com base nesse fato, os adultos beneficiários buscam trabalho em setores nos quais seria difícil comprovar o recebimento da remuneração do trabalho para que, perante os gestores do PBF, a família continue nas faixas de pobreza ou de extrema pobreza e continue, por conseguinte, a receber o benefício social.

Essa decisão pode trazer outras consequências para essas famílias e para a sociedade brasileira de modo geral. Algumas delas foram analisadas aqui neste estudo, tais como a

redução da remuneração do trabalho dos adultos beneficiários (que ocorre em decorrência da opção pelo trabalho informal) e o aumento da renda familiar (que mostra que a família está sendo racional ao receber o benefício do PBF, optar pelo trabalho informal e aumentar sua renda).

Outras consequências podem ocorrer devido à opção pelo trabalho informal, tais como a falta de informação desse setor do mercado de trabalho, a ausência de direitos trabalhistas (que só são observados pelo trabalhador no momento em que precisa e não os possui), e a dependência dessas pessoas da assistência do governo. Isso decorre tanto do contínuo recebimento do benefício do PBF quanto pelo fato de que essas pessoas não contribuem para a previdência quando estão trabalhando. Assim, elas irão envelhecer e, no futuro, provavelmente serão beneficiárias do BPC. Logo, existe forte tendência de que os beneficiários do PBF sejam futuros recebedores do BPC e de que permaneçam dependendo da assistência do Estado para sobreviver.

5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou investigar algumas consequências do Programa Bolsa Família, avaliando alguns de seus possíveis efeitos na sociedade.

Restou evidenciado que, de 2001 a 2009, a renda de programas governamentais, extremamente influenciada pelo Programa Bolsa Família (PBF), representou cerca de 43% da redução da pobreza, mesmo totalizando 1% da renda total das famílias, e cerca de 5% dos gastos do governo com todas as transferências, sendo praticamente a mesma magnitude da renda do trabalho, que representa cerca de 80% da renda total familiar.

Em suma, as transferências de renda do governo para as famílias mais pobres têm conseguido, além de contribuir para aumentar as condições de igualdade de toda a população, reduzir consideravelmente a pobreza no país, retirando mais de 6 milhões de brasileiros da pobreza e cerca de 9,5 milhões da extrema pobreza. Destaque-se, ainda, que os programas de renda condicionada do governo retiraram cerca de 2,6 milhões de brasileiros da pobreza e cerca de 6,7 milhões da extrema pobreza.

Dessa forma, entre 2001 e 2009, constata-se que o impacto de todas as transferências de renda do governo sobre a redução da desigualdade de renda e da pobreza foi significativo e que os programas de transferência de renda condicionada exerceram papel relevante nesse resultado.

Quanto à análise das consequências do PBF sobre o mercado de trabalho, verifica-se que ele tende a fomentar que seus beneficiários busquem ocupação informal no mercado de trabalho. De acordo com a análise teórica, isso pode ser explicado pela existência de limite de renda máxima domiciliar *per capita* da pobreza e da extrema pobreza. Consequentemente, os adultos beneficiários buscam trabalho em setores nos quais seria difícil comprovar o

recebimento da remuneração oriunda do trabalho para que, perante os gestores do PBF, a família permaneça nas faixas de pobreza ou de extrema pobreza e continue, por conseguinte, a receber o benefício social.

Foram verificadas também algumas consequências da opção pelo mercado de trabalho informal, tais como: a redução da remuneração do trabalho dos adultos beneficiários (decorrente da opção pelo trabalho informal), de 72 a 108 reais, e o aumento da renda familiar em torno de 35 reais em 2006 (o que mostra que a família está sendo racional, pois ao receber o benefício do PBF e ao optar pelo trabalho informal a renda total aumenta de valor).

É importante ressaltar que o PBF pode ter outras consequências sobre o mercado de trabalho, não analisadas neste estudo, em decorrência de externalidade positiva sobre uma certa região que possui muitas famílias beneficiadas. Outras consequências, também não analisadas, podem advir da opção pelo trabalho informal, tais como: falta de informação desse setor do mercado de trabalho; falta de direitos trabalhistas, que só são sentidos pelo trabalhador no momento em que precisa e não possui; e dependência dessas pessoas da assistência do governo. Isso decorre tanto do contínuo recebimento do benefício do PBF quanto pelo fato de que essas pessoas não contribuem para a previdência quando estão trabalhando. Assim, envelhecerão e, no futuro, provavelmente serão beneficiárias do BPC. Logo, existe uma forte tendência de que os beneficiários do PBF sejam futuros recebedores do BPC e permaneçam dependendo da assistência do Estado para sobreviver. Esses podem ser possíveis temas de estudos futuros sobre esse assunto.

Ao observar todos esses resultados, pode-se refletir se isso foi relevante para o programa. Será que os efeitos das transferências de renda sobre a redução da pobreza e da desigualdade de renda são relevantes para os objetivos do PBF? Será que o efeito do PBF sobre o mercado de trabalho deve ser considerado como algo inaceitável? Ou seria um preço a se pagar pela redução da pobreza? Para responder a todas essas perguntas, primeiro o governo brasileiro deve delimitar o tipo de programa social que o PBF é, conforme crítica apresentada por Soares e Sátyro (2009).

Se o PBF for do tipo de geração de oportunidades ou do tipo de incentivo à acumulação do capital humano, o efeito das transferências sobre a redução da pobreza e da desigualdade de renda não seria tão relevante quanto se o programa fosse do tipo de proteção social, pois, neste último caso, as famílias sairiam da pobreza via transferências do governo, até que pudessem trilhar seu caminho com renda própria. Por sua vez, nos dois primeiros tipos de programas sociais, o principal resultado sobre a pobreza adviria em médio e em longo prazo, respectivamente. Tal fato ocorreria por mérito das famílias, cuja condição de pobreza seria superada, ou após aproveitar oportunidades ou pelo capital humano de adultos beneficiados pelo programa quando criança. É relevante ressaltar que essas últimas consequências, em médio e longo prazos, não foram analisadas por este estudo.

Quanto ao efeito do PBF sobre o mercado de trabalho, verifica-se que, se o programa fosse do tipo de proteção social ou de geração de oportunidades, o incentivo à oferta do trabalho informal seria um resultado extremamente negativo, que necessitaria de correção. Isso porque, provavelmente, a preferência dos beneficiários adultos do programa em ofertar o trabalho informal seria decorrente da exigência de renda domiciliar *per capita* máxima de R\$ 70,00 para pobreza extrema e de R\$ 140,00 para a pobreza, uma vez que, ao atuar na informalidade, o trabalhador pode omitir sua renda e continuar recebendo o benefício pecuniário do PBF.

Dessa forma, esses efeitos seriam negativos para esses dois tipos de programa porque, na prática, a pobreza estaria superestimada, e o programa beneficiaria famílias que não estariam mais na condição de pobreza ou de extrema pobreza. Mas se o PBF fosse do tipo de incentivo à acumulação do capital humano, o efeito negativo do incentivo à informalidade não seria tão grave assim, pois as consequências sobre o ciclo intergeracional da pobreza ocorreriam no longo prazo e estariam focadas nas famílias mais pobres. Assim, a consequência sobre o mercado de trabalho não seria importante, e poderia ser considerado um preço a se pagar pelo acúmulo de capital humano dos indivíduos.

Em suma, este estudo constatou o papel relevante de programas como o PBF na redução da pobreza e da desigualdade de renda de 2001 a 2009, além de constatar o efeito negativo que o PBF tende a gerar sobre o mercado de trabalho, favorecendo a escolha pela ocupação de trabalho informal em razão de o beneficiário esconder sua renda e continuar recebendo o Bolsa Família. Mas ao avaliar se esses resultados são positivos, negativos ou até aceitáveis, o governo deve, primeiramente, definir desenhos do programa para que se possa afirmar se o PBF é de oportunidades, ou de proteção social, ou de incentivo à acumulação do capital humano.

Na opinião do autor deste estudo, o PBF deveria se definir como de geração de oportunidades, pois, além de ter como objetivo principal o combate à pobreza (como todos os outros), diferentemente de um programa do tipo de proteção social, incentivaria que as famílias saíssem e permanecessem fora da condição de pobreza por suas próprias forças, não criando dependência das famílias pelo benefício advindo do programa.

Ademais, esse tipo de programa não seria dependente do fornecimento da educação pública de boa qualidade para obter êxito, como um programa do tipo de incentivo à acumulação do capital humano, pois a solução do sistema de educação pública é mais complexa e depende de um longo período de tempo (esse argumento não significa que esse problema não deva ser resolvido, mas apenas expõe a preocupação em tornar o programa social de combate à pobreza de forma independente e imediata) quando se compara com um programa do tipo de geração de oportunidades.

Assim, as consequências (estudadas neste trabalho) do PBF, segundo o autor deste estudo, podem ser classificadas da seguinte forma: (i) quanto à redução da pobreza e da desigualdade de renda, elas são boas, mas não seriam tão relevantes, pois elas são decorrentes

diretamente do repasse do benefício pecuniário às famílias pobres e não seriam provenientes da melhoria de condição de vida das famílias por suas próprias iniciativas, via criação de oportunidades; (ii) quanto ao incentivo à informalidade, elas se mostram sérias e prejudiciais, pois fazem com que o programa atenda pessoas que não necessitam tanto do benefício pecuniário, sendo criados efeitos adversos sobre custos futuros de assistência social de BPC, que tem auxílios governamentais mais altos que o PBF. Assim, caso o programa se defina como do tipo de geração de oportunidades, deve-se solucionar o problema de incentivo ao trabalho informal, investigado por este estudo.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de (Org.). **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. 59 p. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/cct/NTquedaatualizada.pdf>>. Acesso em: 31/07/2012.
- BARROS, Ricardo Paes de; CURY, Samir; ULYSSEA, Gabriel. **A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada?: uma análise comparativa com base na Pnad, na POF e nas Contas Nacionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. 39 p. (Texto para discussão, n. 1263).
- BARROS, Ricardo Paes de et al. Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Parcerias estratégicas: análise sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2004)**, n. 22, p. 89-119. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2006a (Edição especial).
- _____. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF**, Niterói, v. 8, n. 1, p. 117-147, jun. 2006b.
- _____. **Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. 23 p. (Texto para discussão, n. 1253).
- _____. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 5, p. 110-123 (2 v.).
- BLINDER, Alan S. Wage discrimination: reduced form and structural variables. **Journal of Human Resources**, n. 8, p. 436-455, 1973.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Presidência da República (Org.). **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2007. 152 p.
- CORSEUIL, Carlos Henrique L.; BARBOSA, Ana Luiza N. de H. Bolsa família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 29-35, maio 2011.
- CORSEUIL, Carlos Henrique L.; FOGUEL, Miguel Nathan. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 897).
- CORSEUIL, Carlos Henrique L.; REIS, Maurício C. Uma definição alternativa para ocupação informal. **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 29-35, fev. 2011.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 8, p. 249-269 (1 v.).

DAGUM, Camilo. A new approach to the decomposition of the Gini income inequality ratio. **Empirical Economics**, Vienna, n. 22, p. 515-531, 1997.

FERRO, Andrea R.; NICOLLELA, Alexandre C. **The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf>. Acesso em: 31/07/2012.

FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes de. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 2, p. 259-293, abr.-jun. 2010.

FOSTER, James; GREER, Joel; THORBECKE, Erik. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, maio 1984.

HALVORSEN, Robert; PALMQUIST, Raymond. The interpretation of dummy variables in semilogarithmic equations. **The American Economic Review**, v. 70, n. 3, p. 474-475, jun. 1980.

HECKMAN, James J. Sample selection bias as a specification error. **Econometrica**, v. 47, n. 1, p. 153-161, jan. 1979.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2001 a 2009. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 31/07/2012.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 31/07/2012.

JANN, Ben. The Blinder-Oaxaca decomposition for linear regression models. **The Stata Journal**, v. 8, n. 4, p. 453-479, 2008.

JEHLE, Geoffrey A.; RENY, Philip J. **Advanced microeconomic theory**. 2. ed. New York: Addison Wesley, 2000. Cap. 1, p. 3-67.

LERMAN, Robert I.; YITZHAKI, Shlomo. Income inequality effects by income. **The Review of Economics and Statistics**, MIT Press, v. 67, n. 1, p. 151-156, fev. 1985.

LOUREIRO, Paulo Roberto A.; CARNEIRO, Francisco Galvão. Discriminação no mercado de trabalho: uma análise dos setores rural e urbano no Brasil. **Revista Economia Aplicada**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 519-545, jul.-set. 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 31/07/2012.

OAXACA, Ronald. Male-female wage differentials in urban labor markets. **International Economic Review**, n. 14, p. 693-709, 1973.

OAXACA, Ronald; RANSOM, Michael. On discrimination and the decomposition of wage differentials. **Journal of Econometrics**, v. 61, n. 1, p. 5-21, mar. 1994.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 31/07/2012.

SHORROCKS, Anthony. Inequality decomposition by factor components. **Econometrica**, v. 50, n. 1, p. 193-211, jan. 1982.

SOARES, Fabio Veras et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1228).

SOARES, Fabio Veras; BRITTO, Tatiana. “**Growing Pains**”: key challenges for new conditional cash transfer programmes in Latin America. Brasília: IPC, 2007. (One pager, n. 44). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager44.pdf>>. Acesso em: 31/07/2012.

SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Evaluating the impact of Brazil’s Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective**. PNUD, International Poverty Center, 2007 (Evaluation note, n. 1). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>>. Acesso em: 31/07/2012.

SOARES, Sergei. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83-115, jun. 2006.

SOARES, Sergei et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 1, p. 27-52 (2 v.).

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natalia. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009. 41 p. (Texto para discussão, n. 1424).

STARK, Oded; TAYLOR, J. Edward; YITZHAKI, Shlomo. Remittances and inequality. **Economic Journal**, Royal Economic Society, v. 96, n. 383, p. 722-740, set. 1986.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 31/07/2012.

TAPAJÓS, Luziele et al. A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 3, p. 73-87 (2 v.).

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito no Programa Bolsa Família sobre o trabalho das mães. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008. **Anais...** Caxambu: Abep, 2008.

TAVARES, Priscilla Albuquerque et al. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 25-58, 2009.

TEIXEIRA, Clarissa Gondim. Efeitos da transferência de renda na oferta de trabalho. **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 37-46, fev. 2011.

TEMA 2
Aperfeiçoamento do Orçamento Público

1º LUGAR
Munike Barros de Carvalho



Restos a pagar e a anualidade orçamentária

Resumo



Nos últimos anos, muitos países desenvolvidos migraram de um processo orçamentário anual para uma estratégia plurianual. No Brasil, a anualidade orçamentária é um princípio constitucional que vem sendo flexibilizado por normativos infraconstitucionais. A hipótese do trabalho é que os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, instituem um modelo de plurianualidade. Para testar essa hipótese o estudo analisa o prazo médio de execução das despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social do Poder Executivo Federal. A fundamentação teórica da pesquisa aborda o princípio da anualidade orçamentária, a plurianualidade orçamentária e o instrumento Restos a Pagar. Os dados extraídos do Siafi serviram de base para a análise do tempo médio de execução das dotações orçamentárias por meio do acompanhamento do fluxo de Restos a Pagar. Os resultados indicaram um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução do orçamento das despesas discricionárias, além de mostrar que mais de 90% das despesas não estão liquidadas quando inscritas em Restos a Pagar, ou seja, são os Restos a Fazer. Mesmo as dotações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que não são contingenciáveis, demoram de quatro a cinco anos para ser executadas. Outra hipótese, além do contingenciamento, parece ser plausível para explicar a demora na execução dos recursos: a dotação vem sendo fixada acima da capacidade de execução. Muito embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, o estudo mostrou que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização. Assim, por meio da inscrição em Restos a Pagar, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

Palavras-chave: Anualidade orçamentária. Plurianualidade orçamentária. Restos a Pagar.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	279
2 METODOLOGIA	280
3 O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA	282
4 PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA	288
5 O CASO BRASILEIRO: RESTOS A PAGAR.....	292
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO	296
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	306
8 RECOMENDAÇÕES:	308
REFERÊNCIAS.....	309

Lista de tabelas

TABELA 1. Comparativo entre o total de Restos a Pagar e os Restos a Pagar oriundos das despesas discricionárias, em R\$	296
TABELA 2. Orçamento das despesas discricionárias e o correspondente montante inscrito em Restos a Pagar, em R\$	297
TABELA 3. Execução dos Restos a Pagar das despesas discricionárias, em R\$	299
TABELA 4. Divisão dos Restos a Pagar em processados e não processados, em R\$.....	300
TABELA 5. Valor inscrito em Restos a Pagar por tipo de despesa, em R\$	301
TABELA 6. Tempo médio de execução do orçamento de despesas discricionárias.....	303
TABELA 7. Plurianualidade por tipo de despesa (ponto de corte – 5%)	305

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, plurianualidade do orçamento é tema bastante discutido entre os técnicos da área. Os defensores acreditam que o fim do ano não pode ser o marco final para a execução orçamentária, porque muitas despesas, principalmente os investimentos, precisam de um período maior de tempo para ser realizadas.

Por outro lado, sabe-se da importância do princípio da anualidade orçamentária, haja vista que propicia uma previsão de receitas e despesas mais realistas, além de facilitar o controle parlamentar e social.

Muitos países, buscando contornar os entraves dessa rigidez, adotaram técnicas de flexibilização. Uma técnica bastante difundida nos países membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é o *carry over*. Esse instrumento permite carregar dotações não utilizadas entre os exercícios financeiros.

Entre os membros da OCDE, mais de 90% estimam gastos de forma plurianual, e a maioria faz as projeções para o período de três a quatro anos, ainda que as atualizando de forma anual.

O Brasil não faz um plano financeiro de médio prazo e também não permite o carregamento de recursos, mas aquelas dotações empenhadas no exercício podem ser pagas em anos futuros são os Restos a Pagar, instituto previsto na Lei n. 4.320 de 1964.

O instrumento Restos a Pagar é muito criticado nas publicações. Autores argumentam que as despesas empenhadas no final do ano são feitas de forma apressada e ineficiente a fim de se evitar a perda dos recursos. Além disso, os Restos a Pagar, por não serem contabilizados no resultado fiscal da União no momento da inscrição, mascaram a real economia orçamentária. Entretanto, esse mecanismo permite que despesas em curso não sejam interrompidas com o término do ano, quebrando a rigidez imposta pelo final do exercício e garantindo o direito de recebimento do credor.

Assim, os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, flexibilizam o princípio da anualidade orçamentária. Tendo em vista essa característica, a hipótese do trabalho é que os Restos a Pagar instituem no Brasil um modelo de plurianualidade. Para testar essa hipótese o estudo busca responder à seguinte questão: qual o prazo médio para execução das dotações orçamentárias das despesas primárias discricionárias?

O objetivo do trabalho é conhecer o prazo médio de execução das dotações primárias discricionárias, e para tanto contempla os seguintes objetivos específicos: analisar o fluxo de Restos a Pagar; examinar o tempo médio para pagamento dos Restos a Pagar; verificar a proporção entre Restos a Pagar processados e não processados.

A escolha do tema justifica-se por sua relevância para o aperfeiçoamento das finanças públicas no Brasil, principalmente no contexto de discussão sobre a adoção de um orçamento

plurianual. Nesse cenário, torna-se essencial conhecer de forma mais aprofundada as potencialidades e as limitações dos instrumentos adotados no ordenamento orçamentário brasileiro. Não poderiam ficar de fora desse debate os Restos a Pagar.

2 METODOLOGIA

Este estudo é de natureza exploratória quantitativa. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) tomando como base os anos de 2003 a 2012. Os filtros selecionados foram: ano referência, ano exercício, tipo de despesa (primária obrigatória ou primária discricionária), valor financeiro dos Restos a Pagar processados, valor financeiro dos Restos a Pagar não processados, valor financeiro total de Restos a Pagar, valor financeiro dos Restos a Pagar inscrito, valor financeiro dos Restos a Pagar cancelado, valor financeiro dos Restos a Pagar pago e valor financeiro dos Restos a Pagar pendente de pagamento (Restos a Pagar a pagar).

As despesas primárias são todas aquelas não financeiras, podendo ser classificadas em obrigatórias ou discricionárias. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal de 2012, são as despesas que pressionam o resultado primário alterando o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente.

As despesas obrigatórias são aquelas que constam na lei orçamentária, além de estarem previstas em diploma legal específico, representando obrigação legal do Estado. Não são submetidas ao contingenciamento. Na sua maioria são pagamentos continuados do Estado e devem ser feitos de forma tempestiva (ex.: pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios, serviço da dívida, transferências constitucionais e legais, etc.).

As despesas discricionárias são aquelas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelos decretos de programação financeira, ou seja, são todas aquelas que não são consideradas obrigatórias. Essa despesa foi desdobrada em Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), despesa discricionária obrigatória e demais despesas discricionárias.

O estudo tem como ponto de partida o orçamento de 2003. Isso porque em 2000 houve a implementação de uma reforma orçamentária, com mudança na classificação funcional-programática e, portanto, ruptura da série histórica. Devido a essas alterações, os dados até 2002 carecem de confiabilidade, sendo mais seguro trabalhar a partir do orçamento de 2003.

O trabalho busca conhecer o prazo médio de execução das dotações primárias discricionárias do orçamento fiscal e de seguridade social do Poder Executivo Federal. A hipótese é que os Restos a Pagar instituem um modelo de plurianualidade no Brasil ao permitir a execução financeira em outros exercícios. Para confirmá-la é preciso conhecer o período de tempo que se leva para executar o orçamento.

Para esse cálculo adotaram-se três parâmetros: ano referência, fluxo de Restos a Pagar e ponto de corte.

O ano referência é aquele em que o recurso foi previsto no orçamento. Assim, se há inscrição em Restos a Pagar, o recurso será executado nos anos seguintes ao ano referência, portanto já teremos, no mínimo, uma plurianualidade de dois anos. O estudo trabalhou com os anos referência 2003 a 2010.

De acordo com Fernandes (2004), apesar de existirem dispositivos legais estabelecendo procedimentos para as despesas inscritas em Restos a Pagar pendentes de pagamento, o saldo de dezembro da conta Restos a Pagar a pagar é reaberto nos exercícios seguintes como Restos a Pagar de exercícios anteriores.

Tomando isso como premissa, a plurianualidade foi calculada a partir dessa reinscrição em Restos a Pagar. O prazo da dotação começa no ano referência, exercício em que é prevista no orçamento, e termina quando a reinscrição é inferior ao ponto de corte estabelecido.

O trabalho estudou o fluxo de Restos a Pagar, que são movimentações periódicas de entrada e saída. Os valores financeiros de cada ano referência não agregam montantes acumulados de anos anteriores, mas apenas aquilo que foi efetivado a partir do orçamento do ano referência.

No cálculo do tempo médio de execução, para cada ano referência o montante inscrito em Restos a Pagar foi acompanhado até sua completa execução, ou até 2012, caso nesse ano ainda houvesse dotação a ser utilizada. Esse é um ponto importante a ser destacado, pois trabalhos como o de Fernandes (2004), Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007), Gerardo (2010) e Ribeiro (2010) analisaram o estoque e o montante acumulado ano a ano.

O ponto de corte foi o método adotado para considerar o prazo final de execução dos recursos. Foi preciso implementá-lo porque foram observados resquícios financeiros tramitando ao longo de muitos anos, sendo depois cancelados. Assim, se fosse considerado como ano final da execução aquele em que não houvesse mais a reinscrição de Restos a Pagar, o prazo seria excessivamente longo e não retrataria a realidade.

Para contornar esse problema, três pontos de cortes foram estabelecidos de forma aleatória: 1%, 5% e 10%. Adotou-se 1% para conhecer quando 99% dos recursos inscritos em Restos a Pagar seriam executados (pagos ou cancelados).

O ponto de corte 5% permite conhecer quanto tempo se levou para executar 95% do valor inscrito em Restos a Pagar. A autora considerou esse percentual razoável para proceder-se às análises, e foi esse o ponto de corte adotado para as conclusões do estudo. Esse percentual conseguiu eliminar o resíduo que fica tramitando por um longo período e é posteriormente cancelado.

O ponto de corte 10% teve como objetivo averiguar se o aumento na tolerância reduziria de forma intensa o prazo de execução.

Cabe ainda salientar que o escopo do trabalho é limitado ao orçamento fiscal e da seguridade social do Poder Executivo Federal. O foco são as dotações discricionárias, mas de forma menos detalhada serão apresentados dados de despesas obrigatórias. Todos os valores são nominais, como nos estudos de Ribeiro (2010), Fernandes (2004), Gerardo e Cândido Júnior (2007).

Não serão discutidas a qualidade e a eficiência dos gastos inscritos em Restos a Pagar, pois isso demandaria uma análise específica, que não é a proposta da autora. O objetivo aqui está mais ligado ao aspecto quantitativo do gasto. Além disso, não existem indicadores amplamente aceitos para se mensurar de forma geral a qualidade do gasto público.

3 O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O orçamento público surgiu como resultado de uma pressão da nobreza e da plebe para limitar o poder do rei de impor impostos, somente podendo cobrá-los com a autorização do Conselho dos Comuns. Foi na Inglaterra, no reinado do rei João sem Terra, que teve origem o orçamento público, consignado na Carta Magna de 1215. Mas a consagração da participação parlamentarista só veio com a *Bill of Rights*, em 1689 (MAIA, 2010). O orçamento foi criado com a função principal de auxiliar o controle parlamentar sobre o Executivo

No Brasil, a organização das contas públicas começou com a instalação da família real portuguesa na colônia. A Coroa promoveu a organização das finanças e o disciplinamento dos tributos aduaneiros. Em 1808 foram criados o Erário Público (Tesouro), o Conselho Real da Fazenda e o Regime de Contabilidade (GIACOMONI, 2010). Mas foi na Constituição de 1824 que surgiram as primeiras exigências para elaboração do orçamento.

O momento político vivido pelo país delineou a forma de tratamento constitucional da matéria. Assim, conforme momento democrático ou ditatorial, a iniciativa para elaborar, aprovar, executar e controlar a lei orçamentária mudava (MAIA, 2010).

Em que pesem as alterações sofridas a cada manifestação do poder constituinte, a matéria orçamentária sempre teve tratamento especial nas Constituições. Gradualmente, novos princípios foram incorporados de acordo com o momento político vivenciado pelo país (SANTA HELENA, 2004).

A Carta Magna de 1824 estabeleceu que só a lei poderia autorizar o gasto, e tal lei deveria ser votada pelo Parlamento (Reserva Legal). O Executivo elaborava o orçamento a ser aprovado pela Assembleia Geral (GONTIJO, 2004).

No entanto, a primeira lei orçamentária brasileira só foi formulada em 1827, e mesmo assim não teve aplicabilidade devido às dificuldades de comunicação, conflitos com normas legais e os deficientes mecanismos arrecadadores. O primeiro orçamento brasileiro de fato foi em 1830, com o decreto de 15 de dezembro, que fixava despesa e orçava a receita das províncias (GONTIJO, 2004).

Porém, pode-se falar em experiência orçamentária nos moldes como é atualmente apenas a partir da Carta Magna de 1934, com a iniciativa do Presidente da República de elaborar a proposta, cabendo ao Congresso Nacional votá-la e julgar as contas do presidente. No entanto, a experiência orçamentária democrática foi pequena, pois em 1937 o país voltou a um regime autoritário, com centralização da matéria orçamentária na Presidência da República (MAIA, 2010).

Com o restabelecimento da democracia no país e a Constituição de 1946, o orçamento volta aos padrões de 1934. Entretanto, o período democrático novamente cede lugar à ditadura, e a matéria orçamentária é alvo de mudanças com a centralização no Poder Executivo (MAIA, 2010).

O Estado Democrático de Direito é restabelecido em 1988, e uma nova Constituição é promulgada. O equilíbrio entre os Poderes para tratar a matéria orçamentária é restabelecido.

A experiência brasileira no campo orçamentário é recente, com as primeiras práticas datadas de 1930, e bastante curta, uma vez que esta experiência foi constantemente interrompida por períodos ditatoriais. Muito embora o desenho de 1988 permaneça em vigor até os dias atuais, não se pode falar propriamente de orçamento até 1994, porque o país vivia num quadro hiperinflacionário.

Diferentemente, países europeus há séculos elaboram orçamentos. O berço do orçamento é a Grã-Bretanha, mas a França também tem grande influência nesse campo, instituindo relevantes princípios para elaboração do orçamento público, muitos perdurando até hoje, inclusive no Brasil, como é o caso do princípio da anualidade orçamentária (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006).

De acordo com Giacomoni (2010), a anualidade é o período para o qual o Legislativo autoriza a execução da peça orçamentária votada. Sua origem está relacionada à anualidade do imposto, que vigorava na Inglaterra e dava competência ao Parlamento para votar, a cada ano, os impostos e a autorizar a aplicação desses recursos.

Nos primórdios, o princípio da anualidade orçamentária era na verdade uma faceta do princípio da anterioridade tributária, uma vez que o objetivo era a limitação do poder de tributar dos governantes. Só mais tarde veio o controle pelo lado das despesas (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006; SANTOS JÚNIOR, 2005).

De acordo com Santa Helena (2004), no Brasil, o normativo de 1824 inaugurou o princípio da anualidade, trazendo para cada exercício financeiro a necessidade de renovação da autorização de gasto, conforme *in verbis*:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824).

Em outras palavras, o princípio da anualidade refere-se à periodicidade com que o Poder Legislativo deve autorizar o Executivo a gastar.

O período de um ano é compreendido como “o máximo de tempo durante o qual podem os parlamentares consentir em delegar seus poderes e o período mínimo necessário aos governos para pôr o orçamento em execução” (SILVA, 1962, p. 14 apud GIACOMONI, 2010, p. 72).

Nesse mesmo sentido, Longo (1994) defende a anualidade como o período para se assegurar um mínimo de previsibilidade para as estimativas de receita e despesa. No Brasil, a periodicidade orçamentária coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

Diante dos intensos debates acerca da anualidade orçamentária, vale ressaltar os aspectos mais citados:

Pontos positivos:

- possibilidade de controle do Legislativo sobre o Executivo;
- o período de um ano é considerado razoável para previsões econômicas;
- essa periodicidade curta permite uma correção de erros e inconsistências de forma contínua;
- as mudanças no cenário internacional são incorporadas de forma rápida, pois novas alterações orçamentárias já são anualmente previstas.
- Pontos negativos:
- o período de um ano é curto para a realização de investimentos;
- as despesas de investimento geram desgaste anual no Congresso para a aprovação;
- um conflito político pode quebrar a continuidade do investimento se deixar de aprová-lo ano a ano até o término, levando ao desperdício de recurso;
- a expiração das dotações no término do exercício leva os gestores a fazerem empenhos de forma apressada e desnecessária para evitar o cancelamento das dotações.

A anualidade orçamentária sempre esteve consagrada nos dispositivos constitucionais brasileiros (SANTA HELENA, 2004). Atualmente, os principais instrumentos que balizam o processo orçamentário são a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4.320 de 1964. Sobre esse assunto temos:

Constituição Federal de 1988

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

III – os orçamentos anuais.

Lei nº 4.320/1964

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

Embora seja esse um princípio perene no nosso ordenamento constitucional, ele sempre comportou exceções (GIACOMONI, 2010).

O Decreto nº 4.536 de 1922 definiu o exercício financeiro como o período compreendido entre 1º de janeiro e 30 de abril do ano seguinte, com o ano financeiro coincidindo com o ano civil. Estabeleceu ainda período adicional – até 31 de março – para realização de receita e despesa que não foram realizadas dentro do ano financeiro, sendo o período de 30 de abril o prazo final para liquidação e encerramento das contas do exercício.

Eis que desde muitos anos atrás já se buscavam formas de corrigir as distorções provocadas pelo encerramento do exercício. Atualmente, a Constituição traz exceção ao princípio da anualidade quando créditos especiais e extraordinários são abertos nos últimos meses do exercício. De acordo com a Carta Magna:

Art. 167...

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (BRASIL, 1988, Art. 167, § 2º).

Outra exceção é a plurianualidade do investimento:

Art. 167 ...

§ 1º – Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988, Art. 167, § 1º).

Cabe lembrar que não há uma contradição entre o princípio da anualidade e a plurianualidade do investimento. Princípios são normas que orientam a interpretação e a aplicação das regras do sistema, possuindo alto grau de generalidade e abstração. Os princípios não são absolutos, devendo ser integrados entre si para se entender a real intenção do constituinte originário (FARIA, 2010).

Dessa forma, a anualidade orçamentária não pode ser vista como norma absoluta, pois, além da exceção autorizada pela própria Carta Magna (créditos extraordinários e especiais

e a plurianualidade dos investimentos), esse princípio deve ser inserido no contexto do sistema brasileiro e compatibilizado com os demais princípios, por exemplo, a eficiência, a continuidade, a economicidade, a plurianualidade dos investimentos (FARIA, 2010).

A anualidade, além do aspecto político – controle do Legislativo sobre os gastos do Executivo –, tem também a dimensão jurídica relacionada à segurança jurídica, à previsibilidade da ação estatal (RIBEIRO, 2010).

Para Bouley (2009), a anualidade é uma autorização anual de gastos, que devem ser executados dentro do período autorizado – um ano. Muito embora esse princípio tenha surgido no século XVII, até hoje baliza o processo orçamentário.

Atualmente, o grande debate a respeito da anualidade está ligado à expiração da dotação autorizada com o término do exercício financeiro. Diante das incertezas das novas dotações que receberão, as entidades são forçadas a executar o máximo de recurso possível, 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 orçamento incremental. Os autores denominaram esse fenômeno de *use it or lose it* – use-o ou perca (LIEBMAN; MAHONEY, 2010).

Pesquisa realizada por Liebman e Mahoney (2010) com entidades governamentais americanas mostrou que as organizações têm um pico de gasto nas últimas semanas do ano. O gasto da última semana do ano é quase cinco vezes maior que a média semanal durante o resto do ano. O estudo mostrou ainda que a qualidade das contratações de final de ano era inferior.

A corrida para gastar recursos no final do ano provoca contratações mal definidas, limita a competição e infla os preços, além de levar à compra de bens e serviços que não são verdadeiramente necessários aos órgãos, ou mesmo à aquisição de itens de baixa prioridade simplesmente para usar o orçamento. Essa correria para gastar, também denominada *hurry up*, contraria a eficiência e a efetividade do uso dos recursos públicos (LIEBMAN; MAHONEY, 2010; HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007).

Na mesma linha, Alves (2011) analisou a execução orçamentária financeira do Brasil das despesas discricionárias no âmbito dos três Poderes da União e observou a concentração de empenho no último trimestre do ano. Como forma de correlacionar essa informação à qualidade do gasto, o autor fez o levantamento da participação de cada modalidade de licitação ou sua ausência nas contratações públicas.

O estudo encontrou que mais de 20% das despesas discricionárias são realizadas por contratações diretas (dispensas e inexigibilidade de licitação). Para o período analisado (2005-2010) equivale a uma média anual de 14 bilhões. Distribuindo as modalidades de licitação ao longo do ano, percebeu-se que o montante de empenhos discricionários decorrentes de contratações diretas emitidos no último trimestre dos exercícios superou a média de empenhos de mesma espécie emitidos nos primeiros três trimestres.

Para o autor, diante do *deadline* do final do ano para empenhar despesas, não há tempo hábil para realizar os certames licitatórios, daí o aumento das contratações diretas. Ele questiona então a qualidade desse gasto, uma vez que esse tipo de contratação não garante a concorrência entre os fornecedores, como ocorre nas licitações.

Alves (2011) defende que a licitação é uma forma de garantir concorrência entre fornecedores, e a contramão dessa ideia seria sua ausência (por dispensa ou inexigibilidade), que provocaria a perda da qualidade dos gastos. Vale ressaltar que essa hipótese não foi testada em seu trabalho, enfraquecendo o argumento, tendo em vista que o procedimento licitatório é muito contestado ultimamente.

Não há registro de estudos que provem a superioridade dos gastos decorrentes de procedimentos licitatórios. Além disso, não há consenso quanto aos indicadores que medem a qualidade dos gastos.

Ribeiro (2010) também estudou o comportamento da execução mensal orçamentária e financeira da administração pública federal brasileira. Para tanto, separou os gastos de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa (GND).

O estudo encontrou concentração de empenhos e pagamentos no último trimestre do exercício para as despesas com investimentos (GND 4). Na série histórica (2004-2009), o pico da concentração de empenhos no último trimestre foi em 2007, com 66% do empenho realizado nos três meses finais do ano.

Ainda no estudo de Ribeiro (2010), especialistas entrevistados sugeriram a flexibilização no remanejamento de valores já aprovados no orçamento e a transferência dos saldos das dotações de um ano para o outro como forma de reduzir a concentração de empenhos no final do ano.

Muitos autores sugerem que os empenhos no final do ano geram gastos ineficientes (RIBEIRO, 2010; ALVES, 2011; LIEBMAN; MAHONEY, 2010). Por sua vez, Hyndman (2007) defende que os gastos tardios não são *per se* indicativos de desperdício de recursos. Para ele, é natural aos governantes esperar até as demandas do ano financeiro ficarem claras para gastar seu orçamento. Alves (2011) argumenta que o princípio da anualidade perdeu defensores por engessar a gestão dos recursos financeiros, gerar ineficiência do gasto e desperdício.

Diversos países, para contornar os problemas desse princípio, passaram então a flexibilizá-lo com o principal objetivo de evitar picos de gastos ao fim da autorização orçamentária. Um dos procedimentos adotados que flexibiliza a anualidade é o *carry over* (LIERNET; LJUNGMAN, 2009). O *carry over* pode ser definido como a permissão para usar nos próximos exercícios dotação não utilizada ou economizada (RIBEIRO, 2010).

Para Liernet e Ljungman (2009), o *carry over* tem como vantagens: promover o ganho de eficiência (pois gestores têm discricionariedade para alocar recursos poupados); evidenciar as reais necessidades de recursos dos órgãos; facilitar a execução de empreendimentos

plurianuais; e reduzir a rigidez dos procedimentos. Mas em contrapartida pode gerar excesso de dotações acumuladas, perder controle sobre as políticas públicas, comprometer a tempestividade da implementação de políticas públicas e aumentar o risco fiscal.

Para alcançar os benefícios da ferramenta, Ribeiro (2010) cita algumas condições necessárias na elaboração e na execução do orçamento, a saber:

1. Os montantes consignados no orçamento devem ser compatíveis com a execução. O carregamento do recurso para o próximo exercício deve decorrer da eficiência e não do excesso de dotação.
2. As dotações devem ser concedidas com base nas prioridades de governo e na eficiência dos órgãos.
3. Deve-se transferir para o exercício seguinte o crédito orçamentário e também o financeiro.
4. Deve haver algum controle na execução do *carry over*, porque se todos os órgãos resolverem executar os recursos acumulados de vários anos esse fato pode atrapalhar a meta fiscal do governo.
5. Ao permitir o carregamento dos recursos, as prioridades do governo podem não ser executadas de forma tempestiva. Assim, os políticos perdem em certa medida o controle da implantação das políticas, pois os princípios que norteiam o *carry over* são a descentralização e a discricionariedade.

No Brasil, a fixação de dotação é baseada na execução passada, os gastos não são avaliados e a transferência de orçamento para o ano seguinte não garante a transferência financeira. Portanto, as condições aqui encontradas não parecem compatíveis com as necessidades para a adoção do *carry over*.

4 PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

Nas últimas décadas, vários países introduziram significativas reformas no processo orçamentário. Entre a tendência dos últimos anos está a mudança de um processo orçamentário anual para uma estratégia plurianual (BOEX; MARTINEZ-VAZQUE; MCNAB, 1998)

O orçamento plurianual pode ser definido como um instrumento que determina as receitas e adéqua as despesas do governo para um período plurianual. O termo, porém, é mais frequentemente usado para se referir a uma abordagem orçamentária em que o processo orçamentário anual é aprimorado com características plurianuais, em particular as estimativas plurianuais de receitas e despesas ou um plano financeiro de médio prazo (BOEX; MARTINEZ-VAZQUE; MCNAB, 1998).

As primeiras experiências buscavam no orçamento plurianual, principalmente, identificar novos programas e alocar fundos para eles nos orçamentos futuros. Contudo, dois problemas

principais foram identificados: os cálculos plurianuais superestimavam o crescimento econômico e as receitas, além de os órgãos considerarem as projeções de gastos futuros como direitos. Tornava-se difícil reduzir as despesas, mesmo quando os parâmetros adotados se mostravam inconsistentes ou havia mudança de prioridades (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Além dessas dificuldades, havia deficiências técnicas e falta de disciplina fiscal. O planejamento para mais de um ano era visto como algo menos rígido, e os gestores caíam na tentação de elaborar uma lista de desejos, e não de prioridades. Assim, os resultados dos primeiros orçamentos plurianuais não atenderam às expectativas (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Diante dos problemas encontrados, nos anos 1980 o foco do orçamento plurianual passou a ser a restrição orçamentária. Em vez de identificar novos programas e seus custos, o orçamento passou a simplesmente estimar custos futuros de programas existentes (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Os principais benefícios de um orçamento plurianual são: melhor planejamento de longo prazo; integração do planejamento financeiro e estratégico; substituição do incrementalismo por uma abordagem mais estratégica de alocação dos recursos; reforço no comprometimento da política fiscal de longo prazo; promoção de um padrão de gasto mais tranquilo por mitigar o “*use it or lose it*”; manutenção do controle fiscal promovido pelo orçamento anual; e economia de tempo e esforço na preparação de orçamentos anuais (JACKSON, 2002; STATLER, 2009).

Mas os benefícios a serem conquistados dependem de pressupostos de implementação. Nem sempre eles foram alcançados pelos países que adotaram esse novo enfoque, principalmente porque a definição e a metodologia de orçamento plurianual não são únicas entre os países, variando ao longo do tempo, a depender dos interesses políticos e das prioridades do momento (ALLEN; TOMMASI, 2001).

De acordo com Spackman (2002), o padrão mais comum nas economias desenvolvidas não é um orçamento de gastos para um único ano, mas um orçamento aprovado pelo Parlamento e em acordo com os ministérios para gastos dos próximos três anos. O orçamento para os próximos anos é aberto para revisões e negociações de forma anual.

Geralmente, as estimativas plurianuais no primeiro ano são completamente consistentes com o orçamento anual, e as previsões dos demais anos são indicativas, recalculadas anualmente. Para alguns países, essa estimativa é parte integrante da formulação do orçamento anual, sendo peça-chave no controle de gastos; em outros, é apenas um elemento para tomada de decisão política (ALLEN; TOMMASI, 2001).

O tempo coberto pelo orçamento e também o período em que são feitas as revisões variam entre os países (SPACKMAN, 2002). A OCDE realiza pesquisas para conhecer práticas e procedimentos orçamentários. Seu banco de dados contém informações desde o planejamento até a execução e o controle orçamentário de vários países do mundo.

Na pesquisa 2007/2008, 97 países tiveram suas práticas orçamentárias avaliadas, incluindo seus 31 membros (entre eles: Alemanha, Estados Unidos, Japão e Reino Unido). A pesquisa indicou que 75 países (77%) têm estimativas de gastos plurianuais, seja em nível agregado seja em nível micro, e em 72 países as estimativas plurianuais cobrem de três a quatro anos. Mas em quase 80% (79 países) as estimativas são atualizadas de forma anual.

Entre os países membros da OCDE, mais de 96% (29 países) estima gastos de forma plurianual, e 83% (25 países) fazem projeções para três e quatro anos. A maioria (77%) atualiza suas estimativas de forma anual.

A pesquisa perguntou também se depois da aprovação do orçamento pelo Legislativo o governo pode cortar, cancelar ou rescindir os gastos autorizados. Responderam ser isso possível 80% dos países (24), mas apenas em 27% (oito países) esses atos não precisam de nenhuma aprovação. Na maioria dos países esses atos precisam de aprovação antes ou após a restrição, em alguns casos do Legislativo e em outros do Banco Central.

Embora a maioria dos países já faça, de alguma forma, estimativas plurianuais, os guias internacionais, ao mesmo tempo em que reconhecem a importância de um orçamento de médio prazo ou plurianual, declaram a dificuldade de instituí-lo (SPACKMAN, 2002).

Um exemplo é o Reino Unido, que por décadas adotou a anualidade, assim como praticamente todo o mundo. Diante da perda de eficiência no uso dos recursos públicos causada pelo término do exercício, em 1980 o país permitiu transportar o orçamento para o ano seguinte. Na década de 1990 foram dados aos órgãos orçamentos plurianuais e mais liberdade para transportar para o ano seguinte o orçamento subutilizado (HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007).

Hyndman, Jones e Pendlebury (2007) entrevistaram atores que trabalham com orçamento público no Reino Unido para analisar o impacto que as mudanças recentes de flexibilização do princípio da anualidade geraram, e também a opinião desses atores sobre esse princípio.

O autor concluiu pelas entrevistas que embora a Grã-Bretanha tenha anunciado sua intenção de flexibilizar os recursos de final de ano e implementar um orçamento plurianual ela não conseguiu permear essa nova realidade além dos níveis de departamento.

Como a descentralização não se concretizou, em pouco se conseguiu melhorar as decisões orçamentárias. Apesar das críticas sobre o curto prazo e dos desperdícios da anualidade, ela ainda domina os pensamentos e as ações dos gestores neste país (HYNDMAN; JONES; PENDLEBURY, 2007).

O Canadá também tentou instituir um orçamento plurianual nos anos de 1980, mas foi um fracasso. Sua programação fiscal era móvel (rolante) para cinco anos. Nas estimativas plurianuais havia uma reserva, interpretada pelos ministérios como um desejo do governo de assumir mais compromissos. Nesse sentido, os ministérios apresentavam novas propostas para assegurar participação nessa reserva, e o sistema tornou-se transacional ao invés de alocativo (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Embora se conheçam potenciais benefícios do orçamento plurianual, a questão é se os países em desenvolvimento podem adotá-lo e se apropriar dos seus aspectos positivos sem perder o foco e o controle proporcionado pelo orçamento anual (BOEX; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 1998).

Em qualquer democracia que funcione bem, a reforma orçamentária é uma jornada sem fim. Mas os países em desenvolvimento geralmente se encontram em um estágio mais precoce de reforma. Eles têm, porém, a vantagem de aprender com as experiências dos outros países e conhecer as perguntas a serem feitas antes de implementarem mudanças e as condições necessárias para uma orçamentação eficiente (SPACKMAN, 2002).

De acordo com Boex, Martinez-Vazquez e McNab (1998), algumas lições podem ser tiradas do orçamento de médio prazo: a transição para um orçamento plurianual é um processo gradual; o orçamento plurianual deve ser usado para encorajar um envolvimento construtivo dos ministérios no processo orçamentário; a utilidade da abordagem plurianual vai depender crucialmente da confiabilidade e da precisão das estimativas de médio prazo; a abordagem orçamentária deve refletir os objetivos políticos do país, suas instituições, tradições e capacidades administrativas.

Spackman (2002) considera as estimativas uma grande dificuldade para o orçamento plurianual, pois há uma tentação dos governos de basear os planos de médio prazo em previsões macroeconômicas que refletem suas aspirações políticas em vez de análises objetivas.

Para Allen e Tommasi (2001), os programas de despesas plurianuais devem ser baseados em sólidas previsões de receitas, o que pode ser difícil de conseguir sob condições econômicas instáveis. Em países onde há sistemático “sequestro” de dotações devido à superestimativa de receita, o primeiro passo é aperfeiçoar a elaboração do orçamento anual. O orçamento perde credibilidade se as estimativas elaboradas forem constantemente revistas para baixo.

Projeções otimistas levam à inclusão de programas de despesas públicas injustificáveis. Países em desenvolvimento geralmente fazem previsões não realistas das receitas e não têm uma estratégia de priorização de gastos dentro das disponibilidades financeiras (BOEX; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 1998).

Outro problema citado por Spackman (2002) é a informação. Um efetivo orçamento público depende de uma enorme gama de informações, mas nem sempre essas informações são facilmente definidas e identificáveis nas economias em desenvolvimento.

Nesta linha, Allen e Tommasi (2001) argumentam que um orçamento sensato requer bons projetos, qualitativamente avaliados. É necessária a identificação de seus custos e benefícios, além da capacidade de financiamento, incluindo seus custos futuros de conclusão e implementação. Para os autores, falta aos países em desenvolvimento experiência na análise econômica dos projetos.

Allen e Tommasi (2001) e Spackman (2002) enfatizam a necessidade de priorizar as necessidades, gastando onde realmente é preciso, mas dentro das possibilidades financeiras.

A programação plurianual de despesa não deve abrir a porta para desvios das restrições fiscais essenciais.

Outro desafio é quando as estimativas não se concretizam, havendo a necessidade de excluir programas planejados. Geralmente os programas previstos nos anos futuros do orçamento são vistos pelos ministérios como certos, e eles pressionam por sua implementação. Embora, em grande medida, a finalidade do orçamento de médio prazo seja estabelecer gastos futuros, periodicamente pode haver remanejamentos para se atingir as metas fiscais do governo (SPACKMAN, 2002). As estimativas plurianuais são baseadas somente nos comprometimentos da política governamental existente e não fornecem uma base para o aumento de despesas reivindicado pelos ministros (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Todavia, quando as projeções não são realizadas, as unidades vão sempre tentar preservar o nível de gasto atual e tentar jogar o corte de despesa para os orçamentos futuros. Se não houver o endurecimento do governo, esse corte será sempre hipotético e futuro (ALLEN; TOMMASI, 2001).

Conquanto o principal foco do orçamento plurianual, a programação de investimentos é a parte mais difícil. Não é tarefa simples estimar o custo futuro dos projetos de investimento, uma vez que eles são afetados por fatores técnicos e pressões políticas, propiciando maior espaço para corrupção. A primeira tarefa para países em desenvolvimento é elaborar estimativas de custos futuros dos projetos em andamento e reforçar seus métodos de elaboração e seleção de projetos (ALLEN; TOMMASI, 2001).

5 O CASO BRASILEIRO: RESTOS A PAGAR

Muitos problemas da orçamentação da despesa são comuns a quase todos os países, independentemente do estilo do governo ou do estágio de desenvolvimento. Em particular, nas democracias o orçamento governamental é complexo e difícil, porque depende da interação entre os atores e da distribuição de autoridades (SPACKMAN, 2002).

No Brasil os problemas são intensificados porque o país ainda tem como prioridade atingir as metas de superávit primário. Para isso, faz o contingenciamento nos primeiros meses do ano, e depois de alcançar a meta fiscal a liberação de recursos ocorre de forma mais intensa. Isso leva a uma escassez de recursos nos primeiros meses do ano e a um excesso no final, colaborando para as vultosas cifras empenhadas nos últimos trimestres, como observado no estudo de Ribeiro (2010) e Alves (2011).

O gasto de final de ano é feito então de forma apressada para que não sejam perdidos os recursos, favorecendo a inscrição em Restos a Pagar (ALVES, 2011). Esse instrumento é utilizado para carregar dotações para o próximo exercício, desde que a despesa tenha sido empenhada. A dotação transportada é então vinculada a uma despesa, mas não está ainda comprometida, pois o comprometimento depende da liquidação pelo credor.

Embora a doutrina não fale em Restos a Pagar como uma exceção da anualidade orçamentária, o trabalho considera que esse instrumento reduz a rigidez do princípio. Os Restos a Pagar são despesas que, ao término do exercício, apesar de terem sido empenhadas, não foram pagas. Para muitos é um instrumento que prejudica a execução orçamentária; para outros é a forma brasileira de flexibilizar o princípio da anualidade orçamentária. De acordo com a Lei nº 4.320 de 1964, Art. 36: “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Os Restos a Pagar são compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e decorrem da observância do Regime de Competência para as despesas (FERNANDES, 2004).

Os processados são as despesas liquidadas, ou seja, o bem ou o serviço correspondente já foi entregue; os não processados passaram apenas pelo estágio do empenho, faltando ainda ao credor honrar seus compromissos.

De acordo com o Decreto nº 93.872 de 1986, o prazo de prescrição dos Restos a Pagar processados é de cinco anos. Mas caso haja cancelamento o credor tem o prazo prescricional de dois anos e meio para cobrar seu direito de receber (para despesas liquidadas), não podendo o prazo total ser inferior a sete anos e meio. Embora possa parecer estranho o cancelamento dos processados, uma vez que nesse caso houve confirmação do setor público de que a obrigação foi cumprida, esse procedimento não é ilegal (GONTIJO; PEREIRA FILHO, 2010).

Até 2011 os Restos a Pagar não processados tinham validade até 31 de dezembro do ano seguinte, mas o Decreto nº 7.654 de 2011 ampliou para 18 meses esse prazo, trazendo como nova validade a data de 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e ainda estabeleceu algumas exceções para a data limite, como o PAC, despesas com saúde e educação. Abaixo a transcrição do Decreto nº 7.654 de 2011:

Art. 68.

...

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvado o disposto no § 3º.

§ 3º Permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2º, os restos a pagar não processados que:

I – refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2º; ou

II – sejam relativos às despesas:

a) do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

b) do Ministério da Saúde; ou

c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Embora o prazo de validade dos Restos a Pagar inscritos esteja estabelecido, um decreto presidencial posterior pode alterá-lo. E isso vem de fato ocorrendo nos últimos anos, como pode ser observado pelo Decreto nº 7.468/2011, que prorrogou a validade dos Restos a Pagar inscritos desde 2007.

Os Restos a Pagar constam no orçamento do exercício em que foram empenhados e não atingem o orçamento do exercício seguinte (FERNANDES, 2004). Esse entendimento é decorrente do Art. 35 da Lei nº 4.320 de 1964: “Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas”.

Sob a ótica financeira, a inscrição em Restos a Pagar não tem impacto direto no resultado primário da União. O cálculo do resultado primário só considera despesa aquilo efetivamente pago; dessa forma ficam excluídas as inscrições em Restos a Pagar, mas são incorporadas as despesas de exercícios anteriores que restaram para ser pagas. Quanto à dívida consolidada líquida, ficam de fora da contabilização os Restos a Pagar não processados, ou seja, as despesas empenhadas, mas não liquidadas (FERNANDES, 2004).

Nesse sentido, os Restos a Pagar compõem o superávit primário porque, embora vinculados a um gasto estabelecido em dotação, o governo os considera uma poupança não financeira, uma vez que efetivamente os recursos continuam nos cofres e a inscrição pode ser cancelada nos próximos exercícios (FERNANDES, 2004).

Quando os Restos a Pagar são cancelados e o credor faz jus ao pagamento, este se faz na conta das Despesas de Exercícios Anteriores. Dessa forma, para análise do impacto fiscal dos Restos a Pagar é preciso inserir no cálculo além da inscrição e do pagamento o cancelamento e a conta Despesas de Exercícios Anteriores.

As despesas pagas em exercícios subsequentes ao seu empenho têm um efeito sobre o resultado primário denominado *float*, que é a “diferença entre a previsão do valor das despesas primárias a serem inscritas em Restos a Pagar no final do exercício e o valor dos Restos a Pagar a serem pagos no exercício” (FERNANDES, 2004).

Para Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007), a elevação do *float* traz ganhos contábeis e econômicos para o governo ao afetar o resultado primário somente no momento em que as despesas são efetivamente pagas. Isso estimula o governo a postergar o pagamento entre os anos para gerar um superávit mais elevado. O *float* esconde a real economia orçamentária e mostra um esforço fiscal maior do que de fato aconteceu.

O estudo de Fernandes (2004) mostra que na série histórica 1999-2004 o valor da inscrição em Restos a Pagar é sempre superior ao valor dos Restos a Pagar Pagos no exercício.

A pesquisa registra que o percentual pago/inscrição teve tendência descendente, saindo de 92% em 1999 para 51% em 2003. Os dados destacam uma tendência crescente do *float* no período analisado. O estudo revela ainda que na série histórica a maior parte da inscrição se refere a Restos a Pagar não processados.

Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) e Gerardo (2010) também estudaram a evolução do *float* e encontraram resultados semelhantes aos de Fernandes (2004).

A trajetória crescente do *float* indica pagamento inferior ao montante devido. Isso significa um maior esforço fiscal no futuro, pois as despesas em algum momento devem ser pagas (GERARDO, 2010).

De acordo com a pesquisa de Gerardo (2010), na série histórica 2000-2009, com exceção do ano de 2002, o *float* auxiliou o governo central na obtenção de metas de superávit primário, e, segundo ele, a economia orçamentária real (exclusão do efeito *float* no cálculo) foi inferior ao resultado primário alcançado.

Gerardo (2010) afirma que por meio do *float* o governo posterga o pagamento de suas despesas, obtendo um superávit primário mais elevado, pois o cálculo do resultado primário só considera a despesa quando esta é efetivamente paga.

Para o autor, o aumento do superávit via incremento de *float* é inconsistente porque no ano seguinte essas despesas deverão ser pagas. Segundo ele, esse pagamento dar-se-á ou por endividamento público ou por concorrência com as despesas autorizadas no orçamento. Ainda de acordo com o autor, o governo continua a usar o *float* porque demonstrar austeridade reduz custos de financiamento e melhora a credibilidade e a reputação.

Gerardo (2010) conclui sua pesquisa advogando que o crescimento do uso do *float* influencia a sustentabilidade da dívida pública, interfere na execução de programas de governo, altera prioridades e afeta a eficiência dos gastos.

Um ponto esquecido por Gerardo (2010), mas muito bem abordado por Fernandes (2004), é que como a dinâmica de inscrição de Restos a Pagar e pagamento de Restos a Pagar de anos anteriores se repete, o *float* passa a ter efeito nulo. Nas palavras do autor:

Como a hipótese de *float* implica que o pagamento de despesas de exercícios anteriores, sempre que se apura o resultado primário, equivale ao pagamento de despesas do orçamento cuja execução está em curso em exercícios subsequentes, parte-se do pressuposto, para a fixação da meta de resultado primário, que os restos a pagar, processados ou não processados, nenhuma interferência produzem nesse resultado (FERNANDES, 2004, p. 23).

Assim, apesar de a inscrição em Restos a Pagar superestimar o real resultado fiscal, deve-se ter em mente que nessa mesma apuração se contabiliza o pagamento de despesas de exercícios anteriores. Todo ano um montante previsto no orçamento não é pago, mas uma quantidade não prevista na peça orçamentária é desembolsada para arcar com despesas de exercícios anteriores. O resultado final é, então, nulo.

Mendes (2009) analisou o sistema orçamentário brasileiro com o objetivo de identificar fatores que interferem no planejamento e na qualidade do gasto público. Para ele, o país não faz um planejamento consistente de médio e longo prazos. Além disso, a dificuldade de controlar a expansão do gasto público corrente e formar maioria no Parlamento leva a um equilíbrio fiscal focado no curto prazo. O Executivo tem de executar o máximo de despesas da base parlamentar aliada e ainda cumprir metas fiscais.

Para o autor, o contingenciamento é um dos principais mecanismos para alcançar o equilíbrio fiscal, e o corte de despesas ocorre principalmente nos investimentos. O objetivo imediato é alcançado, mas esse instrumento dificulta um planejamento fiscal de médio e longo prazos, além de não priorizar a qualidade do gasto.

Assim, o estudo de Mendes (2009) corrobora com a hipótese de que as instituições brasileiras dificultam a execução orçamentária. Segundo ele, o presidencialismo de coalizão, a falta de integração entre os instrumentos orçamentários, a prática incrementalista e a expansão dos gastos correntes tornam inevitável o contingenciamento para se obter a meta fiscal. Nesse sentido, as críticas aos Restos a Pagar não deveriam ser dirigidas para a ferramenta em si, mas para as instituições.

Por sua vez, a maioria das publicações incisivamente critica o instrumento. Gerardo (2010) sugere adequação na normatização ou mesmo a extinção do expediente Restos a Pagar, além da adoção de orçamento plurianual para as despesas de investimento como forma de melhorar a qualidade da gestão orçamentária.

Entretanto, antes de banalizar é preciso conhecer os fatores que promovem o uso do instrumento Restos a Pagar, tendo em vista que este é apenas uma consequência da falta de execução orçamentária.

Nesse contexto de debate sobre as potencialidades da adoção de um orçamento plurianual, conhecer a flexibilização dada pelos Restos a Pagar torna-se essencial.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

TABELA 1

Comparativo entre o total de Restos a Pagar e os Restos a Pagar oriundos das despesas discricionárias, em R\$

Ano Ref.	Inscrito RP Desp. Total	Inscrito RP Desp. Discric.	Insc. Disc./ Insc. Total	A pagar Total	A pagar Desp. Discric.	A pagar disc./ A pagar total
2003	14.471.337.444	8.217.183.508	57%	1.339.781.100	964.721.247	72%
2004	14.534.450.321	9.429.987.471	65%	2.097.116.947	1.570.593.413	75%
2005	27.777.343.499	14.950.333.920	54%	4.093.543.691	3.412.771.036	83%
2006	30.031.119.969	16.082.904.359	54%	6.361.951.488	3.780.630.869	59%
2007	46.231.200.484	20.736.436.348	45%	14.615.953.610	6.643.029.567	45%
2008	67.871.421.417	35.956.701.847	53%	19.460.854.637	13.703.657.592	70%
2009	63.157.584.484	44.578.000.326	71%	21.214.858.560	17.700.301.222	83%
2010	68.034.262.337	49.181.673.281	72%	19.269.649.893	16.084.103.055	83%

Fonte: SIAFI

A Tabela 1 compara o valor inscrito em Restos a Pagar das despesas discricionárias perante o montante global inscrito, e da mesma forma, os Restos a Pagar que ficam pendentes de pagamento das despesas discricionárias ante o valor global de Restos a Pagar que ficam a pagar.

A inscrição ocorre em 31 de dezembro do ano referência, e os demais itens – cancelado, pago e a pagar – são dados de 31 de dezembro do ano seguinte ao de referência.

As despesas discricionárias têm participação expressiva no volume de Restos a Pagar. Ao longo da série histórica sua proporção em relação ao volume global inscrito aumentou, embora de forma não linear, saindo de 57% em 2003 para 72% em 2010.

Em relação ao valor de Restos a Pagar pendente de pagamento das despesas discricionárias em relação ao valor total de Restos a Pagar pendente de pagamento, as discricionárias tiveram maior participação em quase todos os anos. A menor relação foi de 45%, em 2007, e a maior, 83%, em 2005, 2009 e 2010. Na maioria dos anos a relação ficou acima dos 70%, ou seja, a maior parte do que fica pendente de pagamento ao final do primeiro ano da inscrição é despesa discricionária.

Conclui-se, portanto, que as despesas discricionárias são responsáveis pela maior parcela de inscrição nos Restos a Pagar e respondem pela maior parte que permanece a pagar depois do primeiro ano de inscrição, justificando o foco do trabalho nessas despesas.

TABELA 2

Orçamento das despesas discricionárias e o correspondente montante inscrito em Restos a Pagar, em R\$

Ano Ref.	Orçamento Desp. Discric.	Inscrito RP Desp. Discric.	Insc./Orçam.
2003	63.813.947.422	8.217.183.508	13%
2004	73.452.021.340	9.429.987.471	13%
2005	90.589.367.857	14.950.333.920	17%
2006	93.144.007.781	16.082.904.359	17%
2007	104.227.135.774	20.736.436.348	20%
2008	141.355.734.916	35.956.701.847	25%
2009	166.625.847.097	44.578.000.326	27%
2010	195.202.557.590	49.181.673.281	25%

Fonte: SIAFI

A Tabela 2 coloca lado a lado o orçamento das despesas discricionárias e o valor inscrito em Restos a Pagar. O orçamento corresponde ao valor da Lei Orçamentária Anual acrescida dos respectivos créditos.

Percebe-se que a inscrição em Restos a Pagar em relação ao orçamento cresceu no decorrer dos anos, chegando a 27% em 2009. Isso significa que nos últimos três anos aproximadamente um quarto do orçamento das despesas discricionárias não foi executado no ano civil programado.

Outro fato a ser observado é que enquanto a previsão orçamentária cresceu aproximadamente 200% no período analisado, a inscrição em Restos a Pagar cresceu quase 500%.

Ribeiro (2010) entrevistou servidores da administração pública federal com experiência na gestão dos recursos orçamentários e financeiros com o objetivo de conhecer a opinião deles sobre a concentração de empenhos e pagamentos das despesas de investimentos nos últimos trimestres dos exercícios. Algumas respostas podem ser trazidas para este estudo como justificativa do crescimento na inscrição em Restos a Pagar:

- 1) **Efeito do contingenciamento:** para alcançar a meta fiscal logo nos primeiros meses do ano, o governo limita o desembolso financeiro e restringe o volume de empenho. Nos últimos meses do ano, já com a meta alcançada, quantidade maciça de recursos é liberada, mas o tempo é escasso para completar todos os estágios da despesa. Cabe lembrar que apenas as despesas discricionárias são alvo do contingenciamento, o que pode ajudar a explicar o maior volume de despesas discricionárias inscritas em Restos a Pagar.
- 2) **Concessão de dotação superior à capacidade de execução:** empecilhos burocráticos, morosidade na concessão da licença ambiental, complexidade do processo licitatório, projetos mal elaborados, baixa capacidade operacional das organizações públicas, excessivo controle.
- 3) **Transferência de recursos para o próximo exercício:** os Restos a Pagar são o meio de transferir os saldos das dotações para o outro ano, pois caso estas não sejam empenhadas serão perdidas.

O aumento no volume de inscrições pode ainda ser relacionado com o aumento dos investimentos observado nos últimos anos. A complexidade na execução dos investimentos acarreta aumento na inscrição de Restos a Pagar.

Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) e Gerardo (2010) argumentam que os Restos a Pagar competem com as despesas previstas no orçamento do ano corrente, alteram as prioridades do governo e afetam a eficiência do gasto.

Estudo de Ribeiro (2010) mostra a distribuição dos valores empenhados ao longo do ano. Ele encontrou uma concentração de empenhos e pagamentos das despesas de investimentos no último trimestre dos exercícios financeiros, embora tivesse constatado uma característica linear na arrecadação das receitas públicas da União.

Alves (2011) critica o pico de empenhos no final do ano, sugerindo serem eles ineficientes. Não há, contudo, estudos que comparem a eficiência das despesas empenhadas nos primeiros meses do exercício em relação às despesas empenhadas nos últimos meses.

TABELA 3

Execução dos Restos a Pagar das despesas discricionárias, em R\$

Ano Ref.	Inscrito	Cancelado	Canc./ Insc.	Pago	Pago/ Insc.	A pagar	A pagar/ Insc.
2003	8.217.183.508	517.699.338	6%	6.734.762.939	82%	964.721.247	12%
2004	9.429.987.471	760.570.648	8%	7.098.823.403	75%	1.570.593.413	17%
2005	14.950.333.920	755.578.573	5%	10.781.984.332	72%	3.412.771.036	23%
2006	16.082.904.359	704.120.494	4%	11.598.153.004	72%	3.780.630.869	24%
2007	20.736.436.348	943.566.192	5%	13.149.840.586	63%	6.643.029.567	32%
2008	35.956.701.847	1.637.057.254	5%	20.610.179.047	57%	13.703.657.592	38%
2009	44.578.000.326	1.369.535.693	3%	25.508.163.411	57%	17.700.301.222	40%
2010	49.181.673.281	1.821.434.046	4%	31.276.136.179	64%	16.084.103.055	33%

Fonte: SIAFI

A Tabela 3 mostra a execução dos Restos a Pagar das despesas discricionárias ao final do primeiro ano da inscrição. Ela oferece uma visão geral dos Restos a Pagar do período analisado.

Em toda série histórica o percentual do cancelado em relação ao inscrito não alcançou 10% e apresentou padrão decrescente, com maior proporção dada no ano de 2004 (8%) e a menor em 2009 (3%). Verifica-se uma estabilidade na proporção cancelada, sugerindo não haver pressão para cancelamento de Restos a Pagar.

Resultado diverso foi encontrado por Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007). No seu estudo, a relação Restos a Pagar cancelado sobre Restos a Pagar inscrito alcançou uma média de quase 50% no período de 2003 a 2006. A diferença está na metodologia adotada: aqui se analisou o fluxo e lá, o estoque; este estudo trabalha apenas com despesas primárias discricionárias, o deles engloba o valor total das despesas primárias.

Este estudo não contabilizou o valor total cancelado por ano referência porque a execução completa dos Restos a Pagar ultrapassa sete anos, e dessa forma não seria possível montar uma série histórica fidedigna, pois ano a ano o valor de cancelado automaticamente se reduziria pela falta de tempo da completa execução dos Restos a Pagar. Considerou-se mais apropriado colher dados ao término do primeiro ano da execução, quando a maior parte é realizada, como se observa na coluna “pago” da Tabela 3.

Diante de seus achados, Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) entenderam o cancelamento de Restos a Pagar como um contingenciamento adicional da despesa, pois mesmo em ano posterior à sua autorização a despesa pode ainda não ser executada.

Pelos resultados deste estudo não é possível obter essa conclusão. Mais coerente é entender o cancelamento como fluxo natural de uma despesa planejada, mas não concretizada. Como a proporção se manteve ao longo dos anos, é possível deduzir que essa é uma proporção natural das despesas empenhadas que não conseguem ser executadas.

O valor pago em relação ao inscrito veio insistentemente diminuindo com o passar dos anos, com uma retomada em 2010. A proporção máxima foi de 82% em 2003, e a mínima, em 2008 e 2009, de 57%. Isso significa que mais de 40% do que foi inscrito não foi pago no primeiro ano de inscrição.

Confirmando a afirmação, tem-se os Restos a Pagar pendentes de pagamento, denominados a pagar, que cresceram substancialmente nos últimos anos, chegando a 40% em 2009. Isso significa que grande parcela dos Restos a Pagar também não é executada ao longo de um ano e passa para os próximos exercícios. Assim, 40% do que foi inscrito inicialmente em Restos a Pagar do orçamento de 2009 não foi cancelado ou pago em 2010, sendo transferido para o ano seguinte.

O crescimento do valor de Restos a Pagar pendente de pagamento sugere que a capacidade de pagamento cresce em ritmo inferior ao crescimento do valor da dotação.

TABELA 4

Divisão dos Restos a Pagar em processados e não processados, em R\$

Ano Ref.	RP Desp. Discric.	RP Processado	RP Proc./RP	RP Não Processado	RP Não Proc./RP
2003	8.217.183.508	5.183.090.605	63%	3.034.085.610	37%
2004	9.429.987.471	1.482.069.515	16%	7.947.917.956	84%
2005	14.950.333.920	1.449.082.847	10%	13.501.251.073	90%
2006	16.082.904.359	1.642.759.235	10%	14.440.145.124	90%
2007	20.736.436.348	1.426.741.113	7%	19.309.695.229	93%
2008	35.956.701.847	1.745.405.372	5%	34.211.296.475	95%
2009	44.578.000.326	2.697.984.752	6%	41.880.015.574	94%
2010	49.181.673.281	4.016.528.506	8%	45.165.138.970	92%

Fonte: SIAFI

A Tabela 4 divide os Restos a Pagar em processados e não processados. No geral, percebe-se que cerca de 90% daquilo inscrito em Restos a Pagar é não processado. O ano de 2003 foi atípico, provavelmente pela mudança de governo no período e pelo aumento da meta fiscal.

A proporção de não processados aumentou ao longo dos anos, com o ápice em 2008, representando 95% do valor inscrito. Os Restos a Pagar não processados carregam para o próximo exercício uma dotação que, embora vinculada, não é comprometida, pois a despesa correspondente ainda carece da liquidação – é o denominado Restos a Fazer.

Por sua vez, os Restos a Pagar processados transferem para os próximos anos apenas a obrigação financeira, pois da despesa liquidada surge o direito de recebimento do credor.

Por meio da diferenciação dos não processados e processados percebe-se que a inscrição em Restos a Pagar não é simplesmente uma manobra do governo para adiar pagamentos e atingir a meta fiscal. Se 90% ainda carece de liquidação, a pendência não é financeira.

A presença maciça de não processados na inscrição dá indícios de que as dotações são concedidas num volume acima da capacidade de execução. Entre as possíveis explicações para uma execução aquém das expectativas estão o contingenciamento, empecilhos burocráticos, morosidade na concessão da licença ambiental, complexidade do processo licitatório, projetos mal elaborados, baixa capacidade operacional das organizações públicas e excessivo controle.

Os Restos a Pagar induzem a plurianualidade do orçamento brasileiro, tendo em vista que a despesa autorizada fica para ser realizada em outros exercícios, e não apenas seu pagamento. A plurianualidade não é o fluxo normal da dotação, uma vez que no Brasil adotamos o princípio da anualidade orçamentária (GIACOMONI, 2004).

A inscrição em Restos a Pagar como forma de evitar a perda de recursos surge também como uma possível explicação, como sugere Alves (2011). Mas vale comentar que isso é o resultado inevitável de um mau planejamento orçamentário, pois se a despesa é empenhada unicamente como forma de evitar a perda do recurso, então ela não era necessária naquele exercício.

Esses resultados ganham ainda maior relevância ao associar a Tabela 4 com a Tabela 2. Os números até aqui discutidos mostram que cerca de um quarto das dotações discricionárias é inscrito em restos a pagar. Assim, aproximadamente 25% do orçamento de despesas discricionárias fica para ser executado em outros exercícios, e não apenas para ser pago, pois primordialmente o que passa para os outros anos são os Restos a Pagar não processados.

Se parcela tão grande da dotação não é executada no exercício em que foi autorizada, justifica-se um esforço para conhecer o prazo médio de realização dessas despesas.

TABELA 5

Valor inscrito em Restos a Pagar por tipo de despesa, em R\$

Ano Ref.	PAC	%	Discricionárias Obrigatórias	%	Demais Discricionárias	%	Total Inscrito
2003	-		487.774.404	6%	7.729.409.104	94%	8.217.183.508
2004	-		550.206.400	6%	8.879.781.071	94%	9.429.987.471
2005	-		419.331.654	3%	14.531.002.266	97%	14.950.333.920
2006	2.606.665.173	16%	940.115.271	6%	12.536.123.915	78%	16.082.904.359
2007	2.750.142.025	13%	1.176.849.217	6%	16.809.445.106	81%	20.736.436.348
2008	12.753.265.195	35%	1.873.873.628	5%	21.329.563.024	59%	35.956.701.847
2009	16.260.550.738	36%	2.380.715.085	5%	25.936.734.503	58%	44.578.000.326
2010	20.278.011.925	41%	1.606.395.251	3%	27.297.266.105	56%	49.181.673.281

Fonte: SIAFI

A Tabela 5 mostra, por tipo de despesa, o valor e a respectiva proporção de inscrição em Restos a Pagar. As despesas discricionárias são divididas em Programa de Aceleração de

Crescimento (PAC), discricionárias obrigatórias e demais discricionárias. Essa divisão revela a participação de cada tipo de despesa na inscrição em Restos a Pagar, auxiliando a análise do impacto do contingenciamento na inscrição em Restos a Pagar.

O PAC, do ponto de vista orçamentário, é um conjunto de projetos de investimento público com foco na infraestrutura. Foi instituído pelo Decreto nº 6.025 de 2007 com o objetivo de promover a retomada do planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura urbana, logística e energética do país.

Embora o PAC tenha sido estabelecido em 2007, observamos na tabela valores inscritos em Restos a Pagar do PAC desde o orçamento de 2006. Isso ocorre porque antes do PAC tínhamos o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), lançado no final de 2004, que consistia numa carteira de projetos de investimentos públicos.

O PAC veio substituir o PPI e utilizou a mesma classificação orçamentária. Assim, o PAC foi oficialmente lançado em 2007, mas toda dotação concedida anteriormente ao PPI foi renomeada de PAC.

Entretanto, a marcação do PPI entre as despesas discricionárias só ocorreu na LDO de 2007 (Lei nº 11.439/2006, art. 7^a, § 4). As LDOs anteriores não desagregavam os tipos de despesas discricionárias. Em 2006, conquanto não previsto na LDO, a Secretaria de Orçamento Federal destacou o PPI das despesas discricionárias, e por isso já nesse ano é possível visualizar o PAC na tabela. Observa-se um aumento da participação do PAC na inscrição em Restos a Pagar. Em 2006 representava 16% do total inscrito, chegando a 41% em 2010.

É interessante notar que o PAC não está submetido ao contingenciamento, como se depreende da leitura da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos decretos de programação financeira. Porém, ano a ano o montante inscrito em Restos a Pagar aumenta.

Em 2010, mais de 40% do que foi inscrito em Restos a Pagar se referia ao PAC. Para essa despesa o contingenciamento não é o principal fator a influenciar a não execução dos recursos no ano autorizado, na medida em que esse programa não é submetido ao contingenciamento.

Grande parte das despesas do PAC é de investimento. Esse tipo de despesa é geralmente precedido de um processo licitatório complexo que demanda tempo para ser realizado. Nem sempre o ano civil é suficiente para realizar o trâmite burocrático e completar a execução da obra. Assim, em muitos casos a liquidação corre para os anos seguintes. Em contrapartida, só é possível licitar se houver dotação. Dessa forma concede-se a dotação para que se inicie o trâmite burocrático, mas só em anos seguintes o credor consegue honrar com o compromisso, e a inscrição em Restos a Pagar torna-se necessária.

As despesas discricionárias obrigatórias, ou despesas obrigatórias com controle de fluxo, são as despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira conforme estabelecido

no decreto de programação financeira. A participação desse tipo de despesa em relação ao total inscrito em Restos a Pagar é pequena, entre 5% e 6%, fechando 2010 com 3%.

O item demais despesas discricionárias é o principal responsável pelos Restos a Pagar e chegou a representar 97% do total inscrito no orçamento de 2007. Observa-se que sua participação diminui ao longo dos anos, principalmente depois de 2006, quando aparece o PAC. Em 2010, as demais despesas discricionárias representaram 56% do total inscrito.

Embora a proporção tenha se reduzido ao longo dos anos, em valores absolutos houve aumento de mais de 250%, saindo de R\$ 7 para R\$ 27 bilhões. Mas o total inscrito cresceu ainda mais, quase 500% no período.

TABELA 6

Tempo médio de execução do orçamento de despesas discricionárias

Ano Ref.	Inscrito RP Desp. Discric. (R\$)	Ponto de Corte 1%		Ponto de Corte 5%				*(% restante)
		Ano final	Pluri.	Ano final	Pluri.	Ano final	Pluri.	
2003	8.217.183.508	2007	5 anos	2005	3 anos	2005	3 anos	
2004	9.429.987.471	2011	8 anos	2007	4 anos	2006	3 anos	
2005	14.950.333.920	2011	7 anos	2009	5 anos	2007	3 anos	
2006	16.082.904.359	2012*	**7 anos	2009	4 anos	2009	4 anos	1,5%
2007	20.736.436.348	2012*	-	2011	5 anos	2011	5 anos	5,0%
2008	35.956.701.847	2012*	-	2012*	**5 anos	2011	4 anos	10,0%
2009	44.578.000.326	2012*	-	2012*	-	2012*	**4 anos	16,7%
2010	49.181.673.281	2012*	-	2012*	-	2012*	-	32,7%

Fonte: SIAFI

Notas: * No início de 2012 ainda havia mais recursos a serem executados do que o estabelecido para o ponto de corte.

** Levará pelo menos esse tempo para ser executado.

A Tabela 6 mostra o tempo necessário para executar os recursos previstos no orçamento de despesas discricionárias. Para cada ano referência, ou seja, ano em que a dotação foi prevista no orçamento, tem-se o valor total inscrito em Restos a Pagar e o ano final de execução, ou seja, o último ano em que houve pagamento de despesas do orçamento do ano referência, de acordo com os pontos de corte (1%, 5% e 10% – *vide* metodologia). A coluna plurianualidade mostra quantos anos a dotação tramitou, incluindo o ano em que foi prevista no orçamento.

A última coluna da tabela traz informações complementares ao ano final de execução do orçamento. Mostra a proporção de recursos em relação ao que foi originalmente inscrito que ainda restava quando iniciou o ano de 2012, ano final da análise. Esse dado, portanto, só é válido quando em 2012 ainda havia, dentro do ponto de corte, recurso a ser executado.

A análise do tempo de execução do orçamento, aqui também denominada plurianualidade, deu-se por meio do fluxo de Restos a Pagar. O objetivo do trabalho é conhecer o

tempo médio de execução do orçamento das despesas discricionárias, que é traduzido na Tabela 6.

Com o ponto de corte de 1% poucos dados foram obtidos, pois a execução de 99% dos recursos mostrou-se demasiadamente longa, chegando a oito anos em 2004. Em 2003 o prazo foi de cinco anos, e a previsão para 2006 é de sete anos, tendo em vista que ao abrir 2012 ainda restava 1,5% do orçamento a ser executado.

Para o ponto de corte de 5% tivemos ao longo da série histórica um aumento no tempo de execução do orçamento de três para cinco anos. Em 10% o período ficou entre três e quatro anos, também de forma crescente.

Esse aumento no prazo de execução é consequência do crescimento na inscrição em Restos a Pagar (quase 500% no período), que, por sua vez, está relacionada à expansão do orçamento (Tabela 2).

Nos três pontos de cortes adotados, percebe-se que o prazo para realização do orçamento vem crescendo, e no período estudado o princípio da anualidade foi sempre quebrado.

Não há dúvida de que os Restos a Pagar flexibilizam o princípio da anualidade orçamentária, pois é intrínseco ao seu conceito levar para outro exercício a dotação. Não se conhecia, porém, o prazo em que a dotação tramitava.

O Decreto nº 93.872 de 1986 estabeleceu o prazo prescricional de cinco anos para os Restos a Pagar processados e de um ano para os não processados (o prazo dos Restos a Pagar não processados foi alterado para 18 meses pelo Decreto nº 7.654 de 2011). Como argumentam Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007), esse tempo nem sempre é observado, porque ele pode ser alterado por decreto posterior, procedimento que vem sendo adotado pelo Poder Executivo para postergar a prescrição dos Restos a Pagar.

Conforme visto na Tabela 4, cerca de 90% dos Restos a Pagar são não processados, e deveriam ter um tempo médio de execução de dois anos (a alteração do prazo dos não processados ocorreu em 2011, portanto não influencia nas análises deste trabalho). Mas o tempo médio foi de quatro a cinco anos, considerando o ponto de corte 5%.

Temos então um ordenamento jurídico com duas faces: a Constituição estabelecendo o princípio da anualidade orçamentária; a Lei nº 4.320/1964 instituindo os Restos a Pagar como forma de permitir a execução em outros anos de despesas já empenhadas; o Decreto nº 93.872/1986 estabelecendo o prazo de prescrição dos Restos a Pagar; decretos presidenciais prolongando a validade dos Restos a Pagar.

Assim, ao mesmo tempo em que se tem instituída a anualidade orçamentária, foi construído um arcabouço jurídico para flexibilizá-la. A alteração recente no prazo de prescrição dos não processados confirma ainda mais a tese de que a plurianualidade observada não é decorrência de uma prática orçamentária ilegítima, mas juridicamente autorizada e que vem sendo ampliada.

Tomando o ponto de corte de 5%, tem-se que no Brasil os recursos levam entre quatro e cinco anos para ser executados. Esse prazo é maior do que as estimativas plurianuais feitas pelos países membros da OCDE, geralmente entre três e quatro anos (OCDE, 2007).

Conforme a Tabela 2, no ano de 2010 um quarto do orçamento de despesas discricionárias foi inscrito em Restos a Pagar, e ao longo dos anos estudados houve um crescimento de quase 500% do montante inscrito. Esses dados mostram o peso que os Restos a Pagar têm no orçamento.

TABELA 7

Plurianualidade por tipo de despesa (ponto de corte – 5%)

Despesa	Ano de referência							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PAC				4 anos	4 anos	**5 anos	-	-
Discricionária obrigatória	2 anos	2 anos	3 anos	3 anos	3 anos	2 anos	3 anos	2 anos
Demais Discricionárias	3 anos	4 anos	4 anos	5 anos	**6 anos	-	-	-
OBRIGATÓRIA	3 anos	3 anos	5 anos	4 anos	5 anos	**5 anos	-	-

Fonte: SIAFI

Nota: ** Levará pelo menos esse tempo para ser executado.

A Tabela 7 mostra de forma simplificada o tempo médio de execução, ou a plurianualidade, por tipo de despesa. O asterisco indica que em 2012 ainda havia reinscrição em Restos a Pagar acima do ponto de corte de 5%. Houve então uma estimativa mínima de tempo; para os anos referência seguintes ao marcado com asterisco não foi calculado o tempo médio porque distorceria as análises.

Cabe ressaltar que à primeira vista parece haver uma inconsistência no ano referência 2005 entre os dados das Tabelas 6 e 7. Na Tabela 6, ponto de corte de 5%, os recursos demoraram cinco anos para ser executados, mas na Tabela 7 as despesas discricionárias gastaram três anos, enquanto as demais discricionárias, quatro anos.

Essa incompatibilidade está ligada ao PAC. Conforme explicitado na Tabela 5, o PAC só teve marcação a partir de 2006. Para o ano referência 2005 não havia diferenciação entre as despesas discricionárias do que era PPI na inscrição em Restos a Pagar (depois transformado em PAC). Em 2006, o PPI foi destacado do montante das despesas discricionárias, possibilitando analisar seu trâmite. Isso fez com que as demais discricionárias inscritas em Restos a Pagar em 2005 perdessem parcela dos recursos em 2006, quando houve a classificação do PPI, por isso o período para sua execução é menor.

Verifica-se que o PAC, embora não esteja submetido ao contingenciamento, demorou entre quatro e cinco anos para ser executado. O programa tem sua peculiaridade, pois a maior parte das despesas é de investimento, requerendo maior tempo para ser realizada.

A despesa discricionária obrigatória tramitou entre dois e três anos. Como visto na Tabela 5, tem pequena participação em relação ao valor global inscrito, cerca de 5%-6%. Submetem-se ao contingenciamento, e em muitos casos são pagas no primeiro ano de inscrição.

As demais discricionárias tiveram seu tempo de execução aumentado ao longo dos anos, saindo de três anos e alcançando seis anos no orçamento de 2007. Como não há obrigatoriedade em executá-las, elas são o foco do contingenciamento, e já se esperava um maior prazo de tramitação.

As despesas obrigatórias representam obrigação legal do Estado, não estão submetidas a trâmites burocráticos para execução e não são objeto de contingenciamento. Por essas características, acreditava-se que só eram inscritos em Restos a Pagar valores residuais referentes ao mês de dezembro para serem pagos logo no início do próximo ano, portanto tramitariam por apenas dois exercícios.

Os dados, porém, indicaram um tempo de execução entre três e cinco anos, com aumento do prazo nos últimos anos. Isso pode ser reflexo de resquícios que ficam tramitando até serem cancelados e que o ponto de corte não foi capaz de expurgar. Esse resultado não era esperado, na medida em que a análise do tempo de duração do orçamento de despesas obrigatórias era apenas uma justificativa para o foco do trabalho nas despesas discricionárias. Vale um estudo aprofundado sobre essas despesas para se conhecer os motivos que levam à plurianualidade, inclusive uma análise do impacto das sentenças judiciais sobre a tramitação das despesas obrigatórias.

Da Tabela 7 conclui-se que mesmo excluindo o fator contingenciamento observamos um prazo de execução longo, entre quatro e cinco anos. Isso reforça a tese de que o contingenciamento pode interferir, mas não é o único fator importante para inscrição em Restos a Pagar. As despesas discricionárias obrigatórias, sujeitas a contingenciamento, demoraram até três anos para ser executadas.

Pelos dados, é forte o indício de que a grande expansão na inscrição em Restos a Pagar resulta de uma falha no planejamento orçamentário, com concessão de dotação superior à capacidade de execução.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência orçamentária brasileira é relativamente recente. O processo como está hoje formatado foi desenhado pela Constituição de 1934, mas os períodos ditatoriais vividos pelo país cessaram a experiência orçamentária com equilíbrio entre os Poderes. Mesmo restabelecido pela Constituição de 1988, só se fala em orçamento de fato a partir de 1994, quando o país supera o processo hiperinflacionário.

Mesmo os países da OCDE, com experiências centenárias na área, enfrentam vários problemas na orçamentação e muitas vezes fracassam na implementação de melhorias em seus processos.

Numa tentativa de seguir a tendência mundial de orçamentos plurianuais, muito se discute sobre a implantação desse modelo no Brasil. Vários estudos analisam as dificuldades encontradas nessa transição e trazem lições a serem aprendidas antes de os países em desenvolvimento mudarem seus processos.

Embora a Constituição Federal institua o princípio da anualidade, tanto para a elaboração do orçamento quanto para a duração das dotações, as legislações infraconstitucionais estabelecem mecanismos para flexibilizá-lo. Uma das ferramentas para tal são os Restos a Pagar, que permitem às despesas empenhadas serem realizadas em exercícios financeiros seguintes.

De 2003 a 2010 as dotações para despesas discricionárias passaram de R\$ 63,8 bilhões para R\$ 195,2 bilhões, crescimento de aproximadamente 200%. No mesmo período, o montante inscrito em Restos a Pagar saiu de R\$ 8,2 bilhões para R\$ 49,2 bilhões, aumento de quase 500%, representando em 2010 25% do orçamento. Cerca de 90% do que é inscrito não estava liquidado, ou seja, eram Restos a Fazer. Isso significa que nos últimos anos aproximadamente um quarto do orçamento das despesas discricionárias não foi executado no ano civil programado. Em 2010, 41% do total inscrito foi referente ao PAC.

Analisando o fluxo de Restos a Pagar, calculou-se o tempo médio de execução das despesas discricionárias. Esse tempo aumentou de três anos em 2003 para cinco anos em 2010. Dividindo os Restos a Pagar por tipo de despesa, teve-se o seguinte tempo médio de execução: PAC – quatro a cinco anos; discricionárias obrigatórias – dois a três anos; demais discricionárias – três a cinco anos; despesas obrigatórias – três a cinco anos.

Percebe-se que mesmo as despesas não sujeitas ao contingenciamento tiveram um prazo longo para execução, em média quatro anos, sugerindo que existe outro fator importante para inscrição em Restos a Pagar.

Das lições a serem aprendidas com os países desenvolvidos que migraram para o orçamento plurianual, dois problemas merecem destaque: superestimativa de receitas e despesas e sequestros de dotações.

O trabalho tentou mostrar que os Restos a Pagar não são o problema orçamentário brasileiro, mas apenas um reflexo, levantando o debate sobre o excesso de dotação fixada. Esse tópico deve ser discutido nos debates sobre a mudança no processo orçamentário, tendo em vista que é uma grande dificuldade encontrada pelos países que já fizeram a transição. Muitas vezes havia excesso de dotação porque os setoriais sempre jogavam as economias para os anos futuros com o objetivo de manter os níveis atuais de gastos. Além disso, quando as previsões não se concretizavam havia desgaste político para conseguir o corte de despesas.

O trabalho sugere que os Restos a Pagar dão ao orçamento brasileiro características plurianuais, ao permitir que despesas autorizadas sejam executadas em exercícios posteriores. O fato de 90% dos Restos a Pagar serem não processados no momento da inscrição indica que o volume excessivo de inscrições nos últimos anos é uma consequência da fixação de dotação acima da capacidade de execução, pois o que se transfere para os próximos exercícios não é apenas a pendência financeira, mas a obrigação do credor de entregar o bem ou serviço.

Muitos países seguidores da plurianualidade orçamentária adotam estimativas de gasto entre três e quatro anos, período muito semelhante ao tempo necessário para execução das despesas primárias discricionárias no Brasil.

8 RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se para os próximos estudos analisar por órgão o tempo médio de execução das dotações. A abertura do tempo médio de execução entre Restos a Pagar processados e não processados também surge como demanda.

Outro ponto a ser abordado em estudos futuros é a diferenciação do tempo de execução dos Restos a Pagar entre os Grupos de Natureza de Despesas (GND), o que faria uma conexão com o estudo de Ribeiro (2010).

Analisar os fatores que levam à inscrição e à reinscrição em Restos a Pagar das despesas obrigatórias também se mostrou pertinente, pois o prazo encontrado neste estudo foi maior do que as expectativas.

Além disso, é essencial uma análise qualitativa aprofundada sobre os fatores que influenciam os Restos a Pagar. Diferenciar os empecilhos burocráticos do mau planejamento na fixação da dotação ajuda a elucidar os pontos positivos e negativos da ferramenta Restos a Pagar.

REFERÊNCIAS

- ALLEN, Richard; TOMMASI, Daniel. **Managing public expenditure: a reference book for transition countries**. Tradução de Rosa Machado. OECD, 2001. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.
- ALVES, Diego Prandino. **Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal**. 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH1.pdf>. Acesso em: maio 2012.
- BOEX, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MCNAB, Robert. **Multi-year budgeting. A review of international practices and lesson for developing and transition economies**, 1998. Disponível em: <<http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp9804.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.
- BOULEY, Dominique. **Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment**. Public Financial Management. Blog: International Monetary Fund (FMI), 2009. Disponível em: <<http://blogpfm.imf.org/pfmblog/2009/03/budget-annuality-and-the-complementary-period.html>>. Acesso em: maio 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4.320 de 1964. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: maio 2012.
- _____. Constituição (1824). Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: maio 2012.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: maio 2012.
- _____. Presidência da República. Decreto n. 93.872 de 1986. Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: novembro 2012.
- _____. Presidência da República. Decreto n. 6.025 de 2007. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: novembro 2012.
- _____. Presidência da República. Decreto n. 7.654 de 2011. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7654.htm>. Acesso em: novembro 2012.
- DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Waldir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Disponível em: <<http://eduemojs.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>>. Acesso em: maio 2012.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários. **Jus Navegandi**, maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/15083/reflexao-sobre-o-conflito-entre-principios-orcamentarios>>. Acesso em: maio 2012.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a Pagar**. 2004. Disponível em: <https://www.portalfsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/2004-07-28_Monografia_-_Ernani_Fernandes.pdf>. Acesso em: maio 2012

GERARDO, José Carlos. Receitas atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central. **Finanças Públicas: XV Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. **Orçamento público: evolução histórica no Brasil**. Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: abril 2012.

HYNDMAN, Noel; JONES, Rowan; PENDLEBURY, Maurice. **An exploratory study of annuality in the UK public sector: Plus ça change, plus cést la miême chose?** Victoria University of Wellington, August, 2007. Disponível em: <http://www.victoria.ac.nz/sacl/research/seminars/documents2007/nh_200807.pdf> Acesso em: maio 2012.

JACKSON, Andrea. Taking the plunge. **The conversion to multi-year budgeting**. 2002. Disponível em: <<http://www.gfoa.org/services/dfi/bulletin/BUDGET-MultiyearBudgAug02.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful yearend spending? Evidence from federal procurement. **THE NBER REPORTER**, 4, 2010, Cambridge. NBERs Program on Public Economics. Cambridge: NBER, 2010. Disponível em: <http://www.nber.org/confer/2010/PEf10/Liebman_Mahoney.pdf>. Acesso em: maio 2012.

LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gosta. **Carry-over of budget authority**. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management. International Monetary Fund (FMI), 2009.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 2(54), abr.-jun. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/54-4.pdf>>. Acesso em: abril 2012.

MAIA, Wagner. **História do orçamento público no Brasil**, 2010. Disponível em: <http://gestorpublicopaulista.com.br/download/download_agesp_9.pdf>. Acesso em: abril 2012.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Budget practices and procedures survey**, 2007. Disponível em: <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>. Acesso em: novembro 2012.

———. **Budget practices and procedures survey**, 2009. Disponível em: <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>. Acesso em: maio 2012.

RIBEIRO, Leonardo Cezar. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos**, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053736.PDF>>. Acesso em: abril 2012.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros. **Jus Navengandis**, 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5962/evolucao-historica-dos-principios-orcamentario-constitucionais-brasileiros>>. Acesso em: abril 2012.

SANTOS JÚNIOR, Francisco Alves. Princípio da anualidade ou da prévia autorização orçamentária x princípio da anterioridade do exercício. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, n. 44, p. 169-185, 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18519/Princ%C3%ADpio_da_Anualidade_ou_da_Pr%C3%A9via%20.pdf?sequence=2>. Acesso em: maio 2012.

STATLER, Bill. **Our multi-year budgeting experience**, 2009. Disponível em: <<http://slocity.org/finance/download/multi-year-budgeting.pdf>>. Acesso em: novembro 2012.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; GERARDO, José Carlos. **Restos a Pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público**. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/mongrafias/1_Lugar_-_Alexandre_Manoel_Angelo_Da_Silva.pdf>. Acesso em: novembro 2012.

SILVA, S. Sant'Anna e. Os princípios orçamentários, 1962, apud GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TEMA 2
Aperfeiçoamento do Orçamento Público

2º LUGAR
Rogério Allon Duenhas



O compartilhamento do financiamento das instituições públicas de ensino superior: análise empírica utilizando os microdados do Inep

Resumo



Uma das recomendações feitas pela Economia da Educação para o financiamento das Instituições de Ensino Superior Públicas é a de que estas devam contar com recursos públicos e privados, notadamente recursos dos alunos nelas matriculados. No Brasil, diferentemente de outros países, estudantes que frequentam o ensino superior público em instituições federais e em diversas instituições estaduais são isentos de mensalidades. Tal situação pode estar associada a iniquidades em termos de acesso ao ensino superior. A introdução do financiamento compartilhado poderia não só atenuá-las, mas contribuir para a expansão de vagas em universidades públicas. No entanto, se por um lado a cobrança de mensalidade adicionaria um montante de aproximadamente R\$ 5 bilhões anuais às Instituições de Ensino Superior, por outro enfrentaria problemas em duas frentes. A primeira seria de ordem política, pois vislumbra-se resistência à introdução de cobrança por um serviço que tradicionalmente tem sido gratuito. Em segundo lugar, acentuaria o problema da iniquidade em termos de acesso, pois jovens de baixa renda teriam dificuldade de frequentar o nível terciário de educação tendo de pagar por ele. A solução para o financiamento compartilhado do ensino superior público brasileiro pode estar nos modelos de empréstimo condicionado à renda futura, no qual a contribuição de ex-alunos é feita a partir do momento em que o salário destes atinja um determinado patamar que caracterize a capacidade contributiva. Nesta modalidade poderiam ser arrecadados cerca de R\$ 6 milhões com pós-graduados e R\$ 20 milhões com graduados em instituições públicas em anos recentes. Ademais, a introdução dessa política permitiria um aumento contínuo, em progressão aritmética, de recursos destinados a essas instituições.

Palavras-chave: Educação Superior Pública. Financiamento compartilhado. Empréstimo Condicionado à Renda Futura.

Sumário



1	INTRODUÇÃO	321
2	A CONTRIBUIÇÃO DA CIÊNCIA ECONÔMICA E AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NO FINANCIAMENTO COMPARTILHADO DO ENSINO SUPERIOR	323
2.1	Contribuições da Ciência Econômica	323
2.1.1	Participação governamental no financiamento do ensino superior.....	325
2.2	Financiamento compartilhado nos países da OCDE.....	326
2.3	Financiamento compartilhado nos países do Brics.....	328
2.4	Síntese do capítulo 2.....	335
3	O LADO DA DEMANDA: CARACTERÍSTICAS FINANCEIRAS DOS DEMANDANTES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	335
3.1	Modelo de Regressão Logística.....	337
3.2	Modelo de Regressão Logística Multinomial	339
3.3	Cobrança de mensalidade pelo ensino superior público de alunos com alta renda familiar	344
3.4	Síntese do capítulo 3.....	345
4	POSSIBILIDADE DE AUMENTO NO NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: GANHO DE EFICIÊNCIA E A EXPANSÃO PELA PARTICIPAÇÃO DE EX-ALUNOS NO FINANCIAMENTO.....	346
4.1	Eficiência das universidades públicas.....	348
4.1.1	Metodologia de Análise Envolvória de Dados.....	348
4.1.1.1	Corte seccional – DEA/SBM	350
4.2	Proposta de Emenda à Constituição para expansão do ensino superior público brasileiro	355
4.3	Síntese do capítulo 4.....	356

5	PROPOSTAS DE PARTICIPAÇÃO DOS ALUNOS NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO COM BASE NO CONCEITO DE EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA FUTURA.....	357
5.1	Empréstimo Condicionado à Renda Futura.....	358
5.2	Países que adotaram o Empréstimo Condicionado à Renda Futura.....	359
5.2.1	O esquema de contribuição para o ensino superior australiano	360
5.2.2	Requisitos básicos para adoção do ECRF.....	362
5.2.3	Roteiro básico para a implementação do ECRF Brasil	362
5.3	Valores arrecadados com a implementação do ECRF no Brasil	364
5.3.1	Qualificação da amostra e apresentação do método empregado	364
5.4	Síntese do capítulo 5.....	368
6	CONCLUSÕES.....	369
	REFERÊNCIAS.....	373

Lista de figuras



FIGURA 1.	Custos e benefícios privados e sociais do ensino superior	326
-----------	---	-----

Lista de quadros



QUADRO 1.	Codificação das variáveis utilizadas na Regressão Multinomial	340
-----------	---	-----

Lista de tabelas



TABELA 1. Gasto anual de um estudante de ensino superior na Austrália – ano acadêmico 2006.....	327
TABELA 2. Gasto anual de um estudante de ensino superior na Rússia – ano acadêmico 2009.....	329
TABELA 3. Gasto anual de um estudante de ensino superior na China – ano acadêmico 2009.....	330
TABELA 4. Gasto anual de um estudante de ensino superior na África do Sul – ano acadêmico 2005.....	331
TABELA 5. Gasto anual de um estudante de ensino superior no Brasil – ano acadêmico 2006.....	331
TABELA 6. Receitas próprias e transferências das IES brasileiras em 2007.....	332
TABELA 7. Doações e outras fontes de receitas das IES brasileiras em 2007.....	332
TABELA 8. Porcentagem de investimento governamental por estudante em relação à renda <i>per capita</i> , nos três níveis de ensino, no ano 2000.....	333
TABELA 9. Porcentagem de investimento governamental por estudante em relação à renda <i>per capita</i> nos três níveis de ensino no ano de 2007.....	334
TABELA 10. Matrículas de jovens (18-24 anos) no ensino superior no Brasil no ano de 2009, de acordo com a renda mensal <i>per capita</i>	336
TABELA 11. Variáveis utilizadas no exercício de Regressão Logística.....	337
TABELA 12. Regressão Logística para alunos de graduação.....	338
TABELA 13. Efeitos marginais da Regressão Logística.....	338
TABELA 14. Resultados da Regressão Multinomial.....	341
TABELA 15. Resultado da Regressão Multinomial para a renda.....	342
TABELA 16. Evolução no número de alunos matriculados.....	347
TABELA 17. Percentual bruto de matrículas no ensino superior em diferentes países ...	347
TABELA 18. Eficiência de universidades com base no número de professores.....	349
TABELA 19. Valores médios de produtos e insumos utilizados no cálculo do DEA e índice de Malmquist.....	351

TABELA 20. Fronteira de eficiência das universidades de grande porte e sua <i>benchmark</i> – 2008	352
TABELA 21. Fronteira de eficiência das universidades de médio porte e sua <i>benchmark</i> – 2008	353
TABELA 22. Fronteira de eficiência das universidades de pequeno porte e sua <i>benchmark</i> – 2008	354
TABELA 23. Valor do custo por curso com o ECES em 2001	360
TABELA 24. Faixa salarial e porcentagem que se destina ao repagamento do ECES.....	361
TABELA 25. Faixas de renda mensal de graduados e quantidade de contribuintes – 2009.....	365
TABELA 26. Faixas de tributações – 2009.....	365
TABELA 27. Faixas de renda de tributação para renda média de R\$ 7.062,75	365
TABELA 28. Faixa de renda média e número de contribuintes com pós-graduação	366
TABELA 29. Tributação para renda média de R\$ 7.638,58.....	367
TABELA 30. Síntese das simulações de arrecadações	369

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a participação de alunos no financiamento do ensino superior público brasileiro é ainda incipiente e controverso. Se por um lado se argumenta em favor da coparticipação dos discentes no financiamento das instituições públicas nas quais estudam, por outro diversas são as manifestações contrárias a ela.

Um dos primeiros óbices colocados à colaboração estudantil no financiamento das universidades e de outras instituições públicas de ensino terciário é de natureza constitucional, uma vez que a Constituição de 1988 veda, por meio do artigo 206, inciso IV, tal prática. Ela estabelece, no seu artigo 5º, que o ensino deve ser ministrado com base no princípio de igualdade de condição para o acesso e a permanência nas instituições de ensino, acrescentando que a educação é um direito de todos e dever da família e do Estado.

A consigna republicana – educação é um direito de todos e dever do Estado – pode ser interpretada de duas formas, conforme aponta o documento-síntese “Novos caminhos para a educação superior”, elaborado no seminário internacional Universidade XXI, realizado na capital federal em outubro de 2003, com o apoio do Ministério da Educação. Quanto à primeira, sob a interpretação do ponto de vista apenas financeiro, a responsabilidade de financiar o ensino é estatal. Relativamente à segunda interpretação, do ponto de vista dos ideais republicanos a educação superior deve passar por um processo de ampliação de oferta e democratização. Nesse contexto, o papel do Estado não deve ser entendido como o de agente financiador apenas, mas como promotor da educação democrática, em que este passaria, portanto, de agente financiador para agente promotor do bem-estar social. Nesse caso, é legítima a implementação de políticas públicas para diversificar as fontes de financiamento visando a corrigir iniquidades e, ainda, ampliar e democratizar o acesso à educação terciária no país.

Outra dificuldade ligada à proposta da participação de alunos ou famílias de alunos no financiamento das instituições públicas está associada à questão política. Não se pode ignorar que a implementação de cobrança por um serviço público que tradicionalmente tem sido gratuito seria uma medida impopular perante a sociedade e, conseqüentemente, representaria um custo político àqueles que apoiassem a adoção dessa nova forma de financiamento do ensino superior público. Contudo, tanto os políticos do Poder Legislativo quanto os do Executivo devem estar preparados para enfrentar esse custo político no curto prazo a fim de atingir o benefício social e econômico no longo prazo que a participação de alunos no financiamento das instituições públicas traria, como, por exemplo, a possibilidade de expansão desse nível de ensino e a redução da participação governamental no orçamento dessas instituições.

A elevada participação dos governos, estaduais e federal, no financiamento das instituições públicas de ensino superior é um dos argumentos usados para respaldar a cobrança por esse nível de ensino nas instituições públicas. Os defensores dessa ideia apresentam que o gasto público com o ensino terciário é relativamente maior no Brasil se comparado

a outros países. Para eles os recursos públicos deveriam ser prioritariamente destinados a outros níveis de educação, primário e secundário, e/ou a outras áreas mais necessitadas, como saúde e infraestrutura, em vez de serem canalizados ao ensino superior gratuito. Nesse contexto, as instituições públicas de ensino superior deveriam ter mais autonomia financeira por intermédio, por exemplo, da cobrança de mensalidade, prática comum em diversos países, mas ainda muito limitada no Brasil.

Motivado pelas discussões acerca da participação dos alunos no financiamento das instituições públicas de ensino superior, este trabalho tem como objetivo geral a simulação de arrecadação financeira governamental por meio de diferentes modalidades de financiamento compartilhado com alunos e ex-alunos de instituições públicas. Para tanto, são construídos cenários que representam a maior participação dos recursos de discentes e formados no orçamento destinado ao ensino superior público gratuito brasileiro.

Faz-se uma apresentação descritiva de como se dá, hoje, a participação dos estudantes no financiamento para então propor mudanças que envolvam mais recursos provenientes de alunos ou ex-alunos nos orçamentos dessas instituições. Para isso o trabalho está dividido, além desta introdução, que constitui o primeiro capítulo, em outros cinco capítulos.

No capítulo 2 é apresentada a recomendação da Ciência Econômica para o financiamento desse nível de ensino e, ainda, de forma sintética, é discutido o financiamento compartilhado em alguns países. Apresenta-se a participação dos alunos no financiamento do ensino superior público brasileiro e coloca-se o país em paralelo a seus pares do Brics. No final do capítulo é feita a simulação de quanto poderia ser arrecadado caso as Instituições Públicas de Ensino Superior brasileiras cobrassem anuidades.

No capítulo 3 são abordados aspectos da demanda por ensino superior no Brasil. Toca-se em um dos pontos mais dolentes da discussão do acesso ao ensino superior no país, que é a participação de jovens nesse nível de ensino em função de sua renda familiar, e em como uma política de cobrança de mensalidade poderia alterar o incentivo dos estudantes de alta renda matriculados em instituições públicas.

No capítulo 4, têm-se alguns aspectos da oferta de ensino superior. Argumenta-se sobre a possibilidade de aumento de matrículas em universidades públicas brasileiras sem o aumento concomitante no volume de recursos. Adicionalmente, apresenta-se a proposta de Emenda Parlamentar 217 de 2003, da ex-deputada federal Selma Schons (PT-PR), cujo objetivo era aprovar uma contribuição social de ex-alunos de instituições públicas de ensino superior para auxiliar no financiamento destas.

No capítulo 5 trata-se do conceito de financiamento compartilhado por meio do empréstimo condicionado à renda futura. Usando este arcabouço, serão construídos alguns cenários que simulam a introdução dessa política pública para o financiamento do ensino superior gratuito brasileiro.

O capítulo 6 traz as principais conclusões e considerações finais.

2 A CONTRIBUIÇÃO DA CIÊNCIA ECONÔMICA E AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NO FINANCIAMENTO COMPARTILHADO DO ENSINO SUPERIOR

Um dos grandes desafios que os governos nacionais enfrentam para a reforma do sistema do ensino superior é que este deve ser expandido rapidamente para atender à demanda crescente. Contudo, essa expansão exigiria o aumento de investimento, que é limitado pela restrição orçamentária. Experiências recentes em diversos países mostram uma tendência na cobrança de mensalidades para financiamento do ensino superior (WOODHALL, 1992).

A introdução de cobrança de mensalidades, no entanto, é repleta de controvérsias. Contudo, as manifestações contrárias às implementações ou alterações na contrapartida financeira dos alunos estão mais baseadas em ideais políticos e sociais do que em estudos econômicos mais fundamentados.

No campo econômico, a discussão internacional sobre cobrança parece ser ponto pacífico, ou seja, não se discute se o ensino superior deve ser gratuito; a discussão é centrada apenas nas formas e nos valores da participação financeira dos alunos (EICHER, 2000).

Nesse sentido, a Ciência Econômica tem contribuído com o debate por influência de três conceitos: i) educação como um investimento social e privado; ii) financiamento do ensino superior compartilhado; e iii) financiamento do ensino superior condicionado à renda futura do estudante. Na seção seguinte serão apresentados os conceitos de educação como investimento social e privado e o conceito de financiamento compartilhado. O conceito de financiamento condicionado à renda futura será apresentado de forma mais pormenorizada no capítulo 5.

2.1 Contribuições da Ciência Econômica

Um dos primeiros argumentos apresentados, em especial no Brasil, para defender a gratuidade do ensino superior em Instituições de Ensino Superior Públicas (IESpu) é de que este é um bem público e, portanto, deve ser gratuito. Há, por sua vez, o argumento contrário a esse, que defende implicitamente a cobrança pelo ensino superior público. Esta linha de pensamento classifica a educação superior como um bem privado, sendo fundamentada em conceitos econômicos e tendo como ponto de partida os conceitos de bem público e bem privado.

O bem público é não rival e não excludente. A não rivalidade é característica de um bem ou serviço que pode ser usado simultaneamente por muitas pessoas. Por exemplo, no caso das universidades públicas brasileiras, há um limite máximo de matrículas que as instituições podem atender, a partir do qual não é possível admitir mais alunos, caracterizando-se, neste caso, a rivalidade.

A característica de não exclusão é a possibilidade de não privar ninguém do seu uso ou consumo. O ensino superior gratuito, desse modo, não atende ao requisito de não exclusão, pois as IES públicas não conseguem atender a todos que procuram o ensino superior gratuito.

Os argumentos apresentados por essas duas linhas de raciocínio (educação terciária como bem público ou privado) oferecem respaldo para a construção de uma terceira linha, em que o ensino superior público não é considerado bem público nem privado, mas sim um bem misto ou bem semipúblico.

A diferença essencial entre bem público e privado (rivalidade e exclusividade) não é realista, na medida em que, na prática, situações mistas de várias espécies acontecem (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Para o caso do ensino público superior, apesar de ser considerado, na sua essência, um bem privado, ele pode ser classificado como um bem semipúblico, pois além de gerar benefícios privados gera externalidades positivas traduzidas em benefícios desfrutados pela sociedade em geral, justificando, dessa forma, a participação governamental no financiamento desse nível de ensino.

Eicher e Chevallier (2002) argumentam que a educação, em particular a superior, é um investimento social e privado e defendem que, no geral, todos os países passam por uma crise no financiamento da educação terciária, e a melhor orientação que a Ciência Econômica oferece para um sistema ótimo de financiamento é que este deve contar com fontes mistas de recursos, ou seja, recursos públicos e privados. A razão apontada pelos autores para justificar esse modelo híbrido é de que o ensino superior traz benefícios públicos e privados.¹

As razões que respaldam a hipótese do retorno social da educação podem ser classificadas como econômicas e não econômicas. O retorno social não pecuniário é representado por diferentes benefícios que o aumento da educação proporcionaria à sociedade como um todo. Por exemplo, eleitores mais educados podem fazer melhores escolhas políticas e, assim, melhorar o bem-estar social.

Em relação aos retornos econômicos da educação superior, a argumentação teórica aponta a formação de capital humano,² destacando o compartilhamento, formal e informal, do conhecimento e habilidade no ambiente de trabalho, levando ao aumento da produtividade. Ademais, o aumento da educação pode levar ao aumento da habilidade dos trabalhadores e, eventualmente, à adoção de novas técnicas para uma produção mais eficiente, gerando, conseqüentemente, crescimento econômico.

1 Os benefícios privados da educação superior podem ser representados, *grasso modo*, por salários mais elevados, bem como por outros benefícios não pecuniários que a educação proporcionaria aos indivíduos, tais como melhoria na saúde, longevidade, maior bem-estar e felicidade, conforme aponta empiricamente McMahon (2009). Os benefícios privados pecuniários, traduzidos por aumento de salário, são confirmados por diversos trabalhos empíricos que utilizam a fundamentação teórica de Mincer (1974), a qual explica o aumento de rendimentos associado ao aumento de escolaridade.

2 Alfred Marshall (1890) defendia a ideia de spillover do capital humano. Para ele, a interação social dos trabalhadores da mesma indústria criava oportunidade de aprendizado e aumentava a produtividade. Mas, recentemente, Lucas (1988) sugere que a formação de capital humano pode explicar a diferença no desempenho econômico dos países.

Diversos trabalhos procuram respaldar os retornos sociais do ensino,³ e apesar de as evidências empíricas⁴ ainda serem limitadas, o argumento retórico recente é bem construído para defender a participação do Estado no financiamento do ensino superior.

2.1.1 Participação governamental no financiamento do ensino superior

Uma forma tradicional de analisar a eficiência alocativa do gasto público é a Economia do Bem-Estar. Neste arcabouço, Chapman (2006) propõe analisar o financiamento do ensino superior. Supondo-se que não há distorções no mercado, bens e serviços que gerem externalidades devem ser precificados da seguinte forma:

$$P_x = M_x - E_x \quad (2.1)$$

Onde:

P_x = preço do produto ou serviço;

P_x = custo marginal de produção;

P_x = valor marginal da externalidade associado à produção e ao consumo de x .

A Figura 1, proposta por Chia (1990), contribui para demonstrar a precificação do ensino superior. Levando-se em consideração que o benefício marginal social ótimo será atingindo no ponto onde o benefício marginal social se iguale ao custo marginal social, pontos aquém e além deste serão considerados subinvestimento e superinvestimento, respectivamente.⁵

A distância das curvas de custo marginal social e custo marginal privado representa o financiamento governamental da educação superior, e a distância BC representa o subsídio governamental.

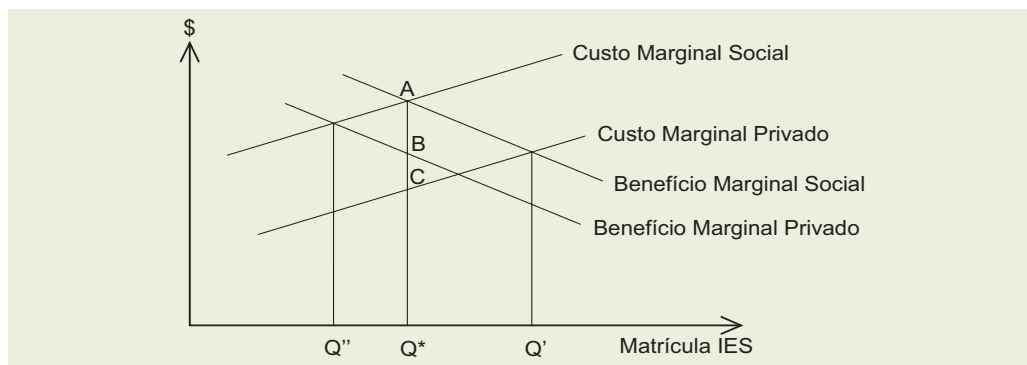
3 Ver Heckman e Klenow (1997); Venniker (2001); Moretti (2004); Nelson e Phelps (1966); Romer (1990); Benhabib e Spiegel (1994); Bils e Klenow (2000); Krueger e Lindahl (2000).

4 Hanushek e Woemann (2010) apontam que os trabalhos tradicionais relacionam crescimento econômico apenas à quantidade de educação em determinado país. Para os autores, a relação mais forte entre crescimento e educação estaria ligada à qualidade da educação.

5 Na figura, o benefício marginal privado está representado pela curva negativamente inclinada, pois, considerando somente o efeito oferta, o aumento no número de graduados deprimirá os salários destes, reduzindo o benefício privado. A distância entre a curva de benefícios sociais e privados representa as externalidades da educação superior. O custo marginal privado é representado por uma curva ascendente, uma vez que o custo de oportunidade é crescente na medida em que o aumento no número de formados reduzirá os salários destes. Supondo-se uma política pública de ensino superior isenta de cobrança, em que todos tivessem acesso àquele nível de ensino, ter-se-ia uma situação de superinvestimento em educação superior ($Q' > Q^*$), em que o benefício marginal social seria igualado ao custo marginal privado, mas o custo marginal social ficaria acima do benefício marginal social. Por sua vez, quando o ensino superior é em grande parte financiado pelos estudantes, o custo marginal social é igual ao benefício marginal privado, representando uma situação de subinvestimento no ensino superior ($Q'' < Q$). A situação ótima, do ponto de vista do investimento no ensino superior, é em Q^* , onde o custo marginal social se iguala ao benefício marginal social. Neste caso, tanto o setor privado quanto o setor público investem no ensino superior de forma mais equânime.

FIGURA 1

Custos e benefícios privados e sociais do ensino superior



Fonte: elaboração do autor

A exata estimativa do benefício privado e do benefício social possibilitaria a definição de quanto o governo deveria investir no ensino terciário e qual seria a contrapartida dos estudantes. Contudo, as evidências empíricas, apesar de oferecerem algum respaldo às externalidades da educação superior, ainda são limitadas. Nesse contexto, a combinação de recursos, públicos e privados, adotada pelos países depende mais da formação política e social da nação do que de pesquisas sistemáticas sobre qual seria a proporção justa de cada um, sociedade (governo) e alunos, para financiamento compartilhado⁶ do ensino superior.

Nas décadas de 1980 e 1990, muitos países resolveram alterar ou adotar diferentes formas de financiamento do ensino superior, como empréstimo condicionado à renda futura (abordado de forma mais pormenorizada no capítulo 5) e introdução de cobrança – *tuition fees*.

Um dos principais desafios que os países enfrentam em relação ao ensino pós-secundário é que a demanda nos últimos anos tem crescido além da capacidade do setor público de oferecer vagas. Adicionalmente, a competição por recursos públicos tornou-se mais intensa, levando os governos a uma maior preocupação em prover melhores serviços públicos, como saúde, transporte e habitação. Nesse contexto, o financiamento público para a educação terciária não é prioridade para países desenvolvidos, tendo menor prioridade ainda para os países em desenvolvimento (SALMI; HAUPTMAN, 2006).

2.2 Financiamento compartilhado nos países da OCDE

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) congrega países que possuem uma grande variedade de Sistemas Nacionais de Educação Superior. Em muitos deles, apesar de o Estado ainda permanecer como o principal agente de financiamento,

6 Atribui-se que o conceito de custo compartilhado foi introduzido por Johnstone (1986), partindo da premissa de que, independentemente do tamanho e das características de um sistema de educação superior, esteja este inserido em país rico ou pobre, e, ainda, independentemente do sistema político, todos os custos do ensino superior recaem, ou deveriam recair, sobre: i) governo (na forma de impostos); ii) instituições filantrópicas; iii) família dos alunos; e iv) alunos.

sua atuação vem sendo reduzida ao longo dos anos, como é o caso dos Estados Unidos.⁷ Em 1989, o governo era responsável por aproximadamente 42% do orçamento, proporção que diminuiu para aproximadamente 38% em 1996 e vem declinando gradualmente desde então (YELLAND, 2007) e da Austrália, que em 1990 era responsável por 69% do orçamento das universidades públicas, tendo sua participação reduzida em 2003 para cerca de 53%.

É possível afirmar que nos últimos vinte anos o ensino superior australiano passou de um modelo voltado à elite para um sistema de ensino de massa. Em 1997, 50% dos jovens de 20 a 24 anos estavam inseridos em alguma forma de ensino superior (JOHNSTONE, 2007). A disseminação do ensino superior foi acompanhada por diversas reformas que ocorreram ao longo dos anos, em particular na forma de financiamento, que passou por alterações significativas nos anos 1970.

Os gastos com ensino arcados pelos estudantes matriculados em IES australianas⁸ em 2006 são apresentados na Tabela 1.

TABELA 1

Gasto anual de um estudante de ensino superior na Austrália – ano acadêmico 2006

Descrição dos gastos	Gasto anual (em U\$ PPC) ⁽¹⁾			
	Instituições públicas		Instituições privadas	
	Baixo custo	Alto custo	Baixo custo	Alto custo
Anuidade	3.550	5.940	13.000	24.640
Outras taxas	435	435	435	65
Livros e outras despesas	160	480	362	652
Subtotal das despesas com ensino superior	4.145	6.855	13.840	25.355
Aluguel	0	3.623	6.230	4.360
Alimentação	1.300	2.900	2.900	6.160
Transporte	650	1.090	1.090	1.090
Outros gastos	870	2.175	2.175	1.960
Subtotal dos gastos com moradia	2.825	9.780	12.390	13.551
Total de gastos do estudante	6.970	16.638	26.230	38.900

Fonte: Higher Education Finance and Cost Sharing Australia. Elaboração do autor

Notas: baixo custo pública refere-se ao estudante vivendo com os pais; alto custo pública refere-se a estudante que vive na universidade; baixo custo privada refere-se a estudante vivendo como adulto independente; e alto custo privada refere-se a estudante vivendo no *campus*.

(1) A renda *per capita* da Austrália em 2006 era de U\$ PPC 32,810, segundo dados do Banco Mundial.

7 No caso dos EUA, o governo e as *tuition fees* são as duas maiores fontes de recursos com que contam as universidades daquele país.

8 As informações foram extraídas do *The International Comparative Higher Education and Finance Project – 1999-2009*: grupo comandado pelos professores Bruce Jhonstone e Pamela Mariuce. O programa tem como objetivo estudar as transformações recentes nos modelos de financiamento em diferentes países, focando-se principalmente na redução da participação do governo no fomento para aquele nível de ensino e na crescente participação dos estudantes e das suas famílias no financiamento do ensino terciário. O projeto tem informações sobre as estratégias dos países na implementação de políticas para adoção e/ou reformulação de financiamento compartilhado e apresenta também valores que os estudantes devem pagar com mensalidade e moradia em diversos países nos continentes europeu, africano, asiático e americano.

Até 1973 os estudantes deveriam pagar anuidades. Esta cobrança compulsória foi removida a partir de 1974, retornando em 1985, e a partir de então todos os estudantes de ensino superior eram obrigados a pagar uma taxa fixa de A\$ 250,00. De 1989 em diante a grande maioria dos estudantes passa a financiar seus estudos por intermédio do Higher Educational Contribution Scheme (HECS), introduzido em 1988, o qual funciona basicamente como um empréstimo governamental a estudantes. Os graduandos podem obter empréstimo com o setor público para pagamento das *tuition fees* e começam a fazer o pagamento a partir do momento em que ingressam no mercado de trabalho. Eles serão tributados, por meio do imposto de renda, em uma porcentagem superior à dos estudantes que não fizeram o empréstimo governamental. A diferença é destinada ao governo para saldar a dívida.

A introdução do Esquema de Contribuição reduziu a participação do governo australiano no suporte do ensino terciário no país. A partir de 1989 (início do HECS) a participação do governo caiu de 77,2% para 53,8% em 2003, com o esquema atingindo 22% das receitas do ensino superior naquele ano. Essa estratégia adotada pela Austrália tem atraído a atenção de diversos países para a implementação de formas alternativas de financiamento do ensino superior. Alguns países já adotaram esse modelo. A África do Sul está entre eles.

2.3 Financiamento compartilhado nos países do Brics

Nesta subseção serão apresentados os valores médios de cobrança pelo ensino superior no grupo de países denominado Brics – Brasil, Rússia, Índia,⁹ China e África do Sul. Essas nações passam a ganhar mais espaço no cenário internacional como países com potencial de crescimento econômico elevado, e atribui-se que, para mantê-lo, os componentes do Brics devem passar por diversas reformas, as quais incluem reforma econômica, política, social e educacional. Nesse sentido, faz-se uma breve apresentação do sistema de educação superior nesses países, salientando as reformas do ensino superior, em particular na forma de financiamento que Rússia, China e África do Sul adotaram recentemente.

Em 2008, o sistema de educação superior russo era formado por 1.423 instituições, sendo 685 administradas pelo governo federal, 54 por governos regionais, 13 por governos municipais e 671 eram instituições privadas. Essas instituições, juntas, matriculavam aproximadamente 9 milhões de estudantes, dos quais aproximadamente 7,5 milhões estavam em instituições públicas. Os gastos com os quais os estudantes arcaram são apresentados na Tabela 2.

9 Os dados para a Índia não serão apresentados, pois as estatísticas disponíveis estão defasadas e incompletas.

TABELA 2

Gasto anual de um estudante de ensino superior na Rússia – ano acadêmico 2009

Descrição dos gastos	Gasto anual (em U\$ PPC) ⁽¹⁾				
	Instituições públicas			Instituições privadas	
	Sem cobrança	Baixo custo	Alto custo	Baixo custo	Alto custo
Matrícula	113	118	1.125	0	0
Anuidade	0	2.355	23.548	2.041	2.873
Livros e outras despesas	0	11	78	113	226
Subtotal de despesas com ensino superior	113	2.529	24.864	2.267	3.546
Aluguel	0	392	3.454	34	2.713
Alimentação	455	785	1.356	455	1.356
Transporte	34	68	679	68	679
Outros gastos	407	814	814	814	814
Subtotal dos gastos com moradia	896	2.059	6.303	1.371	5.562
Total de gastos do estudante	1.009	4.588	31.167	3.638	9.108

Fonte: *Higher Education Finance and Cost Sharing Russian Federation*. Elaboração do autor

Notas: Sem cobrança refere-se a estudantes morando com os pais e usando transporte público; baixo custo pública refere-se a estudante matriculado em curso de menos prestígio, como matemática aplicada e ciências, vivendo em dormitório, fazendo refeições em casa e usando transporte público; pública alto custo refere-se a estudante matriculado em curso de maior prestígio, como direito, economia, administração, vivendo em apartamento, alimentando-se fora e utilizando automóvel; baixo custo privada refere-se a estudante que vive em dormitório ou dividindo apartamento, fazendo refeições em casa e usando transporte público; alto custo privada refere-se a estudante que vive em apartamento, alimentando-se fora e utilizando automóvel.

(1) A renda *per capita* na Rússia em 2009 era de U\$ PPC 18,250, segundo dados do Banco Mundial.

Atualmente muitas IES públicas na Rússia são dependentes das *tuition fees*, que se tornaram a segunda fonte mais importante no financiamento do ensino superior público. Para algumas instituições a porcentagem pode chegar a 60%. Desse modo, a política de *tuition fees* russa representa uma importante receita para o sistema de educação superior, que permitiu o avanço substancial do número de matriculados no ensino terciário (HIGHER EDUCATION FINANCE AND COST SHARING IN RUSSIA FEDERATION, 2009).

Na China está localizado o maior sistema de ensino superior do mundo, composto por 3 mil instituições que matriculavam, em 2009, mais de 25 milhões de estudantes.

Para enfrentar o desafio conflitante de austeridade fiscal e crescente demanda por ensino terciário, o governo chinês implementou, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a cobrança de anuidades. O custo arcado pelos alunos é apresentado na Tabela 3.

TABELA 3

Gasto anual de um estudante de ensino superior na China – ano acadêmico 2009

Descrição dos gastos	Gasto anual (em U\$ PPC) ⁽¹⁾				
	Instituições públicas			Instituições privadas	
	Baixo custo	Médio custo	Alto custo	Baixo custo	Alto custo
Anuidade	724	1.449	2.899	1.449	2.899
Livros e outras despesas	72	145	290	145	435
Subtotal de despesas com ensino superior	796	1.594	3.189	1.594	3.334
Aluguel	145	232	348	145	348
Alimentação	1.014	1.739	1.739	1.014	1.739
Transporte	87	174	290	87	290
Outros gastos	290	435	580	290	580
Subtotal de gasto com moradia	1.536	2.580	2.957	1.536	2.957
Total de gastos do estudante	2.332	4.174	6.146	3.130	6.291

Fonte: *Higher Education Finance and Cost Sharing China*. Elaboração do autorNotas: Valores médios para cobrança de mensalidades e moradia em dormitórios de diversas IES chinesas e em *surveys* de preço de alimentação e transportes.(1) A renda *per capita* na China em 2009 era de U\$ PPC 6,840, segundo dados do Banco Mundial.

A participação do governo tem declinado ao longo dos anos, caindo de aproximadamente 92% em 1993 para aproximadamente 43% em 2005, enquanto a participação das *tuition fees* foi elevada de uma porcentagem de aproximadamente 6% em 1993 para 31% em 2005.

Após o fim do *Apartheid*, a África do Sul passou, e vem passando, por diversas mudanças de natureza política, social, econômica e educacional.

O sistema de educação superior sul-africano sofreu diversas alterações, especialmente a partir de 1997, quando se implementou um programa para reformular esse nível de ensino no país, em particular na forma de financiamento.

O governo estabeleceu, em 1996, um sistema que funciona basicamente como empréstimo do governo para o pagamento de *tuition fees*. A legislação específica da África do Sul permite ao governo requerer que os empregadores deduzam a porcentagem devida dos salários mensais dos graduados que se beneficiaram do empréstimo governamental.

A Tabela 4 apresenta o gasto médio anual de um estudante universitário de uma instituição pública na África do Sul.

TABELA 4

Gasto anual de um estudante de ensino superior na África do Sul – ano acadêmico 2005

Descrição dos gastos	Gasto anual (em US\$ PPC) ⁽¹⁾		
	Instituições públicas		
	Baixo custo	Médio custo	Alto custo
Matrícula	38	135	40
Anuidade	2.575	3.370	7.385
Subtotal de despesas com ensino superior	3.383	4.465	9.540
Aluguel + alimentação	5.538	6.400	8.460
Transporte	Varia	Varia	Varia
Outros gastos	1.150	1.150	1.920
Total de gastos do estudante	10.071	12.015	19.920

Fonte: *Higher Education Finance and Cost Sharing South Africa*. Elaboração do autor

Notas: A Universidade Cape Peninsula University of Technology foi usada como modelo para universidade pública de custo baixo; a Universidade de Western Cape serviu como modelo para universidade pública de custo médio; e a Universidade Witerwatersrand, como universidade pública de alto custo. Embora haja um crescente avanço das instituições privadas, não havia dados disponíveis.

(1) A renda *per capita* na África do Sul em 2005 era de US\$ PPC 8,420, segundo dados do Banco Mundial.

No Brasil observa-se, na Tabela 5, que os estudantes matriculados em IES públicas são isentos de anuidade, contrastando com os demais países apresentados, sejam eles de renda *per capita* maior ou menor que a renda *per capita* brasileira. Além disso, o custo de frequentar o ensino superior em instituição privada no Brasil é em média mais elevado que nos demais países do Brics.

TABELA 5

Gasto anual de um estudante de ensino superior no Brasil – ano acadêmico 2006

Descrição dos gastos	Gasto anual (em US\$ PPC) ⁽¹⁾					
	Instituições públicas			Instituições privadas		
	Baixo custo	Médio custo	Alto custo	Baixo custo	Médio custo	Alto custo
Matrícula	117	117	117	na	na	na
Anuidade	0	0	0	10.599	11.350	13.243
Livros e outras despesas	450	450	450	450	450	450
Subtotal de despesas com ensino superior	567	567	567	11.049	11.800	13.693
Aluguel	0	3.603	6.756	0	3.603	9.010
Alimentação	900	2.700	3.600	900	2.700	4.050
Transporte	720	720	1.350	720	720	1.800
Outros gastos	900	900	1.800	900	900	1.800
Subtotal dos gastos com moradia	2.520	7.923	13.506	2.520	7.923	16.660
Total de gastos do estudante	3.087	8.490	14.073	13.569	19.723	30.353

Fonte: *Higher Education Finance and Cost Sharing Brazil*. Elaboração do autor

Notas: Custo baixo refere-se a estudantes vivendo com os pais; custo médio é baseado em estudantes que não vivem com os pais; e custo alto refere-se a estudantes que são chefes de família.

(1) A renda *per capita* no Brasil em 2006 era de US\$ PPC 8,810, segundo dados do Banco Mundial.

As fontes financeiras para as instituições de ensino superior brasileiras são duas: diretas e indiretas. As diretas são representadas pelas receitas próprias da IES e pelas transferências das três esferas governamentais, e as indiretas são as isenções fiscais que podem ser concedidas às instituições.

As Tabelas 6 e 7 mostram a distribuição, em porcentagem, das fontes de financiamento das IES brasileiras no ano de 2007.

TABELA 6Receitas próprias⁽¹⁾ e transferências das IES brasileiras em 2007

Instituições	Receitas próprias (em %)					Transferências			
	Alunos	Fics	Bolsas	Contratos	Mantenedora ⁽²⁾	União	Estado	Município	Convênio
Estaduais	2.11	0.53	0.01	3.43	5.74	2.14	69.17	0.23	5.00
Federais	1.05	0.01	0.07	4.52	0.32	70.99	0.03	0.02	18.64
Municipais	70.90	1.61	3.23	1.61	2.55	0.90	0.30	1.71	6.43
Privadas	86.10	5.04	3.83	1.98	2.70	0.00	0.00	0.00	0.33

Fonte: INEP – Microdados do Censo da Educação Superior (2007). Elaboração do autor

Notas: (1) A soma das receitas próprias e das transferências (Tabela 8) com as doações e outras fontes de receitas (Tabela 9) constitui o 100% do financiamento das instituições públicas de ensino superior.

(2) Entidades mantenedoras podem ser, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), artigo 45, de caráter público ou privado. Elas englobam as fundações, as cooperativas e as associações.

TABELA 7

Doações e outras fontes de receitas das IES brasileiras em 2007

Instituições	Doações (%)			Outras fontes de receitas (%)		
	Internacional	Nacional	Fundação	Outras receitas	Isenções fiscais	
Estaduais		0.00	0.00	0.066	11.57	0.004
Federais		0.00	0.00	0.034	4.32	0.000
Municipais		0.00	0.01	0.000	10.41	0.351
Privadas		0.01	0.01	0.000	0.00	0.000

Fonte: INEP – Microdados do Censo da Educação Superior (2007). Elaboração do autor

Verifica-se que os governos federais e estaduais são os principais agentes financiadores das instituições de ensino público federal e estadual respectivamente. A União foi responsável por aproximadamente 71% do orçamento das IES públicas federais, e o Estado foi responsável por 69% do orçamento das IES públicas estaduais.

A atual forma de financiamento do ensino superior público brasileiro motiva discussão em duas frentes: a grande participação dos governos e a pequena participação dos alunos no financiamento dessas instituições.

A elevada participação governamental no financiamento das instituições públicas de ensino superior é tema de discussão, pois a competição por recursos públicos deve tornar-se mais intensa à medida que o Brasil cresce. Nessa perspectiva, recursos para infraestrutura,

saúde e educação básica são prioritários, do ponto de vista da população brasileira, se comparados ao investimento em instituições de ensino superior.

Conforme mostra a Tabela 8, os investimentos em ensino superior no Brasil no ano de 2000 eram proporcionalmente maiores que os dos demais países selecionados.

O gasto desproporcional nesse nível de ensino, comparativamente com o ensino primário e secundário, é tema abordado por pesquisadores, que divergem quanto à realocação de recursos do ensino terciário em favor dos demais níveis de ensino.

TABELA 8

Porcentagem de investimento governamental⁽¹⁾ por estudante em relação à renda *per capita*, nos três níveis de ensino, no ano 2000

País	Primário	Secundário	Terciário
Argentina	13	18	18
Austrália	16	13	26
Brasil ⁽²⁾	11	10	55
Chile	14	15	19
Estados Unidos	19	23	Nd
Média dos países da OCDE	17	23	29

Fonte: Banco Mundial: *Education Statistic Version*. Elaboração do autor

Notas: (1) Refere-se ao gasto total público (capital e corrente) expresso em porcentagem em relação à renda *per capita* de cada país.

(2) Em 1998, a porcentagem de recursos em relação à renda *per capita* era de 80% para o ensino terciário, conforme dados do Banco Mundial.

Castro e Corbucci (2004) apontam dois problemas que ocorreriam caso houvesse transferência dos recursos do ensino superior para o ensino básico. O primeiro, de acordo com os autores, reside em que, mesmo que todo recurso retirado do ensino superior fosse canalizado ao ensino básico, esse volume ainda seria insuficiente para a melhoria da educação básica no país. Como um segundo problema, os autores mencionam a perda de qualidade que teriam as IES públicas devido à redução de investimento.

Contudo, a cobrança de mensalidade poderia suprir essa carência. Nakane, professor da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP), em entrevista ao *Jornal do Campus* de 24 de novembro de 2010, defende a ideia da adoção de cobrança de mensalidade para o ensino superior, bem como a destinação dos recursos arrecadados para o ensino básico, por exemplo. Segundo ele, é preciso eleger prioridades para os recursos públicos, devendo-se considerar mais importante o financiamento da educação básica¹⁰ que o da educação superior gratuita.

10 Considera-se que maiores gastos em educação básica e média trariam maiores benefícios à sociedade brasileira, pois o aumento da cobertura e da qualidade desses níveis de ensino está associado, por exemplo, à redução da violência e da gravidez na adolescência.

A discussão em torno da transferência de recursos do ensino superior para os demais níveis de ensino é relevante. No entanto, é possível que o debate esmaça, dado que a diferença proporcional dos investimentos nos três níveis de ensino diminuiu nos anos recentes, conforme os dados apresentados na Tabela 9.

TABELA 9

Porcentagem de investimento governamental por estudante em relação à renda *per capita* nos três níveis de ensino no ano de 2007

País	Primário	Secundário	Terciário
Argentina	15	22	16
Austrália	16	15	20
Brasil	17	18	30
Chile	12	13	11
Estados Unidos	22	24	22
Média dos países da OCDE	19	24	26

Fonte: Banco Mundial – *Education Statistic Version*. Elaboração do autor

Se por um lado essa discussão sobre a grande participação do governo no financiamento do ensino superior brasileiro pode tornar-se anacrônica, por outro lado o debate em torno da baixa participação dos alunos no financiamento das IESpu permanece atual.

Observa-se, pela Tabela 6 a modesta contribuição dos alunos no orçamento das instituições de ensino superior públicas estaduais e federais: 2,11% e 1,05%, respectivamente, no ano de 2007.

A reduzida participação dos estudantes no orçamento das IESpu surge como uma primeira justificativa em favor do financiamento compartilhado do ensino superior público gratuito brasileiro, uma vez que são os próprios estudantes os principais beneficiários dos retornos privados que a educação superior proporciona.

Supondo-se que em 2009 fosse instituída a cobrança de anuidade nas IESpu, ter-se-ia o seguinte cenário: considerando-se que em 2009 essas instituições matriculavam cerca de 1.300.000 alunos no nível de graduação, dos quais cerca de 1.226.000 matriculados em IESpu, que não cobram mensalidades, e conjecturando que estes passassem a pagar R\$ 4.000,00¹¹ de anuidade, seria gerada uma receita adicional de R\$ 4.904.028.000,00 (aproximadamente 3 bilhões na paridade do poder de compra) por ano em favor das IES públicas. Este valor representaria 28% das transferências, de R\$ 17 bilhões, feitas pela União, pelos estados e pelos municípios, às universidades no ano de 2008.¹²

11 O custo médio anual para o governo de um aluno em uma universidade pública era de aproximadamente R\$ 12.000,00 em 2009, ou seja, a anuidade de R\$ 4.000,00 cobriria cerca de 33% do custo médio anual. Os valores foram extraídos do Censo da Educação Superior, que registra as transferências governamentais sob quatro designações: Dotação Governamental da União, do Estado, do Município e Convênios. Somadas essas transferências, chega-se ao custo médio anual, para o governo, de um estudante matriculado no ensino superior público gratuito.

12 A relação das universidades que receberam esse montante pode ser encontrada na lista de siglas.

Contudo, para alguns autores a gratuidade no ensino superior público brasileiro estaria associada a aspectos de justiça social, pois jovens teriam acesso ao ensino superior sem precisar pagar por ele. Conforme aponta Mancebo (2004), as IESpu representam a única possibilidade de acesso à educação superior para muitos brasileiros.

Para outros autores, a implementação da política pública de cobrança de mensalidade seria justificada, pois a gratuidade do ensino superior nas instituições públicas estaria associada a uma distribuição perversa de renda, uma vez que muitos estudantes matriculados nessas instituições pertencem a estratos de renda mais elevada, conforme apontam Azevedo e Salgado (2012). A discussão acerca dos aspectos econômico e sociais dos estudantes de ensino superior na IESpu será apresentada no próximo capítulo.

2.4 Síntese do capítulo 2

Um dos desafios que muitos países enfrentam para reformar o sistema de ensino superior é a cobrança ou não por este nível de instrução em instituições públicas. A recomendação da Ciência Econômica é de que esse nível de ensino deve ser financiado por recursos públicos e privados. Tal recomendação está baseada nos retornos públicos e privados que a educação superior proporciona. Muitos países têm adotado ou reformulado sua forma de cobrança pelo ensino terciário.

O Brasil, no entanto, diferentemente de muitos países, ainda não adotou tal política. A instituição de cobrança de anuidade em instituições públicas de ensino superior poderia gerar uma receita adicional de aproximadamente R\$ 5 bilhões por ano, contudo a adoção de cobrança pelo ensino superior ainda é uma questão controversa. Por um lado, defende-se que as instituições de ensino superior gratuitas são a única oportunidade que alguns jovens têm de ingressar no ensino terciário; por outro, argumenta-se que muitas vagas por elas ofertadas são preenchidas por estudantes de renda mais elevada, caracterizando uma situação perversa de distribuição de renda. Essa discussão será abordada no próximo capítulo.

3 O LADO DA DEMANDA: CARACTERÍSTICAS FINANCEIRAS DOS DEMANDANTES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO

A educação superior no Brasil é considerada regressiva, pois o ingresso neste nível de ensino parece estar diretamente relacionado à situação econômica familiar. Em torno de 55% dos jovens brasileiros que possuem renda familiar *per capita* maior que cinco salários mínimos mensais frequentavam o ensino superior em 2009, ao passo que menos de 5% dos jovens que possuem renda familiar de até um salário mínimo mensal estavam matriculados nesse nível de ensino, conforme apresenta a Tabela 10.

TABELA 10

Matrículas de jovens (18-24 anos) no ensino superior no Brasil no ano de 2009, de acordo com a renda mensal *per capita*⁽¹⁾

Distribuição de jovens	Até 1 salário mínimo	1-2 salários mínimos	2-3 salários mínimos	3-5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos	Total
População ⁽²⁾	13.169.054	5.750.478	1.640.125	985.455	567.990	22.113.102
% de jovens ⁽³⁾	59,55	26,00	7,42	4,46	2,57	100
Matriculados no ensino superior ⁽⁴⁾	647.486	1.111.456	593.430	465.139	314.492	3.132.003
% em relação ao total	20,67	35,49	18,95	14,85	10,04	100
Taxa líquida ⁽⁵⁾ de matrícula	4,92	19,33	36,18	47,20	55,37	14,16

Fonte: microdados da PNAD – 2009. Elaboração do autor

Notas: (1) Outras possíveis fontes de iniquidade estão associadas ao acesso em termos de região, etnia e gênero. A distribuição de (2) matrículas em função dessas variáveis encontra-se no Apêndice.

(2) População de jovens (18-24 anos) nas respectivas faixas de renda.

(3) Porcentagem de jovens na faixa de renda em relação ao total de jovens = jovens nessa faixa/total de jovens.

(4) Quantidade de jovens na faixa de renda matriculados no ensino superior.

(5) Quantidade de jovens no ensino superior dividida pela quantidade de jovens na respectiva faixa de renda.

A situação acima persiste, apesar da intervenção governamental de oferecer vagas em instituições públicas gratuitas. Aventa-se que as instituições de ensino superior públicas são corresponsáveis pela progressividade do ensino superior no país, haja vista que parcela considerável das vagas oferecidas por elas é preenchida por estudantes que possuem renda familiar elevada.

O objetivo deste capítulo é analisar o acesso ao nível de ensino superior em função da renda. Adicionalmente, estuda-se quão determinante é a renda familiar para a escolha de cursos de maior procura e, ainda, apresenta-se um cenário de eventual cobrança de anuidade para aqueles alunos de alta renda matriculados em instituições de ensino superior públicas.

O argumento da diferença de renda entre estudantes de instituições públicas e privadas serve tanto para defender a cobrança pelo ensino superior público quanto para justificar sua gratuidade. Os que defendem a cobrança argumentam que grande parte dos alunos matriculados nas instituições públicas pertence aos estratos superiores de renda e teria, portanto, condição de pagar pela formação terciária. Por sua vez, a defesa da gratuidade argumenta que, em média, são mais ricos os estudantes que frequentam as instituições privadas, e as instituições públicas matriculam estudantes mais pobres, por isso devem permanecer gratuitas.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009 aponta que os estudantes matriculados em Instituições de Ensino Superior privadas (IESpr) tinham renda mensal média *per capita* familiar de R\$ 1.184,81, enquanto aqueles matriculados em Instituições de Ensino Superior Públicas (IESpu) tinham renda média de R\$ 1.145,47.¹³ Contudo, a comparação direta e simples de renda média pode escamotear a importância desta na definição do ingresso em uma instituição pública ou privada de ensino superior.

13 A diferença de rendas é estatisticamente significativa, conforme teste de médias.

Para um estudo mais pormenorizado será empregado o modelo de Regressão Logística, e o coeficiente estimado representará quão determinante é a renda familiar para o ingresso em uma instituição de ensino superior pública ou privada.

3.1 Modelo de Regressão Logística

O modelo de Regressão Logística é empregado quando a variável explicada assume valores binários, 0 e 1; no caso, correspondentes a ingressar em uma IESpu ou em uma IESpr.

A estratégia para mensurar o efeito da renda no ingresso em uma IESpu ou em uma IESpr é dada pela probabilidade de o estudante estar matriculado em uma das duas instituições em função da sua renda familiar.

A variável dependente assume valor igual a 1 caso o estudante tenha ingressado em uma instituição de ensino superior pública, e 0 caso o estudante tenha ingressado em instituição privada. A variável explicativa foi a renda domiciliar mensal, expressa em reais para o ano de 2009. As variáveis sexo e idade entraram como controles na Regressão.

A fonte de onde foram extraídos os dados foi PNAD,¹⁴ e as estatísticas descritivas das variáveis selecionadas para o exercício de Regressão Logística estão apresentadas na Tabela 11.

TABELA 11

Variáveis utilizadas no exercício de Regressão Logística

Variáveis	Descrição	Média	Desvio-padrão
IESpu	1 = estuda em IESpu 0 = estuda em IESpr	0.22	0.41
Sexo	1 = masculino 0 = feminino	0.43	0.49
Idade	Idade do estudante	26.56	8.20

Fonte: PNAD – 2009. Elaboração do autor

De acordo com a Tabela 11, cerca de 22% dos alunos estavam matriculados em IESpu, tinham idade média de 26 anos,¹⁵ e 43% deles eram do sexo masculino.

A regressão a ser estimada é:

$$IESpu_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 \text{idade}_i + \beta_2 \text{sexo}_i + \beta_3 \text{renda familiar}_i) \quad (3.1)$$

Os resultados são apresentados na Tabela 12.

14 No ano de 2009 visitou 153.837 unidades domiciliares e entrevistou 399.387 pessoas. Aplicando-se os pesos amostrais aos microdados da PNAD, essa pesquisa passa a representar a população brasileira no ano em que as entrevistas foram conduzidas. O processo de expansão da amostra utiliza fatores de razão cuja variável independente é a projeção da população residente de cada Unidade da Federação, segundo o tipo de área (região metropolitana não metropolitana).

15 A idade média pode parecer elevada, no entanto estudantes do ensino superior privado têm idade média sensivelmente superior à idade dos estudantes matriculados nas instituições públicas. Adicionalmente, estima-se que 30% dos estudantes do ensino superior estão fora da faixa etária de 18-24 anos. A idade média nas instituições públicas era de 24 anos em 2009, tendo como mínima 16 anos e a máxima 88 anos.

TABELA 12

Regressão Logística para alunos de graduação

Variáveis	Regressão Logística		
	n = 6076650 LR chi2 (3) = 124798.91 Prob>chi2 = 0,0000 Pseudo R2 = 0,0203		
	Log Likelihood = -3005227.5		
	Coefficientes	Desvio-padrão	Valor-p
Sexo	.1803	.0019	0.000
Idade	-.04147	.0001	0.000
Rendimento	-3.99 e -13	5.11 e -15	0.000
Constante	-.2669	.0038	0.000

Fonte: elaboração do autor com base nos resultados da Regressão

Conforme os coeficientes apontam ser do sexo masculino, aumenta a probabilidade de ingresso no curso de graduação em uma IESpu. A idade, assim como a renda, está inversamente relacionada com o ingresso em uma instituição pública. Não obstante, o valor do coeficiente da renda é muito próximo de zero, indicando a semelhança, em termos de renda, dos estudantes de graduação das instituições de ensino superior públicas e privadas.

Não se pode interpretar diretamente os resultados dessa Regressão devido à não linearidade dos parâmetros em relação à probabilidade (CAMERON; TRIVEDI, 2005). Portanto, foram aplicados os efeitos marginais.

As inferências foram feitas com base nas seguintes características: jovem de 18 anos, sexo masculino e renda mensal familiar mensal de R\$ 10.000,00. Os resultados estão apresentados na Tabela 13.

TABELA 13

Efeitos marginais da Regressão Logística

Variáveis	Coefficientes	Desvio-padrão	Valor-p	Estudante
Sexo	.0366	.0004	0.000	Masculino
Idade	-.0087	.0000	0.000	18 anos
Rendimento	-8.42 e -14	.0000	0.000	R\$ 10.000,00

Fonte: elaboração do autor com base nos resultados da Regressão

Um jovem do sexo masculino tem aproximadamente 4% a mais de probabilidade de ingressar em uma instituição pública comparado a uma jovem. E um ano a mais de idade reduziria a probabilidade de esse jovem ingressar em uma IESpu em 0,87%.

Em relação à situação econômica, considere-se que a renda familiar mensal desse jovem seja de R\$ 10.000,00 (entre os estratos de renda mais elevados); considere-se ainda que houve um aumento na renda de R\$ 5.000,00, ou seja, 50% de aumento. Tal incremento

de renda praticamente¹⁶ não faria diferença na probabilidade de esse estudante ingressar em uma IESpu em detrimento da IESpr.

Portanto, ainda que a renda média seja mais elevada para os estudantes das IESpr, ela exerce pequeno impacto no destino dos estudantes que frequentam instituições públicas ou privadas. Adicionalmente, a comparação de renda está centrada em dois grupos específicos, ou seja, apenas os jovens, 18-24 anos, matriculados no ensino superior público ou privado, e apresentaram renda média *per capita* de R\$ 1.145,47 e R\$ 1.184,81, respectivamente. Se forem considerados todos os jovens na mesma faixa etária, observa-se uma renda média mensal *per capita* de R\$ 579,09. Assim, há uma grande diferença de renda entre aqueles que estão matriculados no ensino superior em relação àqueles jovens que não estão matriculados neste nível de ensino. Nesse caso, pode haver iniquidade em termos de acesso, pois aqueles jovens que não conseguiram passar no vestibular das instituições públicas não têm acesso à educação superior, dadas suas restrições financeiras para frequentar uma instituição privada.

Outra possível iniquidade acerca do acesso ao ensino superior é quanto à escolha do curso. Schwartzman (2003) aponta que a comparação direta de renda entre grupo de estudantes de instituições públicas e privadas revela que ambos possuem nível econômico semelhante, conforme visto anteriormente. Contudo, a grande discrepância deve estar entre os cursos de maior procura, como Medicina¹⁷ e Direito, em relação aos cursos de menor procura, como Pedagogia,¹⁸ Matemática e Letras, por exemplo. Argumenta-se que aqueles cursos,¹⁹ tanto nas IESpu quanto nas IESpr, são frequentados por estudantes de nível socioeconômico mais elevado, se comparado aos estudantes matriculados nestes cursos (Pedagogia, Matemática e Letras). Na próxima subseção será estudada a escolha do curso em função da renda familiar. Para tanto, será empregado o Modelo Logístico Multinomial.

3.2 Modelo de Regressão Logística Multinomial²⁰

O modelo de Regressão Logística Multinomial pode ser entendido como uma extensão do modelo de Regressão Logística Binário (empregado anteriormente). No entanto, no

16 A probabilidade de esse estudante ingressar em uma IESpu ao invés de uma IESpr diminui em -0.0000000421%.

17 Foram ofertadas 16.876 vagas no curso de Medicina no ano de 2009. Houve 390.774 inscritos, ou seja, uma concorrência de 23,15 alunos por vaga. Ingressaram 17.339 alunos nesse ano. Para o curso denominado Medicina Geral foram ofertadas 150 vagas, com 5.123 inscritos, cerca de 34,15 alunos por vaga.

18 Foram ofertadas 178.805 vagas no curso de Pedagogia em 2009, disputadas por 235.632 candidatos, ou seja, uma concorrência de aproximadamente 1,31 aluno por vaga. Ingressaram nos cursos de Pedagogia 81.068 alunos em 2009.

19 Do total de alunos do curso de Medicina que responderam ao Enade de 2008, 73% havia cursado segundo grau exclusivamente em escolas privadas e apenas 12% nas públicas. Cerca de 25% deles eram de famílias que apresentavam renda mensal maior que trinta salários mínimos; 53% tinham pai com formação superior e 54% tinham mãe com formação superior. Para Pedagogia, as características eram as seguintes: nenhum estudante era de família com renda mensal maior que trinta salários mínimos; apenas 7% deles tinham pai com ensino superior e 10% tinham mãe com ensino superior; cerca de 77% havia cursado o segundo grau exclusivamente em escolas públicas e apenas 3% cursaram segundo grau em escolas privadas.

20 Ver Cameron e Trivedi (2005).

modelo Multinomial a variável resposta pode assumir mais de dois valores, codificados de 1 a J. As respostas representam as escolhas dos cursos.

O exercício visa a estimar as probabilidades comparadas de um aluno com determinadas características ingressar em um curso de maior procura em relação a um curso de menor procura. A intenção foi examinar particularmente a influência da renda na escolha do curso e, de forma geral, identificar outras características que contribuem para que os jovens escolham determinadas profissões. Por isso, incluiu-se um vetor de características dos estudantes universitários que responderam ao questionário socioeconômico do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

As inferências são feitas tomando-se como base o curso de Pedagogia.²¹ Os dados²² da variável explicada, assim como as explicativas, utilizados no exercício estão apresentados no Quadro 1.

QUADRO 1

Codificação das variáveis utilizadas na Regressão Multinomial

Variáveis	Descrição
Curso	1 = Administração [...] 67 = Secretariado Executivo
Escolaridade do pai	1 = Pai com ensino superior 0 = Pai sem ensino superior
Escolaridade da mãe	1 = Mãe com ensino superior 0 = Mãe sem ensino superior
Renda	1 = Renda mensal familiar maior que 20 salários mínimos 0 = Renda mensal familiar menor que 20 salários mínimos
Segundo grau	1 = Segundo grau em escola privada 0 = Segundo grau em escola pública
Etnia	1 = Branca e amarela 0 = Parda, preta e indígena

Fonte: questionário socioeconômico do Enade. Elaboração do autor

21 Normalmente são dois os motivos para a escolha deste curso. Primeiro, ele apresenta menor concorrência. Segundo, trata-se de um curso que supostamente matricula alunos com nível socioeconômico menor, por isso servirá de base de comparação na escolha dos alunos pelos demais cursos. A metodologia empregada permite detectar a importância da renda, além de outras características socioeconômicas, para a escolha de cursos de maior procura em relação aos cursos de menor procura.

22 O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é um dos procedimentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Tem como objetivo acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho acadêmico dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. Além de avaliar a qualidade dos cursos e instituições, o exame colhe uma variedade de informações dos estudantes. Para este trabalho foram extraídas do Enade as respostas dos questionários do perfil socioeconômico dos alunos do ano de 2008. O trabalho limitou-se a esse corte temporal devido à variação na quantidade e no conteúdo das perguntas nos anos anteriores.

A regressão estimada foi:

$$curso_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 escpai_{i,j} + \beta_2 escmae + \beta_3 renda_{i,j} + \beta_4 segrau + \beta_5 etnia) \quad (3.2)$$

Para uma apresentação mais didática foram construídas duas tabelas: a primeira apresenta os resultados das características pessoais, e a segunda, os resultados exclusivamente de renda. Os resultados da primeira são apresentados na Tabela 14, e os da segunda, na Tabela 15.

TABELA 14

Resultados da Regressão Multinomial

Regressão Logística Multinomial		n = 287087	
Log Likelihood = -731562,34		LR chi2 (368) = 57036,42	
		Prob >chi2 = 0,0000	
		Pseudo R2 = 0,0375	
Variáveis	Coefficientes	Desvio-padrão	Valor-p
Direito			
2º grau em escola privada	3.42	.1521	0.000
Pai com ensino superior	2.49	.1332	0.000
Mãe com ensino superior	2.24	.1163	0.000
Etnia	1.22	.0538	0.000
Odontologia			
2º grau em escola privada	5.48	.8413	0.000
Pai com ensino superior	3.27	.4900	0.000
Mãe com ensino superior	3.11	.4585	0.000
Etnia	1.34	.1929	0.037
Medicina			
2º grau em escola privada	1.25	4.209	0.000
Pai com ensino superior	4.31	1.036	0.000
Mãe com ensino superior	3.97	.9471	0.000
Etnia	0.81	.1787	0.328

Fonte: resultados da Regressão com base nos dados do questionário socioeconômico do Enade. Elaboração do autor

Nota: Base de comparação: Curso de Pedagogia.

Os resultados apontam que cursar o segundo grau em escola privada aumenta a probabilidade de ingressar em cursos mais concorridos, assim como ter pai ou mãe com ensino superior aumenta a probabilidade de escolher um curso mais concorrido. Por exemplo, ter estudado em escola privada aumenta em 3,42 vezes a probabilidade de fazer o curso de Direito em vez do de Pedagogia. Adicionalmente, ter pai e mãe com ensino superior aumenta em cinco vezes a probabilidade de escolher o primeiro curso em vez do segundo. Por fim, ser branco ou amarelo aumenta em 1,22 vezes a chance de ser um advogado em vez de um pedagogo.

Em relação à renda, os resultados para todos os cursos são apresentados na Tabela 15.

TABELA 15

Resultado da Regressão Multinomial para a renda

N.	Regressão Logística Multinomial		
	n= 287087 LR chi2 (368) = 57036,42 Prob>chi2 = 0,0000 Pseudo R2 = 0,0375 Log Likelihood = -731562,34		
	Nome da área avaliada	Prob. escolha	Valor-p
01	Administração	7.25	0.000
17	Agronomia	7.61	0.000
21	Arquitetura e Urbanismo	18.46	0.000
65	Arquivologia	12.50	0.018
66	Biblioteconomia	2.13	0.454
16	Biologia	2.47	0.000
55	Biomedicina	8.27	0.000
22	Ciências Contábeis	4.10	0.000
13	Ciências Econômicas	13.49	0.000
54	Ciências Sociais	5.61	0.000
40	Computação e Informática	4.50	0.000
08	Comunicação Social	12.00	0.000
26	Design	12.85	0.000
02	Direito	13.17	0.000
35	Educação Física	3.13	0.000
23	Enfermagem	2.52	0.000
57	Engenharia (grupo i) ⁽¹⁾	11.56	0.000
58	Engenharia (grupo ii) ⁽²⁾	8.37	0.000
59	Engenharia (grupo iii) ⁽³⁾	11.26	0.000
60	Engenharia (grupo iv) ⁽⁴⁾	9.90	0.000
61	Engenharia (grupo v) ⁽⁵⁾	8.11	0.000
62	Engenharia (grupo vi) ⁽⁶⁾	8.79	0.000
63	Engenharia (grupo vii) ⁽⁷⁾	7.19	0.000
64	Engenharia (grupo viii) ⁽⁸⁾	4.22	0.000
19	Farmácia	5.37	0.000
32	Filosofia	4.32	0.000
14	Física	3.03	0.000
36	Fisioterapia	6.60	0.000
27	Fonoaudiologia	8.10	0.000
30	Geografia	1.36	0.000

N.	Regressão Logística Multinomial		
	Nome da área avaliada	Prob. escolha	Valor-p
			n= 287087 LR chi2 (368) = 57036,42 Prob>chi2 = 0,0000 Pseudo R2 = 0,0375
	Log Likelihood = -731562,34		
24	História	1.90	0.000
09	Letras	1.28	0.000
07	Matemática	0.77	0.009
12	Medicina	43.77	0.000
05	Medicina Veterinária	9.76	0.000
43	Música	7.50	0.001
28	Nutrição	5.68	0.000
06	Odontologia	14.79	0.000
20	Pedagogia		
18	Psicologia	8.49	0.000
15	Química	1.73	0.000
67	Secretariado Executivo	2.34	0.146
38	Serviço Social	1.46	0.196
39	Teatro	0.00	1.000
52	Terapia Ocupacional	5.30	0.022
29	Turismo	7.58	0.000
51	Zootecnia	11.67	0.000

Fonte: resultados da Regressão com base nos dados do questionário socioeconômico do Enade. Elaboração do autor

Notas: Base de comparação: Curso de Pedagogia. Todas as inferências são feitas em relação à Pedagogia.

(1) Engenharias: geológica, agrimensura, cartográfica, civil, recursos hídricos, sanitária.

(2) Engenharias: controle de automação, computação, redes de comunicação, telecomunicação, elétrica, eletrônica, eletrotécnica, indústria elétrica e mecatrônica.

(3) Engenharias: industrial mecânica, mecânica, aeroespacial, aeronáutica, automotiva e naval.

(4) Engenharias: bioquímica, de alimentos, biotecnologia, química e têxtil.

(5) Engenharias: de materiais, física e metalúrgica.

(6) Engenharias: de produção, de produção civil, de produção elétrica, de produção mecânica, de produção química.

(7) Engenharias: ambiental, de minas, de petróleo, industrial.

(8) Engenharias: agrícola, de pesca e florestal.

Os resultados da regressão sugerem que a renda é importante fator para a escolha do curso. Por exemplo, os jovens que tinham renda familiar mensal maior que vinte salários mínimos, em 2008 tinham 43 vezes mais chance de escolher o curso de Medicina, em vez do de Pedagogia. Adicionalmente, para outros cursos menos concorridos, como Serviço Social, Biblioteconomia, a renda não foi fator determinante para a escolha desses cursos em detrimento do curso de Pedagogia.

Conforme aponta o Modelo Logístico Multinomial, a renda é determinante na escolha e no acesso aos cursos mais concorridos. Contudo, conforme mostram os resultados do

Modelo Logístico Binomial, ela exerce pequeno efeito para determinar se um estudante com alta renda vai para instituição pública ou privada.

Desse modo, tanto as instituições privadas quanto as públicas não atenuam o processo de equalização de oportunidade intergeracional, pois aqueles jovens que possuem vantagens, em razão do *background* familiar e econômico, são, no geral, os que frequentam cursos que lhes proporcionarão benefícios privados elevados. Por exemplo, tomando-se um jovem que cursou o segundo grau exclusivamente em colégio privado, cujos pais possuem ensino superior e a renda familiar média maior que vinte salários mínimos, sua chance de estar cursando Medicina é 52 vezes maior do que estar cursando Pedagogia. Isso acontece tanto nas instituições de ensino superior privadas quanto nas instituições públicas.

Nesse sentido, parece legítimo contar com a participação dos alunos no financiamento das instituições públicas em que estudam.

3.3 Cobrança de mensalidade pelo ensino superior público de alunos com alta renda familiar

Azevedo e Salgado (2012) propõem uma interpretação teórica da implementação de cobrança no ensino superior público para estudantes de alta renda com o objetivo de entender duas questões: i) como a cobrança altera os incentivos dos agentes envolvidos; e ii) o impacto dessa cobrança na eficiência e na equidade da provisão de educação superior. Para entender essas questões é formalizado um modelo, tendo como uma das primeiras hipóteses a igualdade – exceto pela cobrança de mensalidade – entre instituições de ensino superior públicas e privadas. Nesse contexto, estudantes preferem ingressar em uma instituição pública, mesmo que possam pagar o ensino em instituições privadas.

A intuição básica é a seguinte: os autores supõem que a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) cobre um montante pelo curso superior de R\$ 100.000,00, enquanto na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) a cobrança é nula. O estudante vai para a PUC-Rio se, e somente se, o fato de estudar nesta instituição, ao invés de estudar na UFRJ, lhe proporcionar um prêmio salarial (benefício privado) maior que R\$ 100.000,00, caso contrário ingressa na UFRJ, não internalizando, portanto, os custos de sua educação ao escolher a instituição de ensino superior pública.

Segundo os autores, o fato de a educação superior pública no Brasil ser gratuita gera um diferencial de preço elevado entre IESpr e IESpu que cria dois tipos de perda social: i) a sociedade subsidia um estudante que teria condições financeiras de frequentar uma instituição privada; e ii) aqueles jovens de alta renda que frequentam IESpu exercem externalidade negativa sobre aqueles jovens que não entraram nas IESpu e não têm recursos suficientes para estudar em uma IESpr. Estes jovens ficam sem formação superior.

Desse modo, os autores mostram que haveria ganho social caso fosse adotada a política pública de cobrança nas IESpu para aqueles estudantes que pudessem pagar.

Supondo-se que o governo institua a cobrança pelo ensino superior nas instituições públicas, um valor, por exemplo, de R\$ 10.000,00 por um curso na UFRJ (cobrado daqueles alunos que têm condições financeiras de pagar), com o início da cobrança os estudantes com recursos suficientes para pagar pela PUC-RJ e com perspectiva de obter retorno privado maior estudando nesta, em vez da UFRJ, optariam por estudar na PUC-RJ.

A mudança de cada aluno gera ganhos de bem-estar de no mínimo R\$ 90.000,00. O segundo efeito de aumento de bem-estar é a saída desses estudantes da UFRJ, que deixa uma quantidade de vagas livres para serem ocupadas por estudantes de renda menor.

Tomando-se como base os resultados do modelo apresentado por Azevedo e Salgado (2012), serão analisados a quantidade de alunos de alta renda matriculados nas IESpu brasileiras e quanto seria arrecadado caso fosse instituída a cobrança de mensalidade para esses alunos.

O número de alunos matriculados em IESpu no curso de graduação com renda familiar mensal maior que R\$ 10.000,00 em 2009 era de 147.330; subtraindo-se 14.000 deles, referentes aos alunos matriculados em IESpu que já pagam mensalidades, ficariam 133.330 aptos a pagar mensalidades. Supondo-se que o governo passe a cobrar uma anuidade média de R\$ 4.000,00, a arrecadação governamental seria de aproximadamente R\$ 533.320.000,00 anuais, representando cerca de 3% das transferências governamentais para o conjunto de universidades em estudo.

Alternativamente, supondo-se que a partir do momento em que foi instituída a cobrança nas IESpu todos os alunos de renda familiar elevada, maior que R\$ 10.000,00 mensais, prefiram frequentar instituições de ensino superior privadas seriam liberadas 133.330 vagas para alunos de menor renda, ou seja, em torno de 10% das vagas do ensino superior público gratuito seriam liberadas para os estudantes com renda familiar menor que R\$ 10.000,00.

Ainda que expressivo, esse aumento no número de vagas seria insuficiente para cumprir os objetivos de aumento na quantidade de alunos matriculados no ensino superior brasileiro. A discussão em torno da oferta de vagas no ensino superior público no Brasil será o assunto do próximo capítulo.

3.4 Síntese do capítulo 3

O objetivo deste capítulo foi analisar o acesso ao ensino superior em função da renda. A comparação direta da renda média dos estudantes do ensino superior público e privado revela que alunos matriculados em instituições privadas apresentam renda média ligeiramente maior. Contudo, a afirmação de que a renda determina o destino do estudante de nível superior para instituições públicas ou privadas é temerária. O exercício econométrico demonstrou que apesar de a renda ter efeito negativo quanto ao ingresso em instituições públicas, ele é muito pequeno, muito próximo de zero. Não obstante, a renda é fator determinante na escolha do curso. Por exemplo, um jovem com renda familiar média

acima de R\$ 10.000,00 tem 43 vezes mais chance de estar matriculado no curso de Medicina do que no curso de Pedagogia. Portanto, não parece injusto cobrar pelo ensino superior daqueles estudantes que possuem renda familiar elevada e maior probabilidade de ingressar em cursos que potencialmente lhes proporcionarão elevados retornos privados.

Utilizando o arcabouço teórico proposto por Azevedo e Salgado (2012), estimou-se a arrecadação com a adoção de uma eventual cobrança de anuidades pelas instituições públicas de ensino superior brasileiras. Considerando-se apenas estudantes com renda mensal maior que R\$ 10.000,00 por mês, chega-se a uma arrecadação de aproximadamente R\$ 530 milhões anuais caso esses alunos permanecessem matriculados nas instituições públicas de ensino superior.

A interpretação alternativa é de que a partir do momento em que as IESpu começam a cobrar pelo ensino superior dos estudantes de alta renda estes seriam estimulados a procurar IESpr. Supondo-se que todos aqueles estudantes com renda familiar mensal maior que R\$ 10.000,00 trocassem as instituições públicas pelas instituições privadas, nesse cenário estes estudantes deixariam de ocupar aproximadamente 130 mil vagas nas instituições públicas, liberando-as para estudantes de menor renda. Conforme apontam os autores, um ganho para a sociedade como um todo.

O aumento de vagas, entretanto, não seria suficiente para atingir as metas do governo de expansão do ensino superior no Brasil, devendo-se, desse modo, procurar outros meios para aumentar a quantidade de vagas disponíveis em IESpu no país. Esta questão será estudada no próximo capítulo.

4 POSSIBILIDADE DE AUMENTO NO NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: GANHO DE EFICIÊNCIA E A EXPANSÃO PELA PARTICIPAÇÃO DE EX-ALUNOS NO FINANCIAMENTO

Sanyal e Martin (2006) apontam que houve aumento pela procura por ensino superior desde da década de 1990. No entanto, países em desenvolvimento ainda possuíam taxa média de matrículas sensivelmente inferior à média mundial, 11,3% e 23,2% respectivamente, e muito aquém da média dos países desenvolvidos, 54,6%. Portanto, países em desenvolvimento necessitavam expandir a educação superior rapidamente se quisessem alcançar a média mundial.

No Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, houve expressivo crescimento no número de matrículas no ensino superior desde os anos 1990. Em 1962 existiam 107.509 alunos matriculados em IES. Em 1998 já havia 2.125.958. No ano de 2008 eram 5.080.056, dos quais 74,92% estavam matriculados em instituições privadas, conforme mostra a Tabela 16.

TABELA 16

Evolução no número de alunos matriculados

Distribuição de alunos	1980	1991	1998	2001	2008	$\Delta(\%)$ 80/08
N. de alunos	1.377.286	1.565.056	2.125.958	3.030.754	5.080.056	269
Públicas	492.232	605.736	804.729	939.225	1.273.965	159
Federal	316.715	320.135	408.640	502.960	643.101	103
Estadual	109.252	202.315	274.934	357.015	490.235	349
Municipal	66.265	83.286	121.155	79.250	140.629	112
Privadas	885.054	959.320	1.321.229	2.091.529	3.806.091	330
% privada	64	61	62	69	75	17
% pública	36	39	38	31	25	-31

Fonte: INEP. Elaboração do autor

Observa-se uma evolução de 269% em 2008 em relação ao ano de 1980. Apesar desse crescimento nos últimos anos no número de matrículas no ensino terciário, considera-se que a quantidade de estudantes nesse nível de ensino ainda é pequena. A taxa bruta²³ de matrícula no ensino superior no Brasil ainda é considerada baixa se comparada com outros países, conforme aponta a Tabela 17.

Para aumentar o número de estudantes nas instituições públicas federais foi implementado o programa Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) em abril de 2007. Contudo, essa iniciativa parece insuficiente para atingir a meta proposta no Plano Nacional de Educação de 2002, bem como a meta do PNE para o decênio 2011-2020, que tem como objetivo (apresentado na Meta 12) elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% até 2020; esta última taxa estava em torno de 14% em 2009.

TABELA 17

Percentual bruto de matrículas no ensino superior em diferentes países

País ⁽¹⁾	1998	2008	Crescimento (%)
Argentina	47	67,7	44
Austrália	66	77	17
Brasil	13	34,4	165
Chile	34	54,8	61
Estados Unidos	70	82,9	18
Federação Russa	-	72	-
Portugal	-	60,2	-
Uruguai	35	64,9	85
Venezuela	-	78,6	-
China	6	22,4	173

Fonte: Banco Mundial – *Education Statistic Version*. Elaboração do autor

Nota: (1) Os dados para a Índia e a África do Sul não estão disponíveis.

²³ Percentual de matrículas em relação ao número de jovens de 18 a 24 anos na população do país.

Considerando-se que o crescimento seria de aproximadamente 11 milhões de matrículas naquele nível de ensino mantendo-se a atual distribuição, 25% nas universidades públicas e 75% nas universidades privadas, as IESpu deverão matricular aproximadamente 2.750.000 alunos. No ano de 2009 elas matriculavam cerca de 1.300.000, ou seja, deve haver um aumento de cerca de 49% até 2020. As instituições públicas têm, assim, um grande desafio pela frente.

A expansão acelerada no número de matrículas em IES públicas exigiria o aumento de eficiência aliado ao incremento de investimentos, que, segundo Schwartzman (2001), poderia ser adquirido pelo aumento de captação de recursos, como, por exemplo, a cobrança de anuidades, que ainda é muito limitada.

Este capítulo tem dois objetivos. Primeiro, estudar o aumento de vagas nas universidades públicas por meio do ganho de eficiência dessas instituições. Segundo, apresentar a Proposta de Emenda Parlamentar para introdução de uma contribuição social de ex-alunos oriundos de IESpu para expansão de vagas nessas instituições.

4.1 Eficiência das universidades públicas

Eficiência aqui é definida como a habilidade das unidades produtoras (universidades públicas) de combinar insumos (recursos financeiros e professores) de forma otimizada e, com isso, conseguir a maior quantidade relativa de produtos (alunos matriculados, atividades de extensão, pesquisas e qualidade) em comparação com as demais unidades produtoras. Aquelas unidades que conseguem otimizar sua produção (maior quantidade de produtos com menor quantidade de insumos) são consideradas *benchmarks*.

Será medida a eficiência estática das universidades públicas brasileiras por meio do método de Análise Envoltória de Dados (DEA), que calcula a eficiência relativa com referência a outras unidades produtivas do conjunto.

4.1.1 Metodologia de Análise Envoltória de Dados²⁴

A Análise Envoltória de Dados é uma ferramenta não paramétrica baseada em programação matemática linear para estimar a fronteira de possibilidade de produção.

Na literatura existem metodologias paramétricas (fronteira estocástica²⁵) e não paramétricas (DEA) para o cálculo da eficiência. Embora não haja consenso acerca da melhor metodologia, é importante destacar que a paramétrica apresenta como aspecto positivo a incorporação dos erros de medida, e como aspectos negativos, a consideração de um único produto na análise (COOPER; SEIFORD e TONE, 2000) e, ainda, a necessidade de suposição de uma forma da função de produção.

²⁴ Ver Ferreira e Gomes (2009).

²⁵ Atualmente existem trabalhos que buscam incorporar multiprodutos nos estudos com fronteira estocástica. Um exemplo pode ser encontrado em Fernandez, Koop e Steel (2000).

A intuição básica da metodologia DEA em corte seccional é a criação de uma fronteira, a qual representa a eficiência máxima das unidades produtoras no conjunto. Portanto, aquelas unidades que estão na fronteira maximizam seus insumos ou a quantidade de produtos. Por sua vez, as unidades que estão aquém da fronteira podem melhorar a combinação dos insumos para produzir mais, ou podem continuar produzindo a mesma quantidade de produtos reduzindo os insumos. Desse modo, a metodologia permite uma comparação relativa em dado período no tempo das unidades produtoras que estão na amostra. A título de exemplo, supondo-se que um indicador de eficiência das universidades seja a razão entre o número de alunos matriculados e o número de professores equivalentes. Analisando-se apenas esses dados para as duas universidades, tem-se o exemplo na Tabela 18.

TABELA 18

Eficiência de universidades com base no número de professores

Universidade	N. de alunos	N. de professores	Aluno/professor	Eficiência relativa (%)
UFC	50972	5170	9,86	$100(9,86/10,65) = 92,58$
UFPA	64220	6028	10,65	$100(10,65/10,65) = 100,00$

Fonte: dados do Censo da Educação Superior 2008. Elaboração do autor

No modelo de Análise Envoltória de Dados com rendimento constante de escala, com um insumo e um produto, a medida de eficiência de uma unidade produtora ineficiente é igual à relação entre sua produtividade e a produtividade da unidade mais eficiente.

A função de produção $Q_y = f(Q_x)$ representa a fronteira de possibilidade de produção. Por um lado, unidades que estão sobre a fronteira, isto é, que atingem o máximo de produção possível dado o processo produtivo utilizado, apresentam o índice de eficiência igual a 1. Por outro, as instituições que estão aquém da fronteira de produção obtêm índice menor que 1.

Observa-se, conforme Tabela 19, que a Universidade Federal do Pará otimiza seu insumo (quantidade de professores) para produzir relativamente mais produtos (quantidade de alunos matriculados) se comparada à Universidade Federal do Ceará, ou seja, aquela opera na fronteira da possibilidade de produção, enquanto esta se encontra aquém.

Tomando-se como base a unidade mais eficiente é possível mensurar a produção potencial da unidade que não atingiu a fronteira de produção. Para a interpretação numérica deve-se analisar a Tabela 19, que indica que a UFC deveria aumentar a quantidade de alunos, em torno de 8%, para obter a mesma produtividade que a UFPA.

A comparação anterior é direta e simples, pois só há um insumo (número de professores) produzindo apenas um produto (número de alunos matriculados). Contudo, quando é considerado mais de um insumo, ou mais de um produto, torna-se mais difícil avaliar a eficiência relativa.

A análise de apenas um produto pode penalizar instituições que produzem relativamente mais do outro produto que não está sendo considerado. Por exemplo, a pura comparação

entre quantidade de alunos matriculados pode prejudicar aquelas instituições que matriculam relativamente menos alunos, mas conduzem relativamente mais pesquisas e projetos de extensão ou têm maior qualidade nos seus cursos. O emprego do método de análise de eficiência permite a incorporação de inúmeros produtos e insumos, não necessitando determinar a forma funcional, e calcula a eficiência relativa das unidades produtoras no grupo.

4.1.1.1 Corte seccional – DEA/SBM²⁶

A metodologia empregada será a DEA, com uma variante do modelo tradicional. O modelo utilizado é denominado DEA/SBM (*Slacks Based Measure*). Os modelos DEA tradicionais – como o CCR (Charnes, Cooper e Rhodes (1978)) e o BCC (Banker, Charnes e Cooper (1984)) – assumem a hipótese de retornos constantes e variáveis de escala, respectivamente. Além disso, é necessário que seja determinado *a priori* qual o tipo de orientação: insumo²⁷ ou produto. O modelo DEA/SBM não exige a determinação dessas orientações.

Cooper, Seiford e Tone (2000) ressaltam que os modelos aditivos, no caso DEA/SBM, embora possuam o mesmo conjunto de possibilidades de produção dos modelos DEA tradicionais, têm a vantagem de considerar as folgas (excesso de insumo e escassez de produto) simultaneamente na função de produção, não havendo, assim, necessidade de definir entre os tipos de orientação.

Os dados utilizados para o estudo da eficiência foram extraídos de duas bases: Censo da Educação Superior²⁸ e Geocapes.²⁹

Foram analisadas aqui apenas as universidades públicas. As instituições privadas foram excluídas da análise, pois possuem lógica diferente das instituições públicas, na medida em que estão inseridas em um ambiente concorrencial orientado pelo mercado, ou seja, há um incentivo maior para que sejam eficientes, pois são financiadas, em última instância, por recursos privados. As instituições públicas, por sua vez, são financiadas por recursos públicos, não tendo o mesmo incentivo de mercado para eficiência.

As demais instituições públicas (faculdades, centros universitários, centros tecnológicos) também não foram incluídas no exercício, pois não têm obrigatoriedade de conduzir pesquisa

26 A apresentação mais pormenorizada da Metodologia DEA/SBM encontra-se no Anexo.

27 Os modelos de orientação-insumo (produto) visam a minimizar (ou a maximizar) o insumo (produto), mantendo constante o nível de produto (insumo).

28 O Censo da Educação Superior é realizado anualmente pelo Inep, que coleta e organiza dados sobre as instituições de ensino superior no Brasil. A coleta dos dados tem como referência as diretrizes gerais previstas pelo Decreto n. 6.425, de 4 de abril de 2008. O censo reúne informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

29 A base de dados Geocapes é uma ferramenta de dados georreferencial, disponibilizada pela Capes para consulta de dados sobre estudantes de pós-graduação de acordo com suas localizações geográficas. Com esta ferramenta é possível consultar também informações sobre instituições que oferecem cursos de mestrado e doutorado.

e atividades de extensão. Universidades que não apresentavam todas as informações também foram excluídas do estudo.

Com o intuito de aplicar a metodologia em grupos mais homogêneos, as universidades públicas foram reunidas em três grupos: grande porte, médio porte e pequeno porte. O critério utilizado para o agrupamento foi o de receitas anuais, conforme classificação do BNDES para pequenas, médias e grandes empresas.

Os dados utilizados para os cálculos da eficiência das universidades públicas e as variáveis selecionadas estão apresentados, com suas respectivas estatísticas descritivas, na Tabela 19.

Observa-se, pelas médias, que as universidades públicas brasileiras são heterogêneas em tamanho, o que justifica sua separação por porte para obtenção de grupos mais homogêneos, apresentando características similares.

TABELA 19

Valores médios de produtos e insumos utilizados no cálculo do DEA e índice de Malmquist

Produto/insumo		Grande porte	Médio porte	Pequeno porte
Produto 1	Alunos ⁽¹⁾	46.048	23.188	16.587
Produto 2	Extensão ⁽²⁾	1.192.598	339.409	88.180
Produto 3	Pesquisa ⁽³⁾	1.071	288	72
Produto 4	Qualidade (IGC) ⁽⁴⁾	355.6	311.5	277.9
Insumo 1	Receitas ⁽⁵⁾	R\$ 841.256,748	R\$ 159.969,374	R\$ 47.838,752
Insumo 2	Prof. equivalente ⁽⁶⁾	8.134	3.093	1.374

Fonte: dados extraídos do Censo da Educação Superior. Elaboração do autor

Notas: (1) Quantidade de alunos matriculados na graduação e na pós-graduação.

(2) Número de atividades de extensão conduzidas pela universidade.

(3) Teses e dissertações foram utilizadas como proxy de pesquisa, dada a indisponibilidade de informações sistematicamente coletadas sobre artigos publicados e registro de patentes pelas universidades.

(4) IGC = Índice Geral de Cursos, divulgado anualmente pelo Inep.

(5) Soma das transferências governamentais sob quatro designações: dotação governamental da União, do estado, do município e dos convênios e as transferências efetuadas pela Capes às universidades.

(6) A metodologia de cálculo é apresentada no Anexo.

Considerando-se que as universidades são unidades produtoras que têm como objetivo final quatro *outputs*: i) quantidade de alunos formados; ii) atividades de extensão; iii) pesquisas; e iv) qualidade da educação, para produzir os referidos produtos são utilizados os seguintes *inputs*: recursos financeiros; e número de professores equivalentes.

Para o cálculo dos índices de eficiência (DEA) foram utilizadas as quantidades relativas de insumos e produtos. Como insumos, foram consideradas a quantidade de professores equivalentes em relação à quantidade de alunos e as receitas das instituições por alunos. Como produtos, foram considerados a quantidade de alunos formados em relação à quantidade de alunos matriculados, a quantidade de atividades de extensão dividida pela quantidade de alunos, o número de pesquisas (teses e dissertações) pela quantidade de alunos, e a qualidade das instituições medida pelo Índice Geral do Curso (IGC).

Os resultados referem-se ao método Fronteira de Eficiência para o ano de 2008. As Tabelas 20, 21 e 22 apresentam três colunas, sendo a primeira a sigla da universidade, na sequência o índice de eficiência, e a terceira coluna apresenta as instituições *benchmarks*.

TABELA 20

Fronteira de eficiência das universidades de grande porte e sua *benchmark* – 2008

Universidades	Eficiência	<i>Benchmark</i>
UnB	0.64	UFBA
UFU	1	
Unesp	1	
UFPA	1	
UFRN	0.90	UFBA
UFPR	0.94	UFBA
UFF	1	
UFMG	1	
UFBA	1	
UFPB	1	
UFPE	0.86	UFRGS
UFRGS	1	
UFSM	1	
UFC	0.72	UFBA
UFSC	0.91	UFRGS
UFRJ	1	
Unifesp	1	
UFG	1	

Fonte: resultado do cálculo do DEA com dados do Censo da Educação Superior – Inep. Elaboração do autor

Lembre-se que aquelas universidades que tiveram eficiência igual a 1 estão na fronteira, ou seja, são eficientes; e as que possuem eficiência menor que 1 estão aquém da fronteira, isto é, não atingiram ainda a eficiência, podendo aumentar a quantidade de matrículas, por exemplo.

A *benchmark* refere-se à instituição que tem as melhores práticas e que, em linhas gerais, serve como modelo para as instituições que não chegaram à fronteira de produção. O método elege as *benchmarks* de acordo com sua capacidade de otimização de insumos e pela similaridade, em termos de quantidade de insumo e ou produtos, com outras instituições. Nesse sentido, pode haver mais de uma *benchmark*, e uma universidade pode servir de *benchmark* para diversas outras.

Em 2008, a maioria das universidades de grande porte estava otimizando sua produção. Foram seis as instituições que não chegaram à fronteira, das quais três estavam próximo dela, com índice acima de 0,90. A UnB foi a instituição com o resultado mais baixo no grupo. O resultado para esta instituição foi de 0,647, indicando que a produção poderia ser acrescida em 35,3% sem a necessidade de aumento concomitante de recursos.

Para as universidades de médio porte, aproximadamente 46%, 11 delas, chegaram à fronteira de eficiência, enquanto 54% ficaram aquém. A Uerj foi considerada *benchmark* para oito universidades abaixo da fronteira, a UTFPR para três, e a UEM para outras duas, totalizando assim 13 universidades não eficientes para este ano.

TABELA 21

Fronteira de eficiência das universidades de médio porte e sua *benchmark* – 2008

Universidades	Eficiência	<i>Benchmark</i>
UFMT	0.66	UTFPR
UFS	0.83	UTFPR
Ufam	0.69	UEM
UFRPE	0.74	UTFPR
Ufscar	1	
UFV	0.61	UEM
UEL	1	
Uneb	1	
Udesc	1	
UEM	1	
Uerj	1	
UFMA	0.64	UTFPR
UFES	0.60	Uerj
UFRRJ	1	
UFJF	0.80	UTFPR
Ufal	0.66	Uerj
UFPI	1	
UTFPR	1	
UFPEL	1	
Unirio	1	
UFMS	0.66	UEM
UFMG	1	

Fonte: resultado do cálculo do DEA com dados do Censo da Educação Superior – Inep. Elaboração do autor

TABELA 22Fronteira de eficiência das universidades de pequeno porte e sua *benchmark* – 2008

Universidades	Eficiência	Benchmark
UFOP	0,94	
Uesc	1	
UECE	1	
UEPA	1	
UEG	1	
Uern	1	
UVA	1	
UFSJ	1	
Unimontes	1	
UPE	0.67	UEPA
UFAC	1	
UEPB	1	
Uema	1	
Ufersa	1	
UFRA	1	
Ufla	1	
Unifal-MG	1	
UFVJM	1	
UFTM	1	
Unifei	1	
Unioeste	1	
UEFS	1	
Uesb	1	
Unir	1	
Unemat	0.86	UEPA
UEPG	1	
Uespi	0.99	
UFRR	1	
Unifap	1	
UENF	1	
UEMS	0.74	UEMG
UEMG	1	
Unicentro	1	
UERGS	0,79	UEFS
UFT	0.96	Uepa

Fonte: resultado do cálculo do DEA com base nos dados do Censo da Educação Superior – Inep. Elaboração do autor

Os resultados para o grupo de universidades de pequeno porte revelam que cinco dessas instituições, aproximadamente 14% do grupo, estavam aquém da fronteira de produção, enquanto trinta, aproximadamente 86%, chegaram a ela.

De acordo com os resultados do DEA chega-se a um aumento potencial de aproximadamente 36 mil³⁰ alunos, cerca de 2,8%, na quantidade total de matriculados nas universidades públicas brasileiras analisadas por ganho de eficiência nessas instituições. A quantidade é considerável, contudo não seria suficiente para atingir o objetivo governamental de aumento de estudantes naquelas instituições.

A participação de ex-alunos no financiamento das IESpu brasileiras para a expansão dessas instituições pode ser mais efetiva, conforme aponta a proposta de Emenda à Constituição apresentada na seção seguinte.

4.2 Proposta de Emenda à Constituição para expansão do ensino superior público brasileiro

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 217/2003 sugeria alterar o *caput* e acrescentar três parágrafos ao artigo 212 da Constituição Federal com vistas a instituir um mecanismo de ampliação de recursos para as universidades públicas, por meio da Contribuição Social para Educação Superior (CES), feita pelos profissionais que obtiveram diplomas nessas instituições.

Essa contribuição social, segundo a parlamentar proponente, Selma Schons (PT-PR), conjugava dois princípios: o de progressividade no pagamento dos tributos e o da retribuição, ou seja, de uma equidade temporal que iria diminuir as desigualdades sociais no país. Oportunamente ela atenuaria uma injustiça que se acumulou historicamente: a de que poucos se beneficiaram mais dos impostos pagos por todos.

As estimativas de aumento de arrecadação com a contribuição foram apresentadas pela parlamentar juntamente com os dados do Ministério da Fazenda e da Educação. Embora não haja uma explicação mais detalhada dos números apresentados, estimava-se que 50% dos portadores de diplomas de graduação e mais de 90% dos mestres e doutores tivessem renda bruta anual acima de R\$ 25.000,00, o que corresponderia a um salário de pelo menos R\$ 2.000,00 mensais em 2003.

Havia aproximadamente 7 milhões de diplomados em cursos superiores, dos quais cerca de 2 milhões graduados em instituições públicas federais, estaduais e municipais, e quase 100 mil pós-graduados.

³⁰ Este número leva em consideração a quantidade potencial relativa de aumento de produtos, ou seja, considera-se também a quantidade potencial de aumento na qualidade, projetos de extensão e na quantidade de pesquisas.

Eram previstas na regulamentação duas alíquotas – uma delas de 2% e outra de 3% –, e a expectativa de arrecadação da CES era da ordem de R\$ 2.170.000.000,00, assim distribuída: 1.600.000 contribuintes na faixa de 2%, com renda bruta média de R\$ 35.000,00 e contribuição média anual de R\$ 700,00, totalizando R\$ 1.120.000.000,00; e 500 mil contribuintes na faixa de 3%, com renda bruta média de R\$ 70.000,00 e contribuição média de R\$ 2.100,00, somando R\$ 1.050.000.000,00 por ano.

Salientava-se que essa receita adicional, que superaria R\$ 2,5 bilhões de reais por ano, seria creditada na conta da universidade ou da instituição de ensino superior onde o contribuinte obteve o diploma. Esses novos recursos, distribuídos entre as universidades federais, estaduais e municipais, seriam destinados principalmente à oferta de novas vagas e melhoria salarial dos profissionais da educação.

Estimando-se em R\$ 4.000,00 anuais o custo-aluno das novas vagas nas instituições públicas de educação superior e em R\$ 2,4 bilhões a receita arrecadada com o início da contribuição, haveria a possibilidade de abertura de 600 mil novas vagas.

A parlamentar apontava que são formados aproximadamente 150 mil graduados e pós-graduados na educação superior pública, que gerarão pelo menos 100 mil novos contribuintes e, por consequência, 25 mil novas vagas anuais. Dentro de quatro anos, conforme previsão, ocorreria um aumento de concluintes em progressão aritmética, 400 mil,³¹ 500 mil, 600 mil, criando, segundo a proponente da PEC, um círculo virtuoso para o financiamento adicional da educação superior pública.

Não houve discussão legislativa em torno da PEC 217/2003. Depois do parecer favorável emitido pelo relator em 28 de junho de 2005, a matéria não chegou a ser objeto de pauta na reunião da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A Proposta de Emenda Parlamentar foi arquivada, conforme o *Diário da Câmara dos Deputados – SUP: A* ao n. 21, de 1º de fevereiro de 2007, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno, que prevê o arquivamento das proposições que tenham sido submetidas à deliberação da Câmara mas ainda se encontram em tramitação no momento em que finda a legislatura do parlamentar que propôs.

4.3 Síntese do capítulo 4

Apesar do aumento na quantidade de matrículas no ensino superior brasileiro nos últimos anos, o número de estudantes nesse nível de ensino no país é ainda baixo se comparado à média mundial.

As instituições privadas têm contribuído muito para a expansão do ensino terciário brasileiro, contudo o aumento na quantidade de alunos nesse nível de ensino liderado pelas instituições privadas pode levar a uma expansão instável, pois estaria condicionado à capacidade

31 Em 2003 as instituições públicas de ensino superior matriculavam 1.136.370 alunos nos cursos de graduação presenciais.

de pagamento dos alunos pelo ensino superior. Uma expansão mais estável exigiria o aumento de matrículas em instituições públicas.

Atribui-se que o aumento de vagas em instituições públicas sem o concomitante aumento de recursos transferidos a elas pode vir por dois canais: pelo aumento de eficiência e pela participação de ex-alunos para financiá-las.

Pelo primeiro canal, as instituições públicas deveriam aumentar a quantidade de alunos sem exigir aumento na quantidade de recursos. Para estudar essa possibilidade foram empregados métodos matemáticos no sentido de mensurar a eficiência das universidades públicas brasileiras. Considerando-se uma fronteira de possibilidade de produção para essas instituições, os resultados apontam que parte delas opera com capacidade ociosa, ou seja, há espaço para aumento na quantidade de alunos sem exigência de recursos adicionais. Diante disso, foram construídos cenários hipotéticos que simulam o adicional de matrículas que essas instituições poderiam disponibilizar sem aumento de receitas e sem redução da qualidade dos cursos, atividades de extensão e pesquisas. As instituições públicas analisadas teriam potencial de receber um adicional de 37 mil alunos no ano de 2008, cerca de 2,8% da quantidade de matrículas nas universidades públicas naquele ano.

Não obstante, a expansão pela participação de ex-alunos no financiamento das instituições de ensino superior aponta uma capacidade maior. Conforme a Proposta de Emenda Parlamentar 217/2003, previa-se que a contribuição de ex-alunos no financiamento do ensino superior público poderia aumentar em 600 mil o número de vagas nas instituições públicas. Adicionalmente, seriam criadas cerca de 150 mil vagas anuais. A proposta não chegou a ser debatida pelos legisladores, tendo sido arquivada em 2007.

Alinhado com a proposta da parlamentar Selma Schons, já referida, o próximo capítulo apresenta a contribuição da Ciência Econômica acerca de empréstimos condicionados à renda futura, bem como são construídos cenários de uma eventual adoção dessa modalidade para o financiamento do ensino superior público brasileiro.

5 PROPOSTAS DE PARTICIPAÇÃO DOS ALUNOS NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO COM BASE NO CONCEITO DE EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA FUTURA

A regressividade do acesso ao ensino superior, juntamente com a necessidade de expansão desse nível de ensino no Brasil, parecem justificar a cobrança de mensalidade por instituições públicas que oferecem ensino superior gratuito.

Não obstante, a introdução da cobrança de mensalidade geraria problemas em duas frentes: i) os de natureza política, ou seja, manifestações contrárias à cobrança por um serviço que tradicionalmente tem sido gratuito; e ii) o mais grave, que estariam associados à dificuldade

dos jovens mais carentes em conseguir pagar mensalidades concomitantemente ao período no qual estão estudando.

Uma possível estratégia para contornar ou ao menos amenizar os problemas anteriormente aludidos é a adoção da Política Pública de Empréstimo Contingenciado à Renda Futura, implantada por muitos países para o financiamento do ensino superior.

O objetivo deste capítulo é apresentar esta modalidade de financiamento e construir cenários simulando a arrecadação com a eventual adoção dessa política no Brasil.

5.1 Empréstimo Condicionado à Renda Futura

O Empréstimo Condicionado à Renda Futura (ECRF) funciona basicamente da seguinte forma: o pagamento de *tuition fees* é feito pelo governo e o ressarcimento fica na contingência da renda futura do estudante que contratou o empréstimo.

Atribui-se a Friedman (1955) a introdução do conceito geral de empréstimo a estudantes condicionado à renda futura. Nas palavras do autor:

It is eminently desirable that every young man and woman, regardless of his or her parents' income, social position, residence or race, have the opportunity to get higher education—provided that he or she is willing to pay for either currently or out of the higher income the schooling will be enable him or her to earn. There is a strong case for subsidizing person who gets higher education at the expense of those who do not (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 183).

The individual in return would agree to pay to the government in each future year a specified percentage of his earnings in excess of a specified sum of each \$1,000 that he received from the government. This payment could easily be combined with the payment of income tax and so involve a minimum of additional administrative expense (FRIEDMAN, M., 1955, citado por FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 184).

A ideia de ECRF ficou apenas no campo teórico desde os anos 1950 até o final dos 1980, quando foi elaborado e implementado um método inovador de financiamento de ensino superior chamado de Esquema de Contribuição para o Ensino Superior (Higher Education Contribution Scheme – HECS). Inicialmente adotado pela Austrália, em 1988 esse modelo de financiamento compartilhado foi implantado em diferentes países – Nova Zelândia, África do Sul, entre outros – e tornou-se importante fonte de arrecadação governamental para financiamento do ensino superior nessas nações.

Uma das vantagens atribuídas ao Empréstimo Condicionado à Renda Futura para cobrança pelo ensino superior é a proteção dos estudantes que optaram por essa modalidade, pois, de forma geral, o estudante só irá pagar o empréstimo caso sua renda atinja determinado patamar previamente acordado. Nesse sentido, o ECRF resolve uma falha de mercado,

que é o investimento em capital humano. Estudantes podem se sentir inseguros em tomar empréstimos para ingressar em um curso superior por considerarem que, depois de formados, poderão não conseguir honrar o compromisso financeiro (CHAPMAN, 1997).

Pelo lado das desvantagens, é importante observar que há diferentes formas de empréstimo contingenciado resultando em diferentes impactos em termos econômicos e sociais. Os modelos mais comuns são: i) *risk pooling*; ii) *income contingency with risk sharing*; iii) *graduate taxes*; e iv) *human capital contract*.

O ECRF, conhecido como *Income contingency with risk sharing*, é o modelo atualmente mais empregado na prática, e caso haja falta de pagamento por parte dos estudantes, a sociedade irá pagá-lo. Para um melhor entendimento, segue a formalização, supondo-se que o valor da externalidade seja dado por x e o governo cobra *tuition fees* (t) nas universidades públicas, sendo:

$$t = MC - x \quad (5.1)$$

e

MC = custo marginal do curso superior.

Assumindo-se que o governo saiba, por experiência anterior, que uma parcela (d) dos estudantes optantes pelo ECRF não pagam os empréstimos, nesse cenário o governo embute *ex-ante* um valor $[(1 + d)t]$ para cobrir aqueles estudantes que optaram por contratar o ECRF mas não farão o pagamento. Por um lado, caso o parâmetro seja estimado acuradamente, o governo recebe totalmente o pagamento por meio de t . Por outro, caso o parâmetro não seja estimado de forma acurada, ou a falta de pagamento seja maior que d , a sociedade irá arcar com a diferença. Neste modelo, a sociedade está assumindo os riscos, por isso ele é chamado de *sharing risk*.

A seguir serão apresentados países que adotaram ECRF para financiamento do ensino superior em seus territórios nacionais. Será dada especial atenção ao modelo de *risk sharing* australiano, considerado pioneiro dos empréstimos condicionados à renda futura.

5.2 Países que adotaram o Empréstimo Condicionado à Renda Futura

As experiências com ECRF são limitadas e recentes. Contudo, parece que esse tipo de política é uma boa estratégia para financiamento da educação superior (BARR, 2001). A experiência mais antiga, e que mais tem sido detalhada, é a australiana.

5.2.1 O esquema de contribuição para o ensino superior australiano

Em 1989 a Austrália passava por uma crescente demanda por ensino superior e, se por um lado havia relutância da sociedade em expandir esse nível de ensino por meio de impostos, por outro havia resistência contra a imposição de *tuition fees*. Diante desse impasse, o governo resolveu usar fundos públicos para o financiamento do ensino superior, e o ressarcimento ocorre quando os estudantes concluem seus estudos e ingressam no mercado de trabalho. Essa política australiana é conhecida como Higher Educational Contribution Scheme (HECS), ou Esquema de Contribuição para o Ensino Superior.

O Esquema de Contribuição para o Ensino Superior (ECES) original, introduzido em 1989, tinha as seguintes características:

- a) cobrança de A\$ 1.800 por curso;
- b) os estudantes poderiam escolher obter o financiamento e depois fazer a contribuição por meio do imposto de renda, se a renda anual atingisse mais de A\$ 22.000;³²
- c) a porcentagem de dedução era de 2% quando atingia o valor que caracteriza a capacidade contributiva, e a porcentagem crescia paulatinamente de acordo com o aumento da renda;
- d) caso o estudante não optasse pelo esquema, ele poderia pagar as anuidades antecipadamente e receber um desconto de 15%.

Em 1997 o esquema passou por significativas reformas, notadamente o aumento no valor cobrado, a diferenciação da cobrança por curso e, ainda, a redução do valor do rendimento que caracteriza a capacidade contributiva.

A cobrança por cursos mais tradicionais está apresentada na Tabela 23.

TABELA 23

Valor do custo por curso com o ECES em 2001

Banda	Custo por ano (A\$)	CURSOS
1	⁽¹⁾ 3.521	Artes, Humanas, Estudos Sociais, Educação, Enfermagem.
2	5.015	Matemática, Computação, Agricultura, Recursos Renováveis, Administração, Negócios e Economia.
3	5.870	Direito, Medicina, Odontologia, Veterinária.

Fonte: *Australian taxation office, Repaying your HECS debt (2000-2002)*

(1) Os valores em \$ PPC seriam respectivamente: 1 = 3.255; 2 = 4.637; 3 = 5.428.

³² Cerca de U\$ 18.000,00 PPC, pela metodologia Atlas do Banco Mundial.

As porcentagens de contribuições, de acordo com os salários anuais, estão apresentadas na Tabela 24.

TABELA 24

Faixa salarial e porcentagem que se destina ao repagamento do ECES

Faixa salarial em dólar australiano (A\$)	% destinada ao repagamento
Até 23.242	Isento
23.242 – 24.510	3
24.511 – 26.412	3,5
26.413 – 30.638	4
30.639 – 36.977	4,5
36.978 – 38.921	5
38.922 – 41.837	5,5
Mais de 41.837	6

Fonte: Australian taxation office, Repaying your HECS debt 2000-2002

O estudante que tivesse concluído o curso de Direito em quatro anos e contratado o ECRF teria uma dívida de aproximadamente A\$ 23.000. Supondo-se que depois de formado esse estudante recebesse uma renda de A\$ 34.000 – renda média australiana em 2001 –, mantidos esses valores constantes, esse profissional contribuiria com 4,5% do seu salário anual, cerca de A\$ 1.547, e levaria cerca de 15 anos para saldar sua dívida com o governo. Chapman e Ryan (2002) estimam que a quitação de um contrato típico de ECES leva em média nove anos para homens, e 12 anos para mulheres.

O repagamento dos contratos por meio do imposto de renda era baixo no começo do programa. A explicação para o fenômeno baseou-se no fato de os salários recebidos pelos recém-formados não atingirem o mínimo exigido para configurar a capacidade contributiva no início de suas carreiras. Contudo, com o passar dos anos aumentou o número de profissionais com rendimento suficiente para fazer o pagamento. Adicionalmente, as reformas anteriormente apresentadas, implementadas no esquema, contribuíram para o aumento da arrecadação, que se tornou importante fonte de receita para o financiamento do ensino superior australiano. Em 2001, cobria 20% dos custos correntes das universidades e, em 2006, passou de 30%.

Os resultados do ECES australiano são considerados favoráveis. Primeiro, têm um custo operacional baixo. Conforme apontam Chapman e Ryan (2002), foram coletados cerca de A\$ 800 milhões, em 2001, e o custo administrativo foi de menos de 3% devido ao recolhimento direto pelo Australian Taxation Office. Em segundo lugar, o ECES coletou mais de 8 bilhões de dólares australianos desde sua implementação até 2001. Terceiro, a quantidade de matrículas cresceu em torno de 50% desde a introdução do esquema, o que se atribui a dois motivos: i) não há insegurança dos estudantes em contratar o empréstimo; e ii) o governo

aumentou substancialmente os investimentos em educação superior, dada a expectativa de aumento do recolhimento por meio do esquema.

Algumas nações, com o apoio do Banco Mundial, implementaram ou tentaram implementar o ECRF. Por exemplo, Indonésia em 1995 e 1998, Papua Nova Guiné em 1996, Etiópia em 2000, e México em 2003, entre outras. Os maiores problemas que esses países enfrentaram foram: sistema administrativo fraco, sistema de coleta de impostos não confiável e falta de um sistema que conseguisse identificar os contribuintes.

Chapman (2006) sugere que há requisitos básicos dos quais o país deve dispor para o ECRF lograr êxito. Estes vêm apresentados a seguir.

5.2.2 Requisitos básicos para adoção do ECRF

Há alguns requisitos básicos necessários à implementação e ao desenvolvimento de uma política de financiamento do ensino superior, baseados nos princípios de empréstimos contingenciados à renda futura. O primeiro é a estrutura jurídico-administrativa. Os países que adotaram o ECRF contam com um arcabouço legal forte e transparente, com um regime de recolhimento de imposto pessoal eficiente e confiável; e um sistema único de identificação dos cidadãos (um número que frequentemente é acompanhado por um sistema de identificação), tornando possível e relativamente barato acompanhar a vida financeira dos indivíduos (permitindo o acompanhamento daqueles que aderiram ao programa ECRF).

Nos países em desenvolvimento, de acordo com o autor, essas condições geralmente são mais precárias. O sistema de coleta de impostos é pouco confiável, sujeito a fraudes e corrupção.

A barreira mais difícil de suplantar, do ponto de vista institucional, segundo Chapman (2006), é a impossibilidade de os países em desenvolvimento acompanharem ao longo do tempo a renda dos ex-alunos. Outra barreira é a política.

Tanto na Austrália quanto na Nova Zelândia estava claro que o sistema de ensino superior seria deteriorado se não fosse implementada a reforma e introduzido o ECRF (CHAPMAN, 2006). Nesse sentido, é preciso que os condutores da política reconheçam a necessidade de reformulação do financiamento das instituições de ensino superior públicas. Adicionalmente, é necessário que a população perceba a importância do financiamento compartilhado e apoie a adoção de políticas que visem não só a diminuir a injustiça social associada ao ensino superior público gratuito, mas também permitir que ele seja expandido de forma sustentável.

5.2.3 Roteiro básico para a implementação do ECRF Brasil

Uma das questões que poderiam ser levantadas acerca da implementação dessa política para ajudar no financiamento do ensino público é a do aumento da carga tributária, já considerada elevada no Brasil. Contudo, o aumento incidiria somente sobre aqueles que

efetivamente e de forma direta utilizaram esse serviço público, e não sobre toda a sociedade. Nesse sentido, a população poderia até apoiar a iniciativa, pois apenas pequena parte dela – que tivesse estudado em IESpu e atingido determinado patamar de renda – é que seria tributada com imposto retido na fonte ligeiramente superior.

Excetuando a necessidade de consenso político e social em torno da implementação de contribuição de ex-alunos para o financiamento das instituições públicas nas quais foram formados, o Brasil atenderia, em linhas gerais, aos requisitos necessários à implementação do sistema de empréstimo condicionado à renda futura. O sistema de recolhimento de imposto é considerado eficiente e o Cadastro de Pessoa Física (CPF) permitiria rastrear a vida financeira dos egressos das instituições públicas de ensino superior.

Os passos gerais recomendados para a implementação do ECRF são os seguintes:

- a) os estudantes que contrataram o ECRF devem ser registrados por um número pela universidade (seguro social). No caso brasileiro, os estudantes seriam registrados pelo CPF;
- b) o valor do empréstimo, juntamente com outras informações, é transmitido pela IES ao organismo responsável pela coleta de impostos. No caso brasileiro, as instituições públicas de ensino superior³³ forneceriam os dados dos ex-alunos à Receita Federal;
- c) quando o graduado ingressa no mercado de trabalho, o empregador, compulsoriamente, deve recolher, por meio do imposto de renda, o valor devido para pagamento do empréstimo;
- d) após o empréstimo ser pago, o Ministério da Fazenda avisa a empresa e cessa a coleta em favor da IES.

A implementação dessa política no Brasil para financiar instituições de ensino superior diferiria das políticas dos demais países, pois nestes o governo faz o pagamento da *tuition fees* e, então, os estudantes se comprometem a fazer o repagamento aos cofres públicos depois de formados, caracterizando, portanto, o empréstimo. Para o caso brasileiro não haveria empréstimo; no entanto, os ex-alunos de instituições públicas estariam sujeitos a ressarcir ao governo parte dos custos associados a sua formação.

Os exercícios a seguir visam a estimar quais seriam os resultados, em termos financeiros, da implementação do ECRF no Brasil.

33 É possível que se crie um ambiente que estimule as IESpu a formarem mais alunos para obterem mais recursos na quantidade de formandos, descuidando da qualidade. Uma situação característica de risco moral. Contudo, o desenho institucional pode ser feito para evitar essa situação, exigindo, por exemplo, que as IESpu mantenham ou melhorem a qualidade da educação. O acompanhamento da qualidade poderia ser feito por meio do IGC.

5.3 Valores arrecadados com a implementação do ECRF no Brasil

5.3.1 Qualificação da amostra e apresentação do método empregado

No ano de 2010 a Receita Federal computou aproximadamente 24 milhões de contribuintes. Segundo os dados da PNAD, eram 14.637.231 potenciais contribuintes com renda mensal (em dinheiro que recebiam, normalmente, no mês de referência, no trabalho principal) maior que R\$ 1.434,58, valor mensal mínimo de contribuição do IR de 2010 ano-base 2009, ou seja, há uma diferença de aproximadamente 10 milhões de pessoas. Os motivos que explicam essa diferença são os que seguem:

- a) para os dados da PNAD só foram selecionadas as pessoas que declararam renda;
- b) a declaração é somente da renda mensal, não contabilizando valores como férias, décimo terceiro salário e outros rendimentos computados no cálculo da Receita Federal para obter a renda anual de R\$ 17.215,09;
- c) estão sendo considerados apenas os recursos tributáveis oriundos de salários, ignorando-se *pro labore*, participação nos lucros e resultados, aluguéis, pensões, aposentadorias e atividades rurais.

O cálculo para arrecadação total, segundo dados da PNAD, seria em torno de R\$ 11 bilhões contra cerca de 18 bilhões efetivamente arrecadados. Portanto, as simulações estão subestimadas, tendo sido feitas com base em rendas médias dos profissionais com ensino superior. Simulam-se os impostos que esses profissionais recolhem atualmente com a aplicação das alíquotas normais e, posteriormente, aplicam-se as alíquotas que estimam a adoção da contribuição. As alíquotas seguem o princípio da progressão, a saber, quanto maior a renda, maior a tributação. O aumento seria de 2,5 para a maior alíquota, de 27,5%; e de 1 para a menor alíquota, de 7%.

O primeiro cenário³⁴ simula a contribuição de todos aqueles que foram formados por instituições públicas.

Dentre as 14.637.231 pessoas com renda maior que R\$ 1.434,58 mensais, cerca de 42%, ou 6.074.814, tinham graduação, e aproximadamente 3%, 527.949, tinham pós-graduação (mestrado ou doutorado). A distribuição de acordo com a renda média é apresentada na Tabela 25.

³⁴ Foram construídos diversos cenários adotando-se diferentes modalidades de coparticipação, por exemplo, somente aqueles que foram formados por instituições públicas de ensino superior e recebiam salários igual ou maior que R\$ 10.000,00 por mês; outro cenário é aquele no qual apenas estudantes que foram formados em anos recentes, 2007 e 2009, passariam a contribuir com o esquema. O resumo dos cenários construídos encontra-se na Tabela 30, item 5.3 deste capítulo.

TABELA 25

Faixas de renda mensal de graduados e quantidade de contribuintes – 2009

Faixa ⁽¹⁾	N. pessoas	Renda média (em R\$)	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
2	2.228.047	1.773,37	2.199,52	1.440	2.143
3	933.659	2.462,64	1.799,43	2.150	2.850
4	928.214	3.139,09	2.121,21	2.874	3.580
5	1.984.894	7.062,75	9.378,78	3.600	350.000

Fonte: PNAD – 2009. Elaboração do autor

Nota: (1) As faixas são referentes às rendas tributadas em 2009. Assim, a faixa 2 reúne aqueles contribuintes com formação superior e renda maior que R\$ 1.434,59 e menor que R\$ 2.150,00. A faixa 3 reúne as pessoas com formação superior e salários que variam entre R\$ 2.150,01 e R\$ 2.866,70. As demais faixas classificam os demais contribuintes com formação superior.

Em 2010 ano-base 2009, as alíquotas de imposto de renda eram as seguintes (Tabela 26):

TABELA 26

Faixas de tributação – 2009

Faixa	Salário mensal (em R\$)	Alíquota de IR (em %)	Parcela mensal (em R\$)
1	Até 1.434,59	-	0
2	De 1.434,60 até 2.150,00	7,5	107,59
3	De 2.150,01 até 2.866,70	15	268,84
4	De 2.866,71 até 3.582,00	22,5	483,84
5	Acima de 3.582,00	27,5	662,94

Fonte: Receita Federal

A alíquota do imposto não é aplicada diretamente à renda, mas sim às parcelas de renda classificadas nas faixas de tributação. O valor arrecadado em 2010, assim como o valor que seria arrecadado com a alteração na alíquota de imposto em favor das instituições públicas, ficaria, para uma pessoa de renda média mensal de R\$ 7.062,75 (maior renda média para os graduados), da seguinte forma:

TABELA 27

Faixas de renda de tributação para renda média de R\$ 7.062,75

Alíquota atual	Parcela tributada (em R\$)	Tributo (em R\$)	Nova alíquota	Parcela tributada (em R\$)	Tributo + parcela IESpu (em R\$)
27,50%	3.480,75	957,21	30%	3.480,75	1.044,23
22,50%	715,29	160,94	24,50%	3.480,75	175,25
15%	716,70	107,51	16,50%	716,70	118,26
7,50%	715,42	53,66	8,5%	715,42	60,81
Total	5.628,16	1.279,31	Total	5.628,16	1.398,54

Fonte: PNAD – 2009. Elaboração do autor

A diferença entre a renda média de R\$ 7.062,75 e a renda tributada de R\$ 5.628,16 é referente à parcela da renda isenta de tributação, de R\$ 1.434,59. O aumento da taxa de tributação efetiva seria de 1,6 ponto percentual, ou seja, aumentaria de 18,11% para aproximadamente 19,80%, resultando em um recolhimento de R\$ 119,23 mensal em favor da IES pública na qual esse profissional obteve o diploma de graduação. Supondo-se que esse ex-aluno tenha custado cerca de R\$ 48.000,00³⁵ aos cofres públicos, e ele deveria contribuir com 8% do custo de sua formação, R\$ 4.000,00 neste caso, seriam necessários menos de três anos para fazer sua contribuição ao novo sistema de financiamento do ensino superior público brasileiro. Caso devesse contribuir com 50% de sua formação, cerca de R\$ 24.000,00, este estudante levaria cerca de 16 anos para o repagamento. Para o pagamento integral, seriam aproximadamente 33 anos para o governo recuperar 100% de sua transferência associada à formação de um indivíduo em uma instituição pública que, após formado, auferir uma renda média mensal de R\$ 7.062,75.

A distribuição dos profissionais com pós-graduação é apresentada na Tabela 28. As faixas reúnem o número de pós-graduados em cada nível de renda. Por exemplo, em 2009 havia 65.942 pós-graduados que ganhavam salários mensais entre R\$ 1.434,60 e R\$ 2.150,00. Para essa faixa de renda o salário médio era de R\$ 1.787,94. A faixa que concentra maior número de pós-graduados é a 5, de maior renda, com 354.019 profissionais com renda média mensal de R\$ 7.638,58.

TABELA 28

Faixa de renda média e número de contribuintes com pós-graduação

Faixa	N. Pessoas	Média (em R\$ ano 2009)	Desvio-padrão (em R\$ ano 2009)	Mínimo (em R\$ ano 2009)	Máximo (em R\$ ano 2009)
2	65.942	1.787,94	2.184,44	1.500	2.100
3	43.705	2.478,07	1.861,07	2.158	2.800
4	64.283	3.134,61	2.037,74	2.900	3.500
5	354.019	7.683,58	4.580,30	3.600	50.000

Fonte: PNAD 2009. Elaboração do autor

A Tabela 29 mostra a contribuição de um pós-graduado com renda média de R\$ 7.638,58.

35 Multiplicando-se os R\$ 12.000,00 de transferências governamentais médias por aluno matriculado em uma instituição pública por 4 (quatro anos para formação), tem-se: $4 \times 12.000,00 = R\$ 48.000,00$. O valor é apenas financeiro. Não se está levando em conta o custo de oportunidade desse investimento, portanto é um valor subestimado.

TABELA 29

Tributação para renda média de R\$ 7.638,58

Alíquota atual	Parcela tributada (em R\$)	Tributo (em R\$)	Nova alíquota	Parcela tributada (em R\$)	Tributo + parcela IESpu (em R\$)
27,50%	4.101,58	1.127,93	30%	4.101,58	1.230,47
22,50%	715,29	160,94	24,50%	715,29	175,25
15%	716,70	107,51	16,50%	716,70	118,26
7,50%	715,42	53,66	8,5%	715,42	60,81
Total	6.248,99	1.450,04	Total	6.248,99	1.584,79

Fonte: PNAD 2009. Elaboração do autor

A diferença de renda recebida, R\$ 7.638,58, e renda tributada, R\$ 6.248,99, refere-se ao valor de renda isenta de tributação, R\$ 1.434,59.

O recolhimento em favor da instituição pública cujo profissional de renda média, R\$ 7.638,58, obteve seu diploma de mestre ou doutor seria de R\$ 134,75 por mês, ou aproximadamente R\$ 1.617,00 por ano.

O mesmo exercício foi repetido para todas as faixas de renda (2, 3, 4), tanto para os profissionais com graduação quanto para os profissionais com pós-graduação. Para aqueles considerou-se que 25%³⁶ dos profissionais foram formados por instituições públicas, e, para estes últimos, que 50% foram formados por instituições públicas. O resultado final revela que seriam arrecadados cerca de 69 milhões por mês com profissionais graduados em instituições públicas. Profissionais com pós-graduação contribuiriam mensalmente com aproximadamente R\$ 6 milhões. Portanto, ex-alunos de instituições públicas contribuiriam com aproximadamente R\$ 75 milhões por mês, ou cerca de R\$ 900 milhões por ano, para o financiamento das instituições públicas de ensino superior brasileiras. O valor representaria cerca de 5,3% das transferências efetuadas pelo governo para as universidades públicas aqui em análise no ano de 2008.

Em consonância com um dos princípios do Empréstimo Condicionado à Renda Futura, segundo o qual somente pessoas com determinado patamar de renda fazem a contribuição, foi construído outro cenário, em que profissionais graduados pelas IESpu e com salário mensal acima de R\$ 10.000,00 fariam a contribuição. Nesta simulação, aproximadamente 78 mil graduados e 33 mil pós-graduados atendiam às características, e, caso fosse adotada a contribuição de aproximadamente R\$ 340,00 mensais por cada ex-aluno, seriam arrecadados cerca de R\$ 417 milhões em favor das instituições de ensino superior públicas.

36 Foi considerada a porcentagem de formados pelas instituições de ensino superior públicas a mesma que aquela de matriculados nessas instituições em 2008, conforme aponta a Tabela 18. Para a quantidade de pós-graduados considerou-se que 50% fazem mestrado ou doutorado em instituições públicas e 50% em instituições privadas, conforme informações da PNAD 2009.

O último cenário foi construído apenas com estudantes formados em anos recentes (2007-2009) por instituições públicas. Considerando-se que os ex-alunos deveriam contribuir com aproximadamente 8% (cerca de R\$ 4.000,00) das transferências governamentais para manter um aluno em uma IESpu, os primeiros a contribuir seriam os profissionais recém-pós-graduados. Eles fariam suas contribuições no ano de 2009, sendo arrecadados aproximadamente R\$ 6 milhões por ano com esses ex-alunos. Esse valor cresceria em progressão aritmética de razão igual a R\$ 6 milhões por sete anos, até 2016, quando se atingiriam cerca de R\$ 42 milhões de arrecadação anual, e os primeiros contribuintes cessariam suas arrecadações.

No caso dos profissionais com graduação, seu rendimento atingiria o salário médio de aproximadamente R\$ 2.500,00, que caracterizaria capacidade contributiva no ano 2012. Esses profissionais contribuiriam com cerca de R\$ 20 milhões anuais a partir de 2012 por 14 anos. A arrecadação cresceria em progressão aritmética com razão igual a R\$ 20 milhões, alcançando R\$ 280 milhões em 2026, quando os primeiros deixariam de fazer a contribuição. O valor conjunto seria de aproximadamente R\$ 320 milhões.

5.4 Síntese do capítulo 5

Diversos países têm adotado o Empréstimo Condicionado à Renda Futura para o financiamento do ensino superior. Tal política parece apresentar resultados positivos onde foi empregada. Consiste basicamente em empréstimo a estudantes do ensino superior para custear seus estudos, ficando o pagamento condicionado à renda futura, quando este estudante obtém o diploma e ingressa no mercado de trabalho.

Essa política poderia ser adotada no Brasil para incrementar os recursos financeiros a serem investidos nas instituições públicas de ensino superior. É uma ação pragmática que possivelmente seria aceita pela população, ou, pelo menos, suscitaria menos resistência se comparada à adoção de cobranças de mensalidades pelo ensino superior público, por exemplo.

Nesse contexto foram construídos, com os dados da PNAD 2009, diversos cenários para estimar a eventual participação de ex-alunos no financiamento das IESpu. O custo total médio para o governo referente a cada estudante matriculado em uma instituição pública de ensino superior é de R\$ 48.000,00, supondo-se que a partir de 2009 os estudantes devam restituir 8% dos custos, ou seja, R\$ 4.000,00. A partir desses dados foram construídos alguns cenários, apresentados de forma resumida na Tabela 30.

TABELA 30

Síntese das simulações de arrecadações

Ano	Modalidade	Graduados	Pós-graduados	Total
2009	Todos os formados por IESpu pagam	828	72	900
2009	Formados por IESpu com renda maior que R\$ 10.000,00 por mês	317	120	437
2009	Pós-graduados em anos recentes (27-30 anos)	-	6	6
2009	Graduados recentes (23-25 anos) com salário maior que R\$ 2.500,00/mês	5,8	-	5,8
2012	Graduados com expectativa de aumento de renda em função da idade	20	-	20

Fonte: PNAD 2009. Elaboração do autor

O resultado mais auspicioso em termos monetários é aquele em que todos os formados por instituições públicas fazem a contribuição, rendendo aos cofres públicos aproximadamente R\$ 900 milhões anuais. O segundo melhor resultado é aquele em que profissionais formados por IESpu e com salários acima de R\$ 10.000,00 por mês fariam a contribuição.

Contudo, é possível que em ambos os casos fossem suscitadas reivindicações contrárias, haja vista que essa contribuição deveria ser feita por pessoas que foram formadas em diversos momentos no tempo, inclusive aquelas formadas há muito tempo. Nesse sentido, podem ser propostos modelos alternativos, a exemplo da implementação da contribuição para recém-formados, evitando-se assim o caráter retroativo da política.

Nesse cenário, os pós-graduandos contribuiriam com aproximadamente R\$ 6 milhões logo após a obtenção do diploma. No caso dos graduados a contribuição seria pequena, pois reduzida parte deles recebe salários tributáveis nos primeiros anos de carreira. Todavia, após três anos de experiência profissional estes já estariam aptos a contribuir com as instituições públicas em que se formaram. A contribuição destes seria de R\$ 20 milhões após três anos de experiência profissional. A cada ano seriam adicionados os R\$ 20 milhões, até o momento em que os primeiros que começaram a fazer suas contribuições em 2012 deixem de fazê-la em 2026, aproximadamente.

6 CONCLUSÕES

A recomendação da Ciência Econômica para o financiamento do ensino superior público é de que este deve contar com fontes diversificadas, notadamente a participação de alunos. O cofinanciamento do ensino público está se tornando uma tendência mundial. No entanto, o Brasil parece estar na contramão, pois é o único país do Brics que ainda oferece, em diversas instituições, ensino superior público totalmente gratuito. O objetivo deste trabalho foi simular quanto o governo arrecadaria caso implementasse a política de coparticipação no financiamento das instituições de ensino superior públicas. De forma adjacente, apresentaram-se argumentos

e contra-argumentos acerca da participação de alunos e ex-alunos no financiamento das instituições nas quais estudam ou estudaram.

Constata-se a pequena participação dos alunos no financiamento das instituições públicas de ensino superior, cerca de 2,11% no orçamento das IESpu estaduais e 1,05% nas federais. Nesse contexto foi construído o primeiro cenário, apresentado no capítulo 2, no qual os estudantes passariam a contribuir mais ativamente no financiamento dessas instituições mediante o pagamento de anuidades.

A adoção da cobrança de R\$ 4.000,00 anuais (mensalidade de R\$ 333,33)³⁷ por aluno matriculado nas instituições públicas de ensino superior geraria uma receita adicional a estas de aproximadamente R\$ 5 bilhões, representando cerca de 28% das transferências governamentais anuais feitas em 2009 às universidades públicas em pauta neste estudo. Todavia, a imposição de cobrança (mensalidade/anuidade) enfrenta objeção. Alega-se a importância das instituições públicas gratuitas, pois elas seriam a única oportunidade para muitas pessoas terem acesso ao ensino terciário. Adicionalmente, argumenta-se que a situação econômica dos alunos matriculados em instituições privadas é melhor que a dos alunos matriculados em instituições públicas. De fato, se analisadas apenas as médias de renda, a situação descrita procede. Não obstante, a comparação isolada das rendas médias pode ocultar algumas especificidades que merecem ser analisadas.

O exercício econométrico empregado – Regressão Logística – revelou que embora o impacto da renda em relação ao acesso às instituições de ensino superior públicas seja negativo ele é muito baixo, próximo de zero. Por sua vez, a renda torna-se relevante para definir a escolha de cursos. Jovens cuja família tem renda mais elevada têm maior probabilidade de ingressar em cursos mais concorridos, como Medicina e Direito, como mostram os resultados do exercício; por exemplo, um jovem com renda familiar acima de vinte salários mínimos em 2009 tinha 43 vezes mais chance de estar matriculado no curso de Medicina do que no curso de Pedagogia.

Nesse contexto, tanto as instituições privadas quanto as públicas não atenuam o processo de equalização de oportunidade intergeracional. Portanto, não parece injusto, do ponto de vista social, cobrar mensalidades daqueles que já possuem vantagens advindas do *background* familiar e econômico, devendo-se considerar ainda que frequentam cursos gratuitos que lhes proporcionarão benefícios privados elevados.

Além disso, alunos com essas características exercem externalidade negativa sobre aqueles de menor *background* econômico quando ocupam vagas em instituições públicas que poderiam ser ocupadas por jovens de menor nível de renda.

A cobrança de mensalidade para alunos de alta renda foi discutida no capítulo 3, em que se revelou que o pagamento de R\$ 4.000,00 em anuidade por discente com renda familiar acima de R\$ 10.000,00 mensais e que frequentava IESpu no ano de 2009 geraria uma receita adicional em torno de R\$ 500 milhões àquelas instituições.

37 Valor médio da mensalidade em IESpu em 2009, segundo o sindicato dessas instituições.

A interpretação alternativa é aquela segundo a qual a partir do momento em que as instituições públicas deixam de ser gratuitas para os alunos de alta renda elas também deixam de ser estritamente preferidas por estes, estimulando-os a procurar instituições privadas. Nesse cenário, alunos de alta renda deixariam de estudar nas IESpu, liberando vagas àqueles com menor oportunidade de ingressar nas instituições privadas dada a restrição orçamentária. A estimativa é de liberação de aproximadamente 130 mil vagas nas IESpu por alunos com renda familiar mensal maior que R\$ 10.000,00 mensais. Quantidade relativamente baixa quando se consideram os objetivos governamentais apresentados no Plano para Educação Superior de 2002 e no Plano de 2011-2020.

O aumento do número de vagas nas instituições de ensino superior públicas é tratado no capítulo 4 sob duas perspectivas: por meio do ganho de eficiência das universidades públicas e do aumento de vagas mediante a contribuição social de ex-alunos.

Ainda que haja espaço para o aumento de aproximadamente 36 mil novas vagas nas universidades públicas estudadas, conforme revelam os resultados do exercício de análise de eficiência, a expansão mais efetiva viria com a participação de ex-alunos no financiamento do ensino superior público, de acordo com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) número 217 de 2003.

Segundo a PEC 217, o valor arrecadado com a contribuição social de graduados e pós-graduados por instituições públicas somaria mais de R\$ 2 bilhões, permitindo a abertura imediata de 600 mil novas vagas naquelas instituições, conforme estimava a deputada federal Selma Schons, proponente da PEC.

Em consonância com a Proposta de Emenda Parlamentar, e usando o conceito econômico de Empréstimo Condicionado à Renda Futura, foram construídos no capítulo 5 alguns cenários que simulam a arrecadação governamental caso essa política fosse adotada no Brasil.

O primeiro cenário envolve a contribuição de todos aqueles que foram formados em instituições públicas de ensino superior e ganhavam, em 2009, salário mensal maior que R\$ 1.434,60. Seriam cerca de 1.500.000 graduados e 290 mil pós-graduados (mestres ou doutores) que atenderiam àquelas características. Seriam arrecadados com esses potenciais contribuintes cerca de R\$ 900 milhões, representando aproximadamente 5,3% das transferências governamentais efetuadas ao conjunto das universidades públicas em análise.

O último cenário, no qual apenas estudantes formados recentemente contribuiriam com o esquema, a arrecadação seria de aproximadamente R\$ 320 milhões anuais. Esse valor pode ser considerado baixo quando se faz frente aos cerca de R\$ 17 bilhões de transferência que os governos, municipais, estaduais e federal, fizeram para as universidades no ano de 2008. Contudo, o montante arrecadado está baseado na participação dos alunos arcando com apenas 8% das transferências governamentais. Caso essa política fosse implementada de fato, ela poderia ser desenhada para cobrir uma porcentagem maior dos custos, semelhante à porcentagem de outros países, por exemplo.

A adoção dessa política – ou mesmo o início do debate acerca do financiamento do ensino público superior compartilhado – pode sinalizar que o ensino superior público totalmente gratuito não deve permanecer por muito tempo no Brasil e que a sociedade, por sua vez, deve começar a discutir e a entender que as instituições de ensino superior públicas devem passar por reformas a fim de diminuir as iniquidades a elas associadas; expandir o número de vagas para contribuir no cumprimento das metas da educação superior; reduzir a dependência financeira que essas instituições têm com os governos estaduais e federal, deixando-os com mais recursos para serem destinados a outros investimentos públicos de caráter mais premente para a população brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALI, A. I.; SEIFORD, L. M. Translation invariance in data envelopment analysis. **Operations Research Letters**, 9, p. 403-405, 1990.
- ARORA, A. **The increasing costs of higher education to parents and students in India: a policy study on cost recovery and access.** SUNY at Buffalo PhD dissertation, 2000.
- AZEVEDO, E. M.; SALGADO P. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, jan.-mar. 2012.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, Hanover, v. 30, n. 9, p. 1370-1382, 1984.
- BARR, N. **The welfare state as piggy bank.** Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BELLONI, J. A. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras.** 2001. Tese (Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- BENHABIB, J.; SPIEGEL, Mark M. The role of human capital in economic development: evidence from aggregate crosscountry Data. **Journal of Economics**, v. 34, n. 2, p. 143-173, October, 1994.
- BILS, M.; KLENOW, P. Does schooling cause growth? **American Economic Review**, Nashville, v. 90, n. 5, p. 1160-1183, 2000.
- CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: methods and applications.** Cambridge United Kindow: Cambridge University Press, 2005.
- CASTRO, J. A. de; CORBUCCI, P. R. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análises**, Brasília, n. 8, fev. 2004.
- CAVES, D. W.; CHRISTENSEN, L. R.; DIEWERT, W. E. The economy theory of index numbers and the measurement of input, output and productivity. **Econometrica**, v. 50, n. 6, p. 1393-1414, 1982.
- CHAPMAN, B. Conceptual issues and the Australian experience with income contingent charging for higher education. **The Economic Journal**, v. 107, n. 42, p. 1178-1193, 1997.
- _____. Income contingent loans for higher education: international reforms. **Handbook of the Economics of Education**, v. 25, c. 25, p. 1437-1500, 2006.
- CHAPMAN, B.; GREENWAY, D. Learning to live with loans? International policy transfer and funding of higher education. **The World Economy**, v. 29, n. 1, p. 1057-1075, 2006.

CHAPMAN, B.; RYAN, C. Income contingent financing of student higher education charges: assessing the Australian innovation. **The Welsh Journal of Education**, v. 11, n. 1, p. 64-81, 2002.

_____. The access implications of income contingent charges for higher education: lessons from Australia. **Economics of Education Review**, v. 24, n. 5, p. 491-512, 2005.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, p. 429-444, 1978.

CHIA, T. T. **Returns to higher education in Australia**. PhD. thesis. Economics Program, Research School of Social Sciences, Canberra, Australian National University, 1990.

COOPER, W. W.; SEIFORD, L. M.; TONE, K. **Data envelopment analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA – solver software**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000.

COSTA, E. M.; RAMOS, F. de S.; SOUZA, H. R. **Mensuração de eficiência produtiva das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)**. XV Prêmio do Tesouro Nacional, 2010. (2º lugar).

COUNCIL ON HIGHER EDUCATION. The impact of changing funding sources on higher education institutions in South Africa. **Higher Education Monitor**, n. 4, 2006.

EICHER, J. C. The financing of education: an economic issue? **European Journal of Education**, v. 35, n. 1, p. 33-44, 2000.

EICHER, J. C.; CHEVAILLIER, T. Rethinking the financing of post-compulsory education. **Higher Education in Europe**, v. 17, n. 1, p. 6-32, 1992. Reprinted in **Higher Education in Europe**, v. 27, n. 1-2, p. 69-88, 2002.

FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. **Instituições de ensino superior governamentais e particulares: avaliação comparativa de eficiência**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 813). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04/06/2012.

FARE, R.; GROSSKOPF, S. **Intertemporal production frontiers: with dynamic DEA**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1996.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 120, n. 3, p. 253-281, 1957.

FERNANDEZ, C.; KOOP, G.; STEEL, M. F. J. A bayesian analysis of multiple output production frontiers. **Journal of Econometrics**, 98, p. 47-79, 2000.

FERREIRA C. M. de C.; GOMES, A. P. **Introdução à análise envoltória de dados, teorias, modelos e aplicações**. São Paulo: Editora UFV, 2009.

FRIEDMAN, M. The higher schooling in America. **The Public Interest**, n. 11, p. 108-112, 1968.
 _____. The role of government in education. In: SOLO, Robert (Ed.). **Economics and the Public Interest**. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955. p. 123-144.

FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. **Free to choose: a personal statement**. London: Secker and Warburg, 1980.

HANUSHEK, E. A.; WOEMANN, L. Education and economic growth. **Economic of education**. Amsterdam: Elsevier, 2010.

HECKMAN, J.; KLENOW, P. **Human capital policy**. Chicago, IL: University of Chicago, 1997. Mimeografado.

JOHNSTONE, B. An international perspective on the financial fragility of higher education institutions and systems. In: MARTIN, James; SAMUELS, James E. (Associates Eds.). **Turnaround: leading stressed colleges and universities to excellence**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p. 31-48.

_____. Challenges of financial austerity: imperatives and limitations of revenue diversification in higher education. **The Welsh Journal of Education**, v. 11, n. 1, p. 18-36, 2002 (Special International Issue edited by M. Woodhall).

_____. Cost sharing in higher education: tuition, financial assistance, and accessibility in comparative perspective. **Czech Sociological Review**, v. 39, n. 3, p. 351-374, 2003.

_____. Cost-Sharing and the cost-effectiveness of grants and loan subsidies to higher education. In: TEIXEIRA, Pedro; BRUCE, Johnstone; MARIA JOÃO, Rosa; VOSSENSTEYN, Hans (Ed.). **Cost-Sharing and accessibility in western higher education: a fairer deal?** Dordrecht the Netherlands: Springer, 2006.

_____. Financing the American Public Research University: lessons from an international perspective. In: GEIGER, R. L.; CAROL, L. Colbeck; ROGER, L. Williams; CHRISTIAN, K. Anderson (Ed.). **Future of the American Public Research University**. Rotterdam: Sense Publishers, 2007. p. 55-69.

_____. Higher education and those “out-of-control costs”. In: ALTBACH, P.; GUMPORT, P.; JOHNSTONE, B. (Ed.). **In defense of American higher education**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001. p.144-180.

_____. **Sharing the costs of higher education: student financial assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States**. New York: The College Board, 1986.

JOHNSTONE, D. B.; AEMERO, A. **The applicability for developing countries of income contingent loans or graduate taxes, with special consideration of an Australian HECS-type income contingent loan program for Ethiopia**. The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project. Buffalo, NY, 2001.

KLENOW, P.; ANDRE, R. C. The neoclassical revival in growth economics: has it gone too far? In: BEM, S. Bernanke; ROTEMBERG, Julio J. (Ed. NBER). **Macroeconomics Annual Cambridge**. MA: MIT Press, 1997.

KRUEGER, A. B. Experimental estimates of education production functions. **Quarterly Journal of Economics**, n. 104, p. 497-532, 1999.

KRUEGER, A. B.; LINDAHL, M. Education for growth: why and for whom? **NBER working paper**, 7591, 2000.

LEIVA, A. El financiamiento estudiantil para la educacion superior. **Cobecion Ideas**, Santiago, Fundacion Chile, v. 3, n. 21, 2002.

LUCAS, R. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, p. 3-42, 1988.

MAITI, P. World view: expansion without funding, **The Times Higher Education Supplement**, October 5, 2001.

MALMQUIST, S. Index numbers and indifference curves. **Trabajos de Estadística**, v. 4, n. 1, p. 209-242, 1953.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004 (Número especial).

MARSHALL, A. **Principles of economics**. Londres: MacMillan, 1890.

McMAHON, W. W. **Higher learning, greater good: the private and social benefits of higher education**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009.

McPHERSON, M. S.; SCHAPIRO, M. O. US Higher Education Finance. **Handbook of the Economics of Education**, C. 24, p. 1404-1432, 2006.

MINCER, J. **Schooling, experience and earnings**. New York: Columbia University Press, 1974 (for NBER).

MORETTI, E. Workers' education, spillovers and productivity: evidence from plant-level production functions. **American Economic Review**, v. 94, n. 3, p. 656-690, 2004.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

NELSON, R. R.; PHELPS, E. S. Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. **American Economic Review**, v. 65, n. 2, p. 69-75, 1966.

NEVES, C. E. B.; RAIZER, L.; FACHINETTO, R. F. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 17, p. 124-157, jan.-jun. 2007.

PALACIOS, M. **Investing in human capital: a capital markets approach to higher**. Cambridge: Education Funding Cambridge University Press, 2004.

ROMER, P. M. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, part II, S71-S102, Oct. 1990.

SALMI, J.; HAUPTMAN, A. Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms. **A presentation at the IREDU conference on Economics of Education**, Dijon, June 2006.

SANYAL, B. C.; MARTIN, M. Financing higher education: international perspectives: in guni, higher education in the world 2006. **Series of social commitment of universities I**. Palgrave Macmillan, 2006.

SCHWARTZMAN, J. A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, E.; SAMPAIO, H. **O ensino superior em transformação**. Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior. São Paulo: USP, 2001. p. 13-30.

_____. O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina. Contribution for the paper: Rivero, L. et al. Retos y dilemas del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: DIDRICKSSON, A. (Coord.). **Proyecto tendencias de la educación superior en América Latina**. Caracas: Iesalc-Unesco, 2008.

SCHWARTZMAN, S. Universities and the transformation of society in Brazil paper prepared for the research project on the role of universities in the transformation of societies. **The Centre for Higher Education Research and Information (CHERI) of the UK Open University and the Association of Commonwealth Universities (ACU)**, 2003.

SOUZA, H. R.; RAMOS, F. S. Performance evaluation in the public sector: an application of efficiency measures to Brazilian federal higher education institutions. **Tenth World Productivity**, p. 430-450, 1997.

VENNIKER, R. Social returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities, CPB. **Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Report**, 00/1, 2001.

WOODHALL, M. Financing higher education: old challenges and new messages. **Journal of Higher Education in Africa**, v. 1, n. 1, p. 78-100, 2003.

_____. Student loans in developing countries: feasibility, experience and prospects for reform. **Higher Education**, v. 23, n. 4, p. 347-56, 1992.

YELLAND, R. On the edge: securing a sustainable future for higher education. Report of the OECD/IMHE-HEFCE project on financial management and governance of higher education institutions. **Education Working Paper**, n. 7, 2007.

Documentos consultados

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados – SUP. A ao Nº 21 de 1º de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01FEV_2007SUP_A.pdf#page=29>. Acesso em: 01/02/2013.

BRASIL. Ministério da Educação. O PNE 2011-2020 – Metas e Estratégias.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Gasto social do governo central: 2001 e 2002. Brasília: [s.n.], 13 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 07/06/2012.

INTERNATIONAL COMPARATIVE HIGHER EDUCATION FINANCE AND ACCESSIBILITY PROJECT. Higher Education Finance and Cost Sharing in Australia; Higher Education Finance and Cost Sharing in Brazil; Higher Education Finance and Cost Sharing in China; Higher Education Finance and Cost Sharing in India; Higher Education Finance and Cost Sharing in South Africa; Higher Education and Cost Sharing in United States, Buffalo, New York, 2007. Disponível em: <http://gse.buffalo.edu/org/intHigherEdFinance/files/Country_Profiles>. Acesso em: 07 nov. 2012.

NAKANE, M. I. **Jornal do Campus**, São Paulo: Opinião, edição 375, nov. 2010. Entrevista concedida. Disponível em: <<http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2010/11/a-educacao-superior-deve-ser-oferecida-mediante-pagamento-de-mensalidade/>>. Acesso em: 13/07/2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Economic Survey of Brazil 2005**: better targeting government social spending. Paris, France: OECD, 2004.

PANIZZI, W. A educação é bem público. **Jornal da Ciência**, São Paulo, 22 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=15134>>. Acesso em: 26/02/2011.

SCHONS, S. **Proposta de Emenda à Constituição: PEC 217/2003**. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=148603>. Acesso em: 21/03/2012.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE XXI. **Novos caminhos para a educação superior**. Brasília, 25-28 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.dominio publico.gov.br/download/texto/me000693>>. Acesso em: 07/09/2011.

TEMA 2
Aperfeiçoamento do Orçamento Público

3º LUGAR
Sérgio Roberto Guedes Reis



Uma proposta de aperfeiçoamento do planejamento público a partir do paradigma do Governo Aberto – como superar as lacunas do modelo de Orçamento por Resultados?

Resumo



Este texto tem o propósito de apresentar uma proposta para o aperfeiçoamento do planejamento público na realidade brasileira. Tendo como premissa a ideia básica de que o planejamento constitui uma função essencial para a constituição do Estado e para o sucesso das políticas públicas, realiza-se um percurso introdutório a respeito das diferentes estratégias, ao longo do tempo, para a constituição de mecanismos de planejamento estatal, identificando-se as concepções subjacentes de orçamentação adotadas. Considerando-se a circunstância de a função de planejamento ter sofrido um processo nacional e internacional de enfraquecimento de sua relevância nas últimas décadas, busca-se investigar as possíveis razões para isso, levando-se em conta os caminhos teóricos e empíricos de administração da coisa pública, notadamente a partir da experiência de desenvolvimento do paradigma de gestão classicamente denominado de Gestão para Resultados. A seguir, buscar-se-á identificar as técnicas de planejamento empregadas, nesse contexto, para aperfeiçoar ou recuperar essa capacidade governamental. Reconhecendo-se, especialmente na realidade brasileira, o protagonismo de iniciativas como o Orçamento por Resultados e o Orçamento Participativo, realizar-se-á uma análise fenomenológica de sua constituição, de seus valores e pressupostos, para então apresentar possíveis motivações para o relativo insucesso de cada uma, à sua maneira, de promoverem os fins a que se propõem. Posteriormente, como passo inicial para o desenho de uma proposta própria de aperfeiçoamento do planejamento público, indicar-se-á o muito recente desenvolvimento do Governo Aberto como conjunto de práticas de gestão ancoradas em determinados princípios que podem contribuir para o delineamento de uma técnica diferente de planificação. Considerando-se tal hipótese, desenvolve-se uma proposta de construção do Governo Aberto como um novo paradigma de gestão, tendo-se em vista que, para tanto, determinados pressupostos epistemológicos oriundos da Teoria Crítica precisam ser admitidos. Observando-se, enfim, a constatação de que a proposição de mecanismos para a melhoria do planejamento público depende da resolução de importantes lacunas notadas tanto no modelo de Orçamento por Resultados como no Orçamento Participativo, promove-se a apresentação de um modelo de planejamento baseado na integração de agendas com base nas concepções ontológicas elaboradas a partir da perspectiva de Governo Aberto. Realiza-se ainda o detalhamento de tal proposta, ancorada nas ideias fundamentais de Carlos Matus, voltando-se a atualizar a perspectiva desse pensador chileno reforçando-se a defesa de uma lógica de planificação fundada na análise dos problemas sociais e admitindo-se, a seguir, a necessidade de fundamentar tal estratégia a partir de práticas organizadas e sistêmicas de participação social, bem como de fazê-lo com base em paradigmas de gestão capazes de conectá-la coerentemente – em termos de forma, conteúdo, meios e fins – a um modo mais amplo e paradigmático de se gerir a coisa pública, reconhecida nesta monografia como o Governo Aberto. Nas considerações finais, são realizados apontamentos operacionais para viabilizar o esquema proposto, indicando-se possibilidades institucionais para a efetivação do modelo com o intuito de conectá-lo ao ciclo de políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento público. Governo Aberto. Orçamento por Resultados.

Sumário



1	INTRODUÇÃO, METODOLOGIA E REFERÊNCIAS TEÓRICAS	385
2	UM HISTÓRICO DAS FUNÇÕES PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO PONTO DE VISTA DE SUAS TÉCNICAS CONSTRUTIVAS	387
2.1	Críticas gerais ao processo de planejamento e orçamentação no Brasil	390
3	APONTAMENTOS COM RELAÇÃO À GESTÃO PARA RESULTADOS	392
3.1	Fragilização do planejamento como função governamental.....	393
3.2	O OpR: vazio axiológico da noção de resultado.....	396
3.3	O OpR e a alocação de recursos	402
4	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: OPORTUNIDADES E LACUNAS.....	406
5	UMA PROPOSTA: REALIZAR E FORTALECER A FUNÇÃO PLANEJAMENTO A PARTIR DA SUA CONSTITUIÇÃO COMO ELEMENTO DE UM PARADIGMA PRÓPRIO DE GESTÃO PÚBLICA, O GOVERNO ABERTO	410
5.1	O Governo Aberto como paradigma de gestão pública em formação e disputa	411
5.2	Uma metodologia para fortalecer o planejamento público realizando-o no interior do Governo Aberto.....	417
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS SUBJACENTES PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA PROPOSTA.....	430
	REFERÊNCIAS.....	435

Lista de figuras

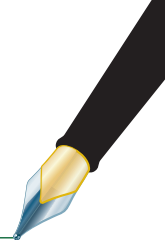
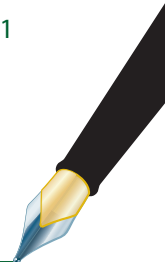


FIGURA 1. Governo Aberto como paradigma autônomo de gestão pública segundo a Teoria Crítica	414
FIGURA 2. Cadeia de resultados com base na integração entre a Agenda de Produtos e a Agenda de Objetivos	423
FIGURA 3. Planejamento segundo o Governo Aberto	428
FIGURA 4. Sistemática de fortalecimento da participação social	431

Lista de quadros



QUADRO 1. Principais lacunas normativas identificadas no Orçamento por Resultados	405
QUADRO 2. Principais lacunas normativas identificadas no Orçamento Participativo.....	409
QUADRO 3. Principais contribuições do Modelo de Integração de Agendas.....	430
QUADRO 4. Comparação entre modelos de planejamento	431

1 INTRODUÇÃO, METODOLOGIA E REFERÊNCIAS TEÓRICAS

O exercício do planejamento pelo Estado constitui um dos elementos mais importantes para sua própria existência, na medida em que expressa, em última instância, a organização mais fundamental de seu modo de funcionamento, especialmente a partir de suas políticas públicas. Diversas foram as expressões conceituais e teóricas a respeito das maneiras mais adequadas para seu desenvolvimento, bem como para suas concretizações em instrumentos para tanto. No entanto, percebe-se, nas últimas décadas, a existência de um processo de fragilização dessa tão relevante função, bem como, empiricamente, parecem persistir problemas no processo de constituição de peças de planificação e orçamentação integradas entre si.

As propostas mais recentes para o endereçamento dessas questões, por sua vez, têm eventualmente obtido sucesso limitado nesse esforço, considerando-se o vigor com que ainda são adotados esquemas de orçamento baseados em uma perspectiva incremental.¹ Por um lado, o predomínio de um paradigma de gestão pública atrelado a concepções e práticas de Estado que, possivelmente, contrastavam consideravelmente com as adotadas anteriormente, em um contexto de seu emprego a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social (a Gestão por Resultados), resultou em propostas de aperfeiçoamento do planejamento como o Orçamento por Resultados. Por outro, sem vínculo estrito a um paradigma próprio de gestão – mas com base em pressupostos distintos e críticos ao gerencialismo – desenvolveu-se o Orçamento Participativo, com respeitável disseminação em âmbito municipal (inclusive para fora do Brasil). Todavia, persiste, em variados setores da academia e da burocracia, o entendimento de que é preciso desenvolver novas estratégias de planificação,² em um contexto de crescentes e complexas demandas sociais.

Neste trabalho será empreendido um esforço teórico-normativo para a apresentação de uma proposta com vistas ao fortalecimento do planejamento governamental. Nesse sentido, será apresentado o Governo Aberto, que se vem constituindo como um modo relevante de desenvolver ações no setor público.³ Uma ênfase específica será dada aos princípios que têm sido atrelados a esse modelo, observando-se sua distinção constitutiva com relação aos valores existentes, por exemplo, no gerencialismo, ou carentes no Orçamento Participativo. Partindo-se da consideração de que a eficácia do processo de confecção de uma proposição adequada para o modo de planificação depende da adoção de métodos organizativos da

1 Neiva (2011), por exemplo, observa a existência de uma técnica de orçamentação eminentemente incremental ao longo do período 2001-2010 para os Ministérios da Educação e dos Transportes.

2 FONSECA (2013).

3 Observa-se, por exemplo, que no Congresso CLAD mais recente (2013) não apenas uma das sete áreas temáticas de organização dos painéis dizia respeito ao Governo Aberto, como pelo menos 18 dos 136 painéis apresentados tratavam da questão.

estratégia de planejamento e de sua vinculação a um paradigma de gestão – para que haja coerência principiológica e operativa no ciclo de desenvolvimento das políticas públicas –, será apresentada uma proposta metodológica chamada de modelo de integração de agendas, que busca congrega, considerando as contribuições de Matus, os princípios de Governo Aberto para então viabilizar uma técnica de planejamento que contribua para a produção de uma nova ontologia do cidadão.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho, de cunho eminentemente teórico, buscará combinar estratégias de pesquisa indutiva e histórica com esquemas de análise e composição conceitual fenomenológicos. Nesse sentido, o primeiro movimento está baseado na constatação da vigência de um problemático processo de fragilização do planejamento como função governamental. A premissa fundamental dessa hipótese é que o paradigma de gestão pública denominado Gestão para Resultados, em razão de lacunas normativas e em virtude de realizações empíricas, constituiu variável relevante para tal processo de enfraquecimento. Paralelamente, investigar-se-á como as soluções consideradas mais relevantes para solucionar tal questão não têm sido capazes de endereçá-la, levando-se em conta como hipótese a persistência, como elementos constitutivos, de determinados componentes conceituais existentes no modelo de gestão supracitado.

O segundo movimento é embasado na análise teórica e histórica das práticas administrativas denominadas Governo Aberto, para que então sejam traçados esquemas comparativos com os marcos teóricos estudados previamente, i.e., a Gestão por Resultados e o Orçamento Participativo. A partir daí buscar-se-á elaborar uma análise de caráter fenomenológico a respeito do sentido essencial-formativo do Governo Aberto, para que então se apresente a hipótese de sua constituição como um paradigma de gestão pública. Finalmente, levando em conta a consideração de que o fortalecimento do planejamento possui como condições necessárias sua vinculação a um paradigma de gestão pública e sua fundação em princípios constitutivos que expressem, no sentido de Adorno (1990), um negativo daqueles que constituem o Orçamento por Resultados, apresentar-se-á a proposta da elaboração de um esquema de planejamento baseado nos princípios orientadores do paradigma de Governo Aberto, com o intuito de contribuir com esquemas metodológicos que expressem o encaminhamento de sua realização e o fortalecimento da planificação pelo governo.

Com relação aos referenciais teóricos adotados, ter-se-ão como pilares, do ponto de vista histórico, as perspectivas de John Friedmann, a perspectiva crítico-analítica ao paradigma gerencialista, as construções de Joseph Schumpeter e Luis Carlos Bresser-Pereira. Finalmente, para a realização do percurso fenomenológico e para a decorrente apresentação da proposta em questão, utilizar-se-ão as contribuições da escola da Teoria Crítica, notadamente Max Horkheimer e Jürgen Habermas, para além de Boaventura de Sousa Santos. No que se refere à edificação metodológica indicada ao final do trabalho, ter-se-á como ponto de partida essencial a leitura sobre o processo de planejamento desenvolvida por Carlos Matus.

2 UM HISTÓRICO DAS FUNÇÕES PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO PONTO DE VISTA DE SUAS TÉCNICAS CONSTRUTIVAS

Um relevante e histórico desafio da administração pública moderna é integrar as funções de planejamento e de orçamento públicos. De fato, desde a aurora da constituição do Estado tal qual o conhecemos hoje, diversos foram os esforços teóricos para articular os processos de formulação das políticas públicas e de programação dos dispêndios necessários para a viabilização de sua implementação e, de modo mais amplo, da própria continuidade da prestação dos serviços públicos.

Como se sabe,⁴ o modelo tradicional ou clássico de inter-relação entre planejamento e orçamento – vigente eventualmente desde a consolidação do Estado moderno, em meados do século XIX até pelo menos o início do século XX – baseava-se essencialmente em uma ótica voltada à prospecção dos insumos e demais componentes necessários ao desempenho operacional das atividades de governo, considerando-se estimativas de arrecadação em geral pouco precisas. Não raro, mesmo governos e cidades de países mais desenvolvidos sofriam com graves problemas de execução orçamentária em razão dessa precária capacidade de planejar e estimar receitas, o que os levava a soluções hoje consideradas pouco convencionais, como a emissão de moedas e o sequestro de poupanças privadas, para além de empréstimos tomados de outras nações.

Com a gradual evolução da capacidade burocrática do Estado e a própria transformação das condições de vida da sociedade moderna na virada para o século XX, tornaram-se mais racionalizados os processos de previsão orçamentária e indicação dos inputs a serem adquiridos ou contratados para a condução da ação governamental.⁵ Nesse sentido, teve sucesso a adoção de critérios inerciais ou incrementais para a previsão de receitas e a fixação das despesas, de tal modo que nas primeiras décadas do século XX esforços foram constituídos para a determinação futura desses elementos levando-se em conta a evolução de índices como a inflação, a corrente de comércio e o crescimento do produto total em anos anteriores.

O desenvolvimento da administração científica no mundo privado serviu de impulso para a conformação de novas teorizações sobre o processo de planejamento e orçamento estatais. Nesse contexto, em especial na Europa e nos Estados Unidos, passava a vigorar uma concepção de setor público crescentemente mais complexa, que implicava o abandono do entendimento liberal acerca da restrição do papel do Estado à condução das funções

4 A recuperação histórica trazida nesta seção segue, em linhas gerais, a consagrada perspectiva relatada por Friedmann (2006).

5 Cabe observar, nesse sentido, as contribuições de vanguarda de Saint-Simon, considerado por diversos *scholars* como o próprio “pai” do planejamento. Cf. Friedmann (2006, p. 84-88).

essenciais de governo (como a justiça, a segurança – defesa interna e externa –, a diplomacia e a própria administração – como a função de tributar) rumo ao chamado Estado de Bem-Estar Social.

Já na década de 1930, nos Estados Unidos prosperaram algumas iniciativas no sentido de constituir as peças orçamentárias governamentais com base em elementos mais tangíveis e com vocação mais finalística do ponto de vista das entregas estatais – os produtos, que expressavam agregações dos insumos, componentes-base, até então, para a programação das despesas. Nas décadas seguintes, essa modalidade de especificação orçamentária passou a ganhar mais relevo e, de forma geral, ficou compreendida como o “orçamento por desempenho”. De fato, o enfoque dado por essa metodologia serviu como inspiração, mais tarde, para o chamado “orçamento por resultados” (DIAMOND, 2006), conforme apresentado a seguir.

Em paralelo, também veio à tona o “orçamento base-zero”, relevante no sentido de trazer a necessidade, aos gestores, de abandonar uma lógica incremental com relação à previsão de receitas e ao estabelecimento das despesas, na medida em que se propunha às organizações a missão de, a cada exercício, reiniciar seu processo de estimação dos gastos a serem feitos e dos produtos a serem entregues (PYHRR, 2006).

Especialmente a partir da década de 1950 ganharam proeminência teorias e subsequentes iniciativas de planejamento público que efetivamente passaram a levar em conta as noções de plurianualidade e de programa para a organização da ação governamental. Com efeito, também conforme o exemplo norte-americano da criação de um Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação (PPBS, na sigla em inglês), houve então o desenvolvimento de concepções que buscavam dar maior integração entre planejamento e orçamento. A ideia de programa vinha dar um sentido mais estratégico e conectado às políticas públicas desempenhadas pelo Estado, enquanto a visão multianual trazia a lógica da necessidade de observação da continuidade dos serviços públicos como modo preciso de operação governamental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU –, 2006). Consolidava-se assim o modelo do “orçamento-programa”, introduzido no Brasil formalmente em 1964 e efetivamente a partir da Constituição Federal de 1988.

Ainda que a adoção da lógica de planejamento governamental por meio de programas tenha sido, em boa medida, responsável por permitir uma visualização consideravelmente mais clara a respeito da atuação da administração pública e, particularmente, sobre as prioridades governamentais e os focos de intervenção do Estado, para diversos analistas⁶ (da Academia e da própria burocracia) permaneceram vigentes problemas clássicos, como a falta de integração entre planejamento e orçamento, a ausência de um processo efetivo de formulação programático orientado para o médio e o longo prazos, a persistência das falhas em viabilizar políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas e, ainda, a circunstância de serem os instrumentos do sistema de planejamento e orçamento – como, no caso brasileiro, o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

6 Críticas em sentido similar às assinaladas aqui podem ser observadas em Core (2006) e em Da Silva (2007).

(LDO) – inadequados para o controle social. Duas soluções mais contemporâneas foram então formuladas e, até certo ponto, adotadas para buscar endereçar, ao menos em parte, algumas dessas lacunas supracitadas: o Orçamento por Resultados (OpR) e o Orçamento Participativo (OP).

No bojo da chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*, em inglês), desenvolveram-se, especialmente nos países anglo-saxônicos, alguns esforços no sentido de se construir mecanismos de programação orçamentária que, efetivamente, significassem uma reorientação da lógica de funcionamento do Estado com o intuito de torná-lo mais vocacionado a ter altos níveis de *performance*.

O Orçamento por Resultados, assim como o Orçamento por Desempenho, teve suas origens em teorias da administração que buscavam interpretar e normatizar a experiência do setor privado. Nesse entendimento, o OpR foi formulado tendo como pressupostos a constituição dos planos governamentais com base em produtos bem definidos e de cunho finalístico; a efetivação de sistemas de indicadores de acordo com cada nível de resultado esperado; a criação de sistemas de recompensas e sanções para gestores baseados nas metas apresentadas nas métricas (de tal maneira, na prática, que se aproximasse o orçamento de uma lógica de contratualização de resultados); a racionalização do processo em si de definição do que sejam programas e ações; e, finalmente, a arregimentação de sistemáticas que, em última instância, objetivam automatizar o processo de alocação de recursos conforme o alcance de resultados (CAVALCANTE, 2009). Com efeito, o OpR apresenta-se como uma estratégia de redesenho do modo de funcionamento da administração pública – inclusive do ponto de vista de questões como as estruturas organizacionais e a gestão de pessoas – tomando por base o orçamento governamental.

Por sua vez, o Orçamento Participativo foi elaborado como resposta às considerações de que os instrumentos vigentes de planejamento não permitiam a realização de um controle social eficaz. De fato, a tecnicidade contida nas peças orçamentárias, a circunstância de sê-las, em muitos casos, desconectadas de programas de governo e, ainda, o fato de seu processo de construção ocorrer em larga medida à margem da sociedade foram elementos relevantes para o surgimento desse método. O OP, como se sabe, veio a se constituir pioneiramente no Brasil mais precisamente na prefeitura de Porto Alegre em 1989, tendo se disseminado para mais de cem cidades ao redor do mundo desde então (SANTOS, 2002). De forma sintética, estabeleceu-se como mecanismo de participação social na gestão pública no qual representantes eleitos de comunidades de bairro e de outros grupos de interesse passavam a deliberar a respeito da alocação de recursos orçamentários em questões dignas da demanda social, após intensivos processos de debate e interlocução com as administrações municipais e com a própria sociedade civil.

Essas metodologias mais recentes de construção do planejamento público foram eficazes em, ao menos conceitualmente, preencher algumas das lacunas vigentes no modelo consagrado do orçamento-programa. No entanto, velhas questões permaneceram intocadas, e novos problemas apareceram, complexificando o processo de elaboração dos planos de atuação dos governos, conforme será apontado a seguir.

2.1 Críticas gerais ao processo de planejamento e orçamentação no Brasil

Na realidade brasileira ainda perduram com força práticas como a realização da orçamentação incremental, materializada na estimação de despesas tendo-se em vista as flutuações inerciais da inflação, da evolução do Produto Interno Bruto e dos próprios dispêndios realizados ao longo dos anos anteriores. Conforme aponta Schick (2006), há outras questões relevantes, como a rigidez dos processos de realocação e suplementação orçamentária – que leva, juntamente com outros fatores, a dificuldades expressivas na execução do orçamento –; a existência, em consequência do elemento anterior, de expressivos montantes nas contas de “restos a pagar” – que funcionam para muitas unidades organizacionais, efetivamente, como o “caixa” para a realização dos gastos em todo o exercício seguinte (especialmente quando ocorrem os contingenciamentos) –; a fragmentação na atuação do Legislativo com relação à efetivação de emendas orçamentárias – embebidas, em diversos casos, nas velhas práticas do clientelismo –; e, finalmente, a própria falta de integração entre planejamento e orçamento, foco analítico desta monografia.

De fato, a Constituição Federal de 1988 buscou lidar com essa intrincada questão ao instituir instrumentos que tratavam tanto de conectar o planejamento de curto com o de médio prazo como de criar um nexos consistente entre o próprio planejamento e o orçamento. O PPA, plano de médio prazo, foi moldado para se relacionar com a lógica dos mandatos de governo de forma que representasse, então, tanto uma espécie de plano de implementação dos planos de governo que consagraram a eleição do chefe do Executivo como uma forma de conexão da atuação operacional do Estado com o planejamento intergeracional consubstanciado nos planos estratégicos de longo prazo. No entanto, foi encaixado temporalmente para permitir a continuidade dos serviços públicos, pois, como se sabe, seu processo de elaboração ocorre ao longo do primeiro ano de gestão (quando então vige o último ano do plano anterior).

Essa questão já foi considerada por analistas como responsável pela fragilidade na inter-relação entre planejamento e orçamento, na medida em que faria com que o novo mandatário só pudesse implementar sua agenda a partir do seu segundo ano de governo e, por conseguinte, seus resultados só pudessem sofrer crítica a partir de seu terceiro ano de administração. Além disso – e mais importante –, a lógica instituída redundaria na prática na redução anual do horizonte de planejamento, de tal forma que, no último ano de gestão, o chefe do Executivo efetivamente teria um PPA e uma Lei Orçamentária Anual (LOA) “idênticos”, o que repercutiria em certo dano à consolidação de visões mais consistentes de planejamento de médio prazo. A saída conceitual proposta foi a instituição de planos plurianuais rolantes (ou deslizantes),⁷ que sofreriam atualização anual obrigatória, de tal sorte que as metas para os programas seriam constantemente reformadas de maneira que expressassem uma visão estratégica de médio prazo.

7 Um relato da experiência mineira pode ser encontrado em Ferrari, Reis, Pereira e Pinheiro Júnior (2013).

Em que pese a relevância dessa consideração, não se entende aqui que ela responda, de forma central, pelo problema-alvo a ser abordado nesta monografia, levando-se em conta a existência, na realidade, de uma diferença constitutiva na razão de ser do PPA e dos planos de longo prazo, que, no contexto nacional, parecem ter-se voltado a um sentido eminentemente setorial e pouco transversal. Enquanto o primeiro se relaciona, de fato, a uma espécie de “interpretação” da gestão vigente com relação ao que considera como caminho para a concretização de um projeto de governo, o segundo é a consagração estratégica, pela sociedade, do futuro que quer ver implementado para as próximas gerações.

Por suposto, não há contradição em si entre os planos, até mesmo pela circunstância de o primeiro funcionar como elo tático entre o segundo (de nível estratégico) e o domínio do dia a dia (consubstanciado na LOA). O que se quer dizer é que enquanto o primeiro encarna um sentido mais próximo de uma visão de governo, o segundo expressa um entendimento mais republicano, de Estado. A contínua atualização do PPA, nessa perspectiva, eventualmente daria uma função diferente dessa expectativa existente para esse instrumento. Nessa nova lógica, o governante recém-eleito é forçado a romper com a inércia existente caso pretenda transformar a lógica de prioridades de atuação da administração, em um contexto de alta dificuldade burocrática para a implementação dessas mudanças. Não parece advir dessas características supracitadas do PPA a razão de ser da incongruência entre planejamento e orçamento, motivo pelo qual não será o modelo deslizante a saída teórica abordada neste trabalho.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como se sabe, especifica as orientações para a formulação do orçamento do próximo exercício, corporificado na LOA. Em tese, a LDO é responsável pela apresentação do que se poderia compreender como uma leitura minimamente estratégica da situação econômica vigente, de tal maneira que fosse convertida nas orientações necessárias – do ponto de vista de elementos como receitas, despesas, resultado nominal, montante da dívida pública, passivos e outros riscos capazes de afetar as contas públicas – para a composição da peça orçamentária. Nesse sentido, a LOA conteria os componentes necessários da perspectiva orçamentária para que fossem estabelecidos os limites-macro dos dispêndios a serem efetuados em um dado ano civil.

A Lei Orçamentária Anual, conceitualmente, passa a ser elaborada após a aprovação da LDO, que é preparada pelo chefe do Executivo e enviada ao Poder Legislativo de modo geral (desconsiderando especificidades subnacionais) até 15 de abril, e por este aprovada até 17 de julho, no final da primeira sessão. A LOA é discutida no interior do Executivo até 30 de agosto (ou 30 de setembro, no caso dos municípios), e então os congressistas a aprovam até o final da segunda sessão legislativa (em geral, 22 de dezembro). Em tese, este instrumento funcionaria como uma espécie de desdobramento operacional do PPA, apontando as prioridades anuais em termos de execução orçamentária com relação ao estabelecido naquela ferramenta de planejamento de médio prazo.

A tese desta monografia, no entanto, é que, em que pese a consistência conceitual da tríade de mecanismos apresentados – que possuem estrutura similar à observada em diversos

outros países ao redor do mundo –, na prática tem persistido a ausência de integração entre planejamento e orçamento, de tal maneira que esses instrumentos não têm conseguido, de forma ampla, viabilizar a constituição de um ciclo virtuoso das políticas públicas do ponto de vista de sua eficiência, eficácia e, principalmente, efetividade.

Por suposto, as premissas fundamentais deste texto são as de que a realização de um planejamento consistente é fator essencial para que haja qualidade na implementação das políticas (e, por conseguinte, o alcance dos resultados a que se propõem), e a de que a adequada conexão daquele com o orçamento é parte fulcral da necessária consistência supracitada. Evidentemente, outros específicos elementos-chave da gestão pública, como a gestão de pessoas, o desenho das estruturas organizacionais e a gestão do conhecimento, são, da mesma forma, responsáveis pelo grau de sucesso das *policies*, todavia extrapolam o escopo deste exercício teórico. Há de se considerar, enfim, que certamente o planejamento público é momento constituinte de cada um desses elementos-chave, de tal forma que sua configuração e a relevância dada a ele também impactam a própria constituição desses outros itens essenciais de gestão.

Por sua vez, os argumentos basilares a respeito da problemática central abordada até aqui, isto é, a falta de integração entre planejamento e orçamento, são a perda da centralidade do instrumento planejamento na administração pública, notadamente a brasileira, ao longo dos últimos trinta anos, conforme observado a seguir; a resultante circunstância de o planejamento ter continuado e intensificado sua condição de ser um mero *proxy* do orçamento; a despolitização, no sentido forte e republicano, do processo de análise e discussão dessa questão; e, finalmente, a constatação de que as respostas metodológicas em geral a esses problemas – como são o caso do Orçamento por Resultados e do Orçamento Participativo – falharam em endereçar tais questões, tendo-se como conclusão da razão fundamental para tanto a ausência do atrelamento entre essa função – o planejamento –, as metodologias de suporte e os paradigmas próprios de gestão pública que possam dar um sentido coerente e sistêmico para a ação governamental no ciclo de políticas públicas.

A proposta a ser exposta mais adiante é exatamente a apresentação do Governo Aberto como modelo consubstanciado de intervenção da administração pública para que se possa conceber de que maneira, conceitual e esquematicamente, pode estabelecer-se o planejamento governamental para serem satisfeitas as problemáticas apresentadas de forma consistente, especialmente a integração entre o planejamento e o orçamento público.

3 APONTAMENTOS COM RELAÇÃO À GESTÃO PARA RESULTADOS

Nesta seção será feita uma breve reconstituição do surgimento e do desenvolvimento deste paradigma, bem como de alguns de seus fundamentos teóricos, para que então seja possível apresentar o conjunto de apontamentos e críticas à sua conformação como interpretação de algumas das razões que levaram às questões-problema observadas nesta

monografia para o planejamento. Em síntese, será indicado de que maneira, sob este modelo de gestão, o planejamento público perdeu relevância pública como função de governo; em seguida será aprofundada a análise a respeito da proposta desta escola para o processo de planejamento e orçamento público – o Orçamento por Resultados – para então teorizarmos sobre suas lacunas conceituais, notadamente com relação à ideia de “resultado”; a busca tecnicizante do OpR pela construção de critérios de alocação orçamentária “neutros” e suas implicações para o processo de planejamento; finalmente, a partir do tópico anterior, observaremos a persistência de uma percepção não democrática do processo de planejamento no contexto desse modo de administração – questão essa parcialmente endereçada pelo Orçamento Participativo, criticado mais adiante.

3.1 Fragilização do planejamento como função governamental

Um dos elementos fundamentais das transformações propostas pelo modelo gerencialista é a mudança da concepção de Estado. No contexto do Pós-Segunda Guerra, enquanto diversos países europeus e da América do Norte experimentaram uma modalidade de administração calcada no chamado bem-estar social, na América Latina vivenciava-se um paradigma de Estado com forte vocação interventora, naquilo que foi denominado por alguns como desenvolvimentista (FURTADO, 1969) – estratégia de atuação de matriz keynesiana intimamente relacionada ao aumento da capacidade do protagonismo burocrático para atuar na vida pública com o objetivo de garantir serviços e assegurar direitos à população com cobertura universal.

Em comum a esses dois conjuntos de experiências estava a centralidade do papel do Estado como ente responsável pela formulação e pela implementação das políticas públicas. A decorrência desse fenômeno era exatamente a necessidade da realização de processos densificados de planejamento governamental em uma época em que o orçamento-programa ainda começava a consolidar-se como conceito.⁸ No caso brasileiro, desenvolveram-se entre os anos 1940 e 1970 diversos planos estratégicos de longo alcance, como o Salte (governo Dutra, 1947), o Plano de Metas (governo Kubitschek, 1956), o Plano Trienal (João Goulart, 1962), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, governo Médici, 1972) e o II PND (governo Geisel, 1975).

A crise fiscal ocorrida internacionalmente em fins dos anos 1970, conforme mencionado, foi respondida por meio da adoção dos princípios da Nova Gestão Pública, por um lado, e por uma série de planos econômicos, por outro. Com efeito, os esquemas de planejamento estratégico voltados ao desenvolvimento da infraestrutura e de políticas sociais dava lugar, em termos de prioridade, a esforços direcionados à regulação do câmbio e à sustentabilidade fiscal. Esse movimento simbolizou a transição de um modelo de “Estado

⁸ Vale relembrar que uma das primeiras tentativas de organização orçamentária com esse princípio ocorreu ainda em 1964, por meio da Lei n. 4.320.

Empresário”, voltado ao planejamento e à larga implementação de serviços públicos, por um “Estado Empreendedor ou Regulador” (BRESSER-PEREIRA, 1997), focado nos esforços necessários para sua solvência financeira, de tal sorte a, para tanto, retirar-se gradualmente da arena pública como argumento para promover a contenção de gastos.

O estilo de gestão adotado, no entanto, simbolizou isso e outras questões. Com efeito, o gerencialismo propunha a redução da capacidade de intervenção do Estado, sob o entendimento de que o setor privado desenvolveria as políticas públicas de maneira mais eficiente. A proposta, dentro do modelo empreendedor supracitado, era que a burocracia tornar-se-ia uma espécie de cérebro formulador, enquanto o mercado e as organizações não governamentais ficariam responsáveis pela implementação. Esta, por sua vez, ocorreria mediante a adoção dos contratos de resultados, que assegurariam, tal qual num acordo entre partes, as responsabilidades, os compromissos, os incentivos e as sanções de cada um, além de pecúnia voltados a levar os parceiros privados a incrementarem sua *performance*.

Cada um desses elementos levou a uma gradual perda da capacidade de planejamento do Estado. Na prática, a gestão de pessoas levada a cabo pelo gerencialismo seria consubstanciada na expressiva redução do contingente de servidores públicos, inclusive nos níveis mais estratégicos. A profissionalização dos quadros, mantida como proposta como ocorrera no modelo burocrático, desenvolveu-se de forma consideravelmente moderada. Com efeito, a efetivação de concursos públicos, ao menos na realidade brasileira, não foi instituída como praxis reinante, conforme é possível observar na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.⁹ Da mesma forma, continuou a vigorar, inclusive como defesa teórica, a clara separação entre técnica e política, materializada na segregação de funções entre a burocracia e as posições estratégicas, que permaneceram sob a égide de quadros políticos.

Essa clivagem, por sinal, significaria tanto a falta de eficácia na conversão de diretrizes em elementos concretos no processo de formulação como entre estes e a implementação propriamente dita das políticas públicas, dada a distância entre servidores e os postos decisórios. Mais ainda, conforme será apresentado mais tarde, o afastamento existente entre técnica e política também reverberou em esforços no sentido de constituir processos de planejamento “neutros”, o que também contribuiu para seu próprio enfraquecimento. Com a diminuição do tamanho e da qualidade da burocracia (dada a precariedade de exames de seleção), reduziu-se a capacidade de formulação do Estado.

A contratualização de resultados, ainda que aplicada em escala consideravelmente inferior à sua promoção conceitual por acadêmicos alinhados à escola gerencialista,¹⁰ funcionou efetivamente como uma possível corporificação da ideia de planejamento para o paradigma em questão, considerando-se contextos em que o Orçamento por Resultados

9 Moraes (2008) apresenta estudo em que aponta, ao longo da experiência gerencial dos governos de Fernando Henrique Cardoso, a redução do efetivo total de servidores públicos federal em cerca de 20% (de aproximadamente 580 mil agentes para cerca de 480 mil).

10 Abrucio e Gaetani (2008) destacam a falta de disseminação desse tipo de reformismo na esfera estadual, bem como a carência de impactos de sua adoção para as políticas finalísticas.

não foi implementado. Um problema básico derivado dessa circunstância, em um contexto de necessária coordenação de políticas públicas, é a dificuldade de se conciliar interesses públicos e privados, considerando-se o fato de o processo de pactuação funcionar como modo de inter-relação entre essas partes, de maneira que seja potencialmente impactado o próprio conteúdo público da formulação, tal qual um *lobby* situacionalmente privilegiado no interior da administração pública, na medida em que não se insere em condição de disputa com outros agentes.

Para além desse elemento, a própria duração temporal dos acordos – inferiores, em geral, a 24 meses – tende a expressar formulações de nível intermediário de planejamento, sem necessariamente se conectar aos elementos estratégicos da organização (sendo necessário instrumentos de planejamento específicos para tanto, em geral indisponíveis). A contratualização, então, aparece como elemento frágil como proposta de planejamento organizacional.

De fato, retomando-se semanticamente a relação entre Estado e planejamento, parte da literatura gerencialista efetivamente teorizou a respeito do protagonismo da administração pública no processo de formulação das políticas públicas e da correlação entre a elaboração de grandes planos de intervenção e a constituição de regimes autoritários ou populistas de governo (CORE, 2004). Com efeito, no caso brasileiro, a existência de grandes esquemas de planejamento esteve historicamente ligada, em parte, ao fenômeno da ditadura militar, bem como a governos democráticos, mas tratados como populistas por alguns acadêmicos liberais e conservadores da ciência política. No entanto, muito mais do que imbricado com administrações frágeis do ponto de vista democrático, o planejamento mais robusto esteve relacionado, conforme já apontado, com Estados que buscaram desenvolver serviços públicos de maior amplitude social e, eventualmente, de qualidade mais expressiva, o que inelutavelmente resultou na constituição de governos com maior propensão interventiva e, outrossim, de gestões que, factualmente, ampliaram a carga tributária de seus países.

Não por acaso, uma das mais consistentes proposições teóricas de planejamento estratégico foi desenvolvida por um socialista e ex-ministro da Economia de Salvador Allende, Carlos Matus. Em coerência com sua linha ideológica, propôs um modelo de planificação efetivamente voltado à atuação do governo na vida social (e em consideração aos seus interesses e com sua participação em tal processo). A Gestão para Resultados, ligada a uma matriz liberal, parece ter compreendido a priorização do planejamento, em última instância, como um feito autoritário (CARDOSO Jr., 2011), de tal forma que seus elaboradores acabaram por confundir diferenças de concepção a respeito do papel do Estado com as funções precípua para a constituição de sua razão de ser com relação ao domínio público. O efeito de tais constatações foi, enfim, a fragilização do planejamento, item essencial em si mesmo na produção de políticas públicas eficazes e eficientes e, mais propriamente, na sua efetivação como “apêndice” da lógica orçamentária, reforçando uma atuação do Estado eminentemente operacional.

3.2 O OpR: vazio axiológico da noção de resultado

O Orçamento por Resultados (OpR) constituiu, possivelmente, a conceituação teórica mais bem acabada do gerencialismo para o endereçamento da questão em si da constituição de um sistema coerente de planejamento e orçamento do ponto de vista de sua orientação para resultados. De fato, a Gestão para Resultados (GpR) se constituiu, ao longo dos últimos trinta anos, como um paradigma de administração pública efetivamente voltado a transformar as fundações do processo de governança estatal. A ideia fundamental por trás desse modelo, já brevemente colocada, é que a administração pública tradicional, baseada na burocracia weberiana, historicamente acabou por converter a necessidade de cumprimento formal das leis e especificações como um fim em si mesmo – em um contexto de necessidade de atuação profissional e proba pelos servidores como parte de uma luta contra o patrimonialismo até então vigente com relação ao trato com a coisa pública – de tal maneira que o setor público teria passado a privilegiar os meios em detrimento dos fins e, assim, os processos com relação aos resultados, ao ponto de se fechar para o que lhe era exógeno.

O redirecionamento proposto pela GpR colocava-se, então, no sentido de fazer a administração focar-se em “resultados”. Esse princípio, em certa medida, constituía uma espécie de aperfeiçoamento da teoria neoclássica da administração, que teve como pináculo, para o setor privado, a proposta de “administração por objetivos” de Peter Drucker, que, por sua vez, expressava uma análise de modelos de gestão inovadores desenvolvidos por empresas japonesas. A importação de uma série de princípios do mundo privado para o público constituiria a saída para que a administração governamental se retirasse de sua situação de insulamento rumo a uma atuação menos ensimesmada para atender a sociedade.

O elemento básico desse câmbio de postura era a focalização da operacionalização da gestão pública do ponto de vista do seu alcance de resultados. A noção de “resultado”, com efeito, pouco foi esclarecida teoricamente. Autores como Trosa (2001), por exemplo, inseriam o debate do ponto de vista da construção de processos de contratualização de políticas públicas voltados ou ao alcance de sua eficácia ou ao alcance de sua efetividade, dentro do próprio processo de conceituação de produtividade também proposto, entre outros, por Drucker e posteriormente adaptado ao setor público. Outros, como Moore (2002), colocam a questão do resultado como a criação de “valor público”, buscando ajustá-lo no sentido da produção de políticas públicas que tragam retorno social.

Do ponto de vista do planejamento, a proposta trazida pelo paradigma gerencialista busca fortalecer essa função com relação ao orçamento, conforme já tratado, por meio do Orçamento por Resultados (OpR), um conjunto de técnicas voltado a fazer com que, de fato, o processo de formulação das políticas públicas não fique refém da lógica orçamentária de cunho incremental. A sustentação teórica desse mecanismo está em fazer com que a construção de *policies* com base em resultados que ela pretende atingir lhe dá o então esquecido caráter estratégico da formulação das políticas, de tal maneira que sejam colocados como os vetores da alocação orçamentária, que passaria então a ocorrer em razão da *performance*

(um critério aparentemente objetivo), e não de critérios discricionários, subjetivos, políticos ou meramente inerciais.

A primeira dificuldade teórica fundamental observada é que a noção de “resultado” parece ter existido como uma tentativa de adaptação do fulcro do objetivo no setor privado, isto é, o lucro. De fato, se há evidente clareza na razão de ser do comportamento das companhias no mercado, a definição da pretensão das organizações públicas é certamente mais complexa, dada a própria disputa filosófica e fenomenológica acerca do papel do Estado e da noção de *res publica*. Nesse sentido, a pura conversão do lucro na administração privada para o “resultado” na gestão pública resulta inexoravelmente em imperfeição conceitual, dada a incompletude do que o conceito representa diante das expressivas diferenciações no modo de funcionamento do mercado e do Estado, dentro do que Santos (2006) denomina, por exemplo, de “gramática”.

Secundariamente, é preciso ressaltar que o fundamento do paradigma gerencial se expressa no que se pode classificar como modelo “liberal” de interpretação da técnica, de ciência e, mediatamente, da sua intervenção na realidade (DE PAULA, 2005). De forma sintética, esse entendimento possui como base a perspectiva de que a produção científica é – e deve ser – neutra do ponto de vista ideológico-axiológico, de tal maneira que possa expressar-se com a pureza conceitual necessária para que se manifeste como verdade ontológica em um determinado campo epistemológico. Em outras palavras, a técnica – como expressão de um saber – precisa estar o mais afastada possível da contaminação oriunda, por exemplo, do campo da política, domínio em que os significados do comportamento e da ação social são analisados e disputados conforme sua relação com a ética, a moral e as derivadas conexões com o poder.

A decorrência desse entendimento para o liberalismo é a busca pela construção de modos de compreensão e intervenção na realidade que sejam neutros em si mesmos, como se fosse possível hipostasiar as construções feitas dos atores que as elaboraram, tal qual em processos filosóficos de separação plena entre sujeito e objeto que vigeram, *grosso modo*, em construções fenomenológicas pré-hegelianas (GIROTTI, 2010). Do ponto de vista da gestão pública, que expressa exatamente esse campo de atuação de agentes para produzir os espaços públicos e, portanto, para transformar a realidade social, o liberalismo que fundamenta o GpR resulta na elaboração de uma concepção de administração que se quer ver distante da política e da ideologia.¹¹

O resultado lógico de tal encaminhamento é a tentativa de produzir um modelo de atuação na esfera pública que não possa ser criticado em si mesmo e que possa ser reproduzido em todas as arenas estatais, considerando-se que sua pretensa desconexão com visões de mundo possibilitar-lhe-ia a plena adequação a todas as realidades. Se tal leitura é

11 Uma leitura teórica nesse sentido, tratando da necessidade da existência de uma burocracia neutra e desconectada da política para o exercício de uma gestão pública republicana (remetendo à clássica proposição de Woodrow Wilson), pode ser encontrada em Loureiro, Olivieri e Martes (2010).

eventualmente possível no mundo privado – que contém um *ethos* próprio diante de uma lógica constitutiva baseada em valores como produtividade, competitividade e lucro, mas que ainda assim possui correntes interpretativas que pregam alguma sensibilidade social no modo de operação dos mercados –, no setor público ela expressa inadequações essenciais.

Há que se dizer, num primeiro sentido, que a gestão pública, por dizer respeito necessariamente às relações sociais, possui sentido inevitavelmente político. Nesse contexto, a tentativa de despolitização da administração tal qual proposta pelo gerencialismo apresenta em si mesma o perigoso risco de escamotear relações de dominação, tornando-as inexistentes ou “feitos da natureza”. A falsa tensão entre gestão e política produzida por esse paradigma se expressa no esforço de desvalorização do segundo pelo primeiro, como se a ação política fosse um problema em si por expressar uma espécie de prevalência de “interesses particulares”, ao passo que a gestão, técnica e neutra, viria a controlar esse ímpeto mediante a produção de práticas universalmente republicanas por seu sentido “desinteressado” para com ideologias.

Em segundo lugar, o percurso da tecnificação da administração tem o significativo efeito de produzir práticas que acabam por constituir verdades em si mesmas, de tal maneira que o desenvolvimento de caminhos alternativos, na medida em que não expressam essa objetividade plena, é descrito – e esvaziado – como ideologia, de tal forma que seja colocado em posição inferior do ponto de vista técnico e ético. A retirada de qualquer significado ideológico da gestão e a conversão de suas práticas em verdades objetivas autorreferenciadas acaba por constituir um tipo de totalitarismo prático-discursivo, de tal maneira que qualquer construção de políticas públicas que se encaixe mecanicamente nesse modelo constitutivo passa a ser tecnicamente admitida como válida.

Um terceiro elemento a ser adicionado a partir dessa elaboração teórica é a admissão de que a gestão pública, nessas condições, é domínio de poucos atores. A tecnificação da administração é associada à sua leitura como feito complexo, inacessível ao cidadão comum. O diagnóstico, a formulação de políticas públicas, a tomada de decisão, os caminhos alternativos para sua implementação bem como seu monitoramento estão restritos a grupos técnicos bastante específicos, capazes de compreender objetivamente a questão e promover ações racionais a partir daí.¹² Em um primeiro sentido, esse papel sofisticado caberia exclusivamente aos altos burocratas ou aos políticos bem formados. No entanto, em razão da já mencionada conexão do paradigma gerencialista com o liberalismo, ambas as soluções são empiricamente rejeitadas. A burocracia, por seu autorreferenciamento e, subsequentemente, pela formação de uma ideologia própria, de corpo, não objetiva.

Os políticos, por sua vez, constituem o próprio alvo fundamental de desconfiança por sua atuação necessariamente particular do ponto de vista da representação de interesses. Em um cenário de diminuição expressiva da força de trabalho no setor público, a solução de gestão adotada para a condução desses processos recai sobre consultorias privadas

12 Tal proposição, classicamente, tem sido atribuída de forma original a Schumpeter (1961). Com efeito, De Paula (2005) realiza aproximação teórica entre a teoria da escolha pública – um dos fundamentos conceituais do neoclassicismo econômico – e a perspectiva schumpeteriana e o gerencialismo.

especializadas, suposta e intrinsecamente compreendidas como mais eficientes do que o Estado e mais independentes por sua posição a ele exógena.

Com isso, nesse paradigma a participação popular na gestão pública é vista como um fenômeno quaternário. Se a administração, dessa perspectiva, se afasta da política, também o faz com relação à democracia, que é concebida (também de forma coerente com a leitura liberal) de forma mais singela e simplificada, tal qual observado no clássico modelo representativo. De fato, essa desconfiança a respeito do papel da democracia e a confiança no desempenho das elites técnicas se aproximam bastante da interpretação de Joseph Schumpeter sobre a questão. Ele considerava, de forma geral, que não havia capacidade, disposição, tempo e interesse do cidadão em se envolver na vida pública, e, em razão desse desconhecimento, seria até mesmo perigoso seu engajamento, considerando-se o risco da tomada de decisões que não correspondessem, efetivamente, ao interesse público. Todo o conjunto de ações a ele relacionado deveria ser deixado para os cientistas, os altos burocratas e os políticos, que a ele dedicar-se-iam inteiramente em um cenário de crescente complexificação das decisões a serem tomadas nos espaços públicos e, então, seriam os únicos em condição de fazê-las com adequação.

É considerando esse conjunto de aspectos que se pode perceber mais claramente o vazio axiológico produzido pela noção de “resultado” oriunda da GpR. Se, efetivamente, a definição da razão de ser da atuação do Estado e da administração pública não se constitui em feito trivial, a proposta de mera transposição de técnicas e valores oriundos do setor privado associada ao esforço teórico de apagamento total de quaisquer rastros de ideologia e política na constituição da gestão pública em nome da realização de um saber técnico neutro repercute inefavelmente numa concepção de resultado que comporta quaisquer componentes, mesmo que se fale em eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

Isso porque, primeiramente, uma definição de resultado para tratar dos fins da gestão pública que negue a política pode tratar de quaisquer elementos e soluções, em especial daqueles que, ao menos retoricamente, apareçam como antítese à realização de ações que repercutam em tensões sociais, isto é, em escolhas de política pública que transmitam um sentido mais eminentemente político para sua razão de ser. Se tal rejeição, por sua vez, facilmente pode explicar a adoção de saídas que não expressem conflitos com setores privilegiados da sociedade, a eventual opção por outras que resultem em opressão aos setores mais fragilizados é defendida em nome da superioridade da adoção dessas soluções técnicas por serem estas exatamente técnicas em si mesmas, confundindo-se empiricamente sua tecnicidade com sua objetividade e, por conseguinte, com sua pretensão de universalidade do ponto de vista da realização do bem público.

É a partir daí, por suposto, que se percebe o sentido ideológico de uma proposta de intervenção no domínio público que se pretenda neutra e imparcial. Tal percepção foi teorizada por Herbert Marcuse ainda nos anos 1960 ao tratar da busca de certos setores da Academia em produzir saberes que, por seu rigor metodológico, não estariam afetos à “contaminação ideológica”, sem levar em conta que o conjunto de pressupostos ontológicos

e suposições epistemológicas trazidas a partir daí carregava em si mesmo um conjunto de opiniões situadas histórica e ideologicamente, podendo ser possível observá-las no espectro político (MARCUSE, 1969).

Nesse sentido, a utopia liberal construída a partir daí acabava por tentar realizar a ciência em sua plenitude, contradizendo-a fundamentalmente ao buscar promover uma tecnologia de saberes que, com sua pretensão de verdade, não poderia ser contestada, e então o próprio fazer científico, essencialmente calcado na revisão de suas bases para sua contínua reformulação, viveria um impasse. Além disso, tal concepção ainda se deparava com a leitura de que o saber científico colocar-se-ia em nível superior ao chamado saber popular – exatamente em razão de sua “inferioridade metodológica” –, perspectiva facilmente associável à observada na gestão pública liberal com relação ao fazer técnico oriundo da sociedade.

Em segundo lugar, ainda que o esquema clássico de produção das políticas públicas com base na tríade de métricas de eficácia, eficiência e efetividade tenha plena aplicação até os dias de hoje, a circunstância de serem inseridos em um paradigma de gestão pública que reifica de si a ação política não permite que esses elementos sejam suficientes para definir metodologicamente a razão de ser da administração pública. Conforme tratado ao longo desta exposição, compreende-se que no interior da gestão pública há de se falar em modos de intervenção que efetivamente promovam o que mesmo a conceituação liberal determina como “bem comum” ou “valor público”. No entanto, como se depreende da própria terminologia dessas expressões, jamais é possível compreendê-las de forma desconectada de valores, que possuem sua origem na eticidade das relações sociais. Ainda que seja plenamente possível defender a relatividade (ou, ao menos, a mutabilidade) desses elementos de sociedade para sociedade, não é possível compreendê-los para fora de um terreno político, no qual eles são trazidos à tona, promovidos e colocados em disputa.

Nesse entendimento, ainda que se possa objetivar o alcance de políticas que sejam eficientes, eficazes e, principalmente, que promovam a transformação social (ou impactem a realidade, conforme definições típicas para a noção de efetividade), há de se pensar a respeito de que mudança social se pretende promover. Reforçando o ponto, ainda que seja cartesiano tratar de puras positivities ou negatividades na composição de valores sociais, não é difícil perceber o impasse analítico-constitutivo de uma política pública que busque reduzir a pobreza por meio da promoção de medidas que eliminem a capacidade reprodutiva de famílias em situação de vulnerabilidade, ou de outra que transfira para o setor privado a gestão de penitenciárias considerando-se a alegada superioridade do mercado mediante contratos que garantam a remuneração de acordo com a quantidade de detidos nessas instituições. Por suposto, tais *policies* podem ser, em si mesmas, eficientes, eficazes e efetivas (a eventual redução da pobreza ou da violência – independentemente de ocorrerem ou não – é intercambiada pela rejeição de direitos fundamentais a certos grupos sociais que deveriam ser alvo privilegiado da intervenção do Estado).

Portanto, a produção de políticas públicas baseada em uma concepção de gestão que se pretenda neutra por meio de uma oposição entre técnica e política resulta, entre outras consequências, na efetivação de uma estrutura de conformação de visões estratégicas

que contêm, em si mesmas, percepções axiologicamente vazias acerca das enunciações de resultado que busca promulgar. Na ausência daquilo que se pode compreender como filtros que expressem o substrato ético da convivência social (determinado historicamente com base nas diferentes experiências, práticas culturais, percepções e visões de classe e demais clivagens socioeconômicas) e a especificidade em si do sentido e do significado das ações públicas em espaços republicanos (que trazem procedimentos peculiares ao mundo privado, por suposto, em razão das suas transversais, complexas e sistêmicas implicações para os indivíduos e coletividades), a noção de “resultado” surge como um feito estéril, desprovido de conteúdo normativo.

Mediante tais lacunas fundamentais, torna-se possível promover práticas de gestão pública e soluções de política pública flagrantemente contrárias à sensibilidade social, não apenas em razão da exclusão da participação popular nos momentos estratégicos críticos da administração (que é efeito das concepções tecnicistas supramencionadas), mas devido à construção conceitual de uma normatividade que não se coloca como normativa, de tal sorte que aparece como prática incontestável em seu próprio campo semântico-epistemológico.

O que se permite a partir daí é inclusive a efetivação de ações de governo que contenham endogenamente quaisquer conotações ideológicas – especialmente as de cunho mais conservador e autoritário, imunes às tensões sociais por sua pretensão de superioridade técnica e sua aversão ao controle externo –, sendo elas plenamente capazes de bem despender os recursos públicos (fazendo “mais com menos”), entregar os produtos estabelecidos no prazo (com eficácia) e impactar a realidade social (com efetividade), fazendo, em última instância, o significado em si dessa transformação. Consequentemente, os sujeitos dessa intervenção são objetificados como atores passivos, apenas sofrendo os efeitos dessas práticas – que possuem razão de ser evidentemente tecnopolítica, mas que são elaborados como feitos puramente administrativos.

Então, se o paradigma burocrático potencialmente induz um comportamento autorreferenciado, processual, formalista e voltado, em última instância, apenas para a sustentação operacional da gestão, o modelo gerencialista acaba por transformar os fins da política pública em razões em si mesmas, olvidando-se da necessária conexão entre aqueles e os meios não simplesmente para a produção de ações governamentais eficientes, mas especialmente para a realização de atos de Estado preechos de sentido social.

Nesse contexto, a perspectiva da Gestão para Resultados pratica uma espécie de racionalidade instrumental (GUERREIRO RAMOS, 1989), elevando como normas (ou institucionalidades neutras) valores com forte sentido ideológico, como a *performance*, a produtividade (ou a rentabilidade) e o êxito, em oposição a uma racionalidade substantiva que privilegiaria – mantendo-os como valores, sem elevá-los necessariamente a uma consensualidade – elementos como autonomia, cooperação e emancipação. No interior daquela racionalidade sob crítica, em que os fins (axiologicamente vazios) se tornam o princípio informador da ação governamental e, ao mesmo tempo, seu objetivo, os meios, os processos e os instrumentos para sua constituição são desprezados, como se expressassem o diagnóstico sobre o equivocado comportamento da burocracia, quando, na realidade, só

se constituem, de fato, como problemas de gestão quando se tornam um fim em si mesmo, exatamente como, afinal de contas, pratica o gerencialismo com relação aos resultados/fins. Ao confundirem um elemento central da razão (WEBER, 1993) – a conexão entre meios e fins – com um problema em si (e não uma disfunção pontual), o modelo gerencial acaba por reforçar o próprio vazio axiológico já mencionado, dando sentido mecânico para o processo de planejamento das políticas públicas, conforme observado a seguir.

3.3 O OpR e a alocação de recursos

Do ponto de vista da elaboração de orçamentos no contexto dessa ótica (o Orçamento por Resultados, OpR), busca-se resolver o histórico problema da priorização da lógica orçamentária em detrimento do planejamento exatamente por meio da focalização do processo de formulação das políticas públicas nos resultados que elas pretendem alcançar, para que a alocação de recursos seja destinada para esses produtos ou tendo em vista os impactos objetivados. O modelo elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (ROBINSON; LAST, 2009), consagrado em diversas experiências internacionais (como na Austrália e na Inglaterra), é metodologicamente elaborado com base em mecanismos como o quadro (ou marco) lógico, considerado a estratégia fundamental para o levantamento dos objetivos organizacionais e, posteriormente, para a definição dos produtos que uma dada gestão precisará entregar.

Nesse entendimento, o instrumento atua de um ponto de vista *top-down* na formulação das políticas, de tal maneira que os objetivos de mais longo prazo e de nível mais abstrato são estipulados e desenhados primeiramente, para que então sejam elaborados os produtos que realizarão tais objetivos, até, finalmente, o estabelecimento dos conjuntos de ações que pavimentarão o caminho para a construção operacional desses elementos. Considerando-se a circunstância de não haver a combinação dessa ferramenta com outras que busquem efetivar uma compreensão dos cenários disponíveis para a implementação das políticas públicas e, ainda, das problemáticas que expliquem e diagnostiquem a situação social que justifica a elaboração dos objetivos em questão, percebe-se a princípio a fragilidade da proposta em questão.

Se, por um lado, essa é eficaz em permitir aos *policymakers* e *policytakers* a percepção acerca do que a administração pretende alcançar – o que aproxima a construção em questão, na realidade, da elaboração de um plano de governo – e, de certa forma, encaminha a elaboração de programas governamentais (dentro, por exemplo, da lógica de desenho dos PPAs), por outro lado ela não viabiliza a edificação de um processo de planejamento capaz de perceber, mais uma vez, as diferentes sensibilidades acerca dos objetivos projetados, os distintos posicionamentos sobre os modos de encaminhamento para a realização de tais pretensões, os tipos de conexão entre os sentidos da implementação – para que seja possível observar os nexos de causalidade que não apenas expliquem a política, mas lhe deem sentido axiológico – e, principalmente, os fundamentos existenciais para a intervenção, isto é, as espécies de problemas de política pública que se está tentando resolver.

De forma geral, o processo de planejamento proposto no contexto clássico de um modelo de Orçamento por Resultados deixa de promover estreitas conexões entre a lógica de implementação e o mundo material, ou seja, entre o domínio da aplicação das políticas e as realidades que se pretende impactar. O olhar restrito à construção dos objetivos para a formulação de políticas públicas, pela falta de substrato com as questões sociais que os justificariam, aparece como uma espécie de gramática “idealista”, que endereça apenas alguns dos pré-requisitos para a composição de políticas públicas com vocação transformadora.

Conforme já comentado, essa modalidade de planejamento – baseada em objetivos – torna-se intrínseca para um paradigma de gestão que contém como elemento central a busca pela orientação da ação pública para resultados, de tal forma que os objetivos aparecem como níveis de abstração das *performances* desejadas conforme seu alcance temporal (curto prazo, eficácia – resultados imediatos; médio prazo, efetividade – resultados intermediários, impacto; longo prazo – resultados finais). O planejamento é, portanto, inelutavelmente elaborado para expressar as pretensões de resultado estabelecidas pelos agentes qualificados no contexto da elaboração de recursos metodológicos, como as Cadeias de Resultados, que fornecem racionalidade esquemática ao modelo ao promover as conexões entre os níveis de resultados e os produtos estabelecidos para viabilizá-los, de forma que se efetive um mecanismo de verificação da validade da lógica proposta de intervenção.

Essa estratégia de encaminhamento acaba por enfraquecer o próprio processo de planejamento que pretendia revigorar em razão dos critérios de alocação orçamentária pensados para satisfazer o OpR segundo a lógica em questão. Com efeito, as propostas mais ousadas para a construção desses juízos e mecanismos para tornar o orçamento orientado a resultados buscam, em comum, estabelecer lógicas que automatizem, na medida do possível, esse processo de direcionamento dos recursos públicos para as ações governamentais que alcancem mais “resultados” ao longo do processo de implementação (medidos de acordo com indicadores que podem ser de eficiência, eficácia ou efetividade, a depender do modelo trabalhado).¹³

O processo de automatização em questão, de forma ampla, busca instituir um mecanismo em que as ações de governo que mais tenham, ao longo de um exercício, obtido êxito em entregar os compromissos pactuados (que podem ser questões-métricas, como o número de estudantes matriculados em cursos técnicos, o número de vacinas aplicadas contra tétano ou o número de prisões construídas) recebem, por conseguinte, um incremento na dotação orçamentária para o exercício seguinte, o que pode – a depender da situação – implicar manutenção ou redução da dotação ou mesmo eliminação das ações ou dos programas que falharem em atingir os patamares de *performance* esperados.

13 Rhee (2009) aponta para pesquisas realizadas pela OCDE nas quais se verifica que um terço de seus países adota esquemas de conexão entre *performance* e alocação orçamentária automatizados, citando como exemplos o caso coreano, em que programas com desempenho inadequado têm suas dotações para o exercício seguinte automaticamente cortadas em 10%, assim como o verificado em políticas educacionais e de saúde para países como Dinamarca, Finlândia, Hungria, Suécia, Islândia e Noruega, nos quais as escolas recebem mais ou menos fundos conforme o número de alunos aprovados.

Essa estratégia busca, assim, premiar as organizações que, em tese, tiverem promovido esforço superior, considerando-se que sua atuação contribuiu mais para a realização dos resultados esperados pelo governo. Nessa lógica de incentivo, em um sentido mais amplo, a capacidade operacional para a intervenção é elemento pouco privilegiado como critério para a ponderação dos desempenhos observados. Com efeito, realidades institucionais consideravelmente distintas e, ainda, escopos absolutamente peculiares do ponto de vista dos sentidos finalísticos das políticas públicas são comparados com vistas a estimular uma competitividade interburocrática capaz de produzir uma gestão pública orientada aos resultados. De fato, mecanismos subsidiários, como a bonificação por resultados para servidores que atinjam níveis de excelência, também são empregados, coerentemente aos propósitos conceituais desse paradigma.

Por suposto, essa estratégia de alocação de recursos, considerada normativamente ideal por teóricos do modelo por buscar dar o máximo de eficiência e economicidade ao dispêndio dos recursos públicos, realiza a mesma perspectiva de esvaziamento do sentido político das arenas públicas, na medida em que promove, ao máximo, a supremacia da técnica sobre os processos de tomada de decisão, retirando a responsabilidade (e a subjetividade) não apenas da própria população (já objetificada em si mesma com base na concepção existente de resultado), mas dos próprios agentes públicos em geral, que entregam a modelos econométricos a prerrogativa de deliberarem sobre o destino dos recursos públicos.

A tecnicização proposta, ao buscar referendar a elaboração de um mecanismo de alocação orçamentária que funciona como um sistema auto-organizado, acaba por enfraquecer inclusive o próprio campo da gestão pública, na medida em que limita o rol de possibilidades de intervenção das unidades organizacionais à administração de seus desempenhos para a promoção da competição entre burocracias por recursos públicos, criando-se uma arena similar à existente no setor privado.

Mais significativamente, esse processo de mecanização da alocação orçamentária contribui de forma expressiva para o enfraquecimento da função planejamento, contradizendo essencialmente, no longo prazo, a razão de ser da própria estrutura montada pelo modelo clássico de Orçamento por Resultados. Nesse sentido, a destinação de recursos para unidades ou programas com níveis superiores de resultado, ano a ano, retira a necessidade de reconfiguração das prioridades de governo, considerando-se que a baliza analítica para tanto acaba por se tornar o próprio resultado alcançado ao longo do tempo. A correção de rumos ocorre, na melhor das hipóteses, apenas no sentido de se buscar incrementar a *performance* das ações que tiverem baixo êxito. No entanto, a razão em si desse aperfeiçoamento não possui, por suposto, um substrato político, mas sim responde ao estímulo de mercado da competição interburocrática. A função planejamento, então, aparece como relevante apenas no momento inicial do estabelecimento do OpR, configurando-se como um passo encerrado em si mesmo – e não ação dinâmica e contínua do Estado –, retornando a uma posição de protagonismo apenas, eventualmente, no início do mandato seguinte de um dado governante.

Em síntese, a proposta de reconfiguração do planejamento trazida pelo modelo de Orçamento por Resultados com base no paradigma gerencialista padece de lacunas expressivas dos pontos de vista epistemológico, ontológico e metodológico, de tal maneira que o esforço de integração entre o planejamento e o orçamento para reverter o processo de submissão constitutiva da primeira variável com relação à segunda acaba, potencialmente, até mesmo por reforçar tal lógica que se busca transformar.

O encaminhamento metodológico adotado, por sua vez, também reforça a alienação entre técnica e política e não permite, pela não existência de mecanismos de formulação com vocação materialista, a construção de um processo de formulação de políticas públicas que seja situacional e contextual à realidade na qual se pretende intervir. Isso também indica – assim como com relação à vazia noção de resultado oriundo da modelagem do *New Public Management*, de fundo liberal – a objetificação dos cidadãos, sujeitos passivos da intervenção pública.

Finalmente, a negação da participação social na administração pública, a proposta de automatização do processo de alocação orçamentária e a razão instrumental que torna os fins da ação governamental práticas autojustificadas como princípios (nulos axiologicamente) repercutem, respectivamente, na desconstituição da política, da própria gestão pública e da própria eticidade da cidadania como componentes do espaço público como *locus* de excelência de produção da *res publica*, razão de ser do funcionamento do Estado. Frágil epistemologicamente por sua pretensão de neutralidade absoluta mediante a supremacia de uma determinada técnica científica como modo de produção verdadeiro da gestão, expressa-se como inadequada a estratégia gerencialista como percurso para a revigoração do planejamento público.

No Quadro 1 busca-se sintetizar as principais lacunas observadas no Orçamento por Resultados.

QUADRO 1

Principais lacunas normativas identificadas no Orçamento por Resultados

- Esvaziamento da esfera política a partir do não-protagonismo da participação social; elitismo
- Esvaziamento da dimensão da gestão a partir da automatização do processo de alocação orçamentário
- Noção de resultado sem preenchimento normativo
- Técnica como pura neutralidade, com pretensão de constituir-se como verdade em si mesma
- Metodologia de planejamento tendente a não considerar a realidade material

Fonte: elaboração do autor

4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: OPORTUNIDADES E LACUNAS

Como respostas teóricas e práticas à predominância do modelo gerencial ao longo das últimas décadas – e em um contexto de demandas sociais crescentes, seja pela melhoria em si dos serviços públicos, seja pela democratização das relações entre Estado e sociedade – e seus respectivos déficits constitutivos (largamente indicados na seção anterior), foram construídas alternativas no campo da gestão pública para permitir um maior envolvimento dos cidadãos no ciclo das políticas públicas. Do ponto de vista do planejamento, possivelmente o mecanismo institucional mais disseminado e com maior consistência é o Orçamento Participativo (OP), elaborado principalmente por intelectuais, ativistas, políticos e burocratas brasileiros, tendo sido eventualmente implementado de forma pioneira na cidade de Porto Alegre em 1989, e então replicado em centenas de municipalidades brasileiras e de outros países.

De forma sintética, o OP – experimentado especialmente no nível municipal – surgiu em um contexto de redemocratização do Estado brasileiro no âmbito das mobilizações sociais vigentes no processo de promulgação da Constituição Federal de 1988. Ele propõe um mecanismo de participação social no planejamento que busca combinar mecanismos de democracia representativa e deliberativa para fazer com que a população tenha condições de manifestar suas demandas com relação à sua realidade comunitária. Diversas estratégias de desenvolvimento do OP foram elaboradas e implementadas a partir das diversas experiências empreendidas; de forma ampla, a estrutura institucional adotada baseia-se inicialmente no desenvolvimento de assembleias populares em cada distrito, nas quais questões daquela realidade territorial ou temas setoriais de política pública são tratados entre representantes do governo e munícipes, em um processo de amadurecimento das discussões que resulta em um primeiro momento na eleição de delegados entre os cidadãos para a negociação com a administração das deliberações ocorridas nos fóruns populares (SANCHEZ, 2002).

De fato, de forma geral, as contribuições cidadãs inserem-se em um patamar limitado de possibilidades de intervenção, amplamente relacionadas a despesas com investimentos (DE PAULA, 2005). As resoluções das instâncias de participação e de seus representantes podem ter caráter consultivo ou deliberativo, a depender do modelo de Orçamento Participativo adotado. De todo modo, como se sabe, a estrutura normativa vigente atribui ao Poder Executivo a apresentação da proposta de Lei Orçamentária e ao Poder Legislativo sua aprovação, o que faz com que a capacidade deliberativa – em sentido direto ou, ao menos, semirrepresentativo – da sociedade precise ser sopesada com tal circunstância.

O OP desenvolveu-se como esforço progressista para a resolução de algumas das lacunas identificadas com relação à Gestão para Resultados, notadamente a consideração da necessidade de se perceber a política como elemento relevante da administração pública e da população como sujeito da produção da intervenção pública, dando sentido menos reificado à técnica em si da gestão. Se o Orçamento Participativo foi, então, efetivamente capaz de propor avanços significativos para problemas fundamentais encontrados no Orçamento por Resultados, outros ainda permaneceram em aberto e novas questões surgiram – especialmente

com relação ao fortalecimento da função planejamento, o que motiva o desenvolvimento da proposta contida nesta monografia.

Primeiramente, há de se dizer que, diferentemente do OpR – estritamente vinculado ao gerencialismo –, o OP não se conecta especificamente a um paradigma próprio de gestão pública. A questão, aparentemente menor, torna-se relevante quando se percebe, conforme já apontado, que um paradigma se apresenta constitutivamente como um modo circunstanciado e hermenêutico de interpretação da realidade, dos problemas existentes e da sua resolução. A viabilização de um paradigma nos campos da gestão pública e das políticas públicas tem o potencial de significar um modo mais ou menos coerente de se formular, decidir, implementar, monitorar e avaliar as *polícies* vigentes. De outro modo, a incongruência de iniciativas que possuem concepções estruturais distintas entre si apresenta o risco de despotencialização mútua.

Com efeito, o OP insere-se em um cenário de legítima apropriação de correntes políticas progressistas acerca das semânticas e das gramáticas componentes da produção da esfera pública (SANTOS, 2002). De forma paralela, diversos outros encaminhamentos foram elaborados historicamente, como as conferências, as consultas públicas, as audiências públicas, as ouvidorias, etc., todas elas também voltadas à realização desse sentido comum da promoção da participação social. A ausência, no entanto, de estratégias de modelagem que tentassem integrar esses canais no interior do ciclo de políticas públicas contribuiu para a geração de expectativas frustradas acerca do poder do engajamento popular na gestão, na medida em que ou as instâncias voltadas ao planejamento e à formulação não eram efetivamente reconhecidas como elementos de credibilidade pelos governos para a recepção das demandas populares, ou os fóruns mais relacionados ao acompanhamento e ao monitoramento das políticas não possuíam o empoderamento adequado para tanto ou não se conectavam adequadamente com as questões estabelecidas nos espaços de desenho de propostas populares de ações governamentais.

A desorganização ou a falta de sinergia entre essas esferas potencialmente produz uma lógica de participação social que, pela falta de eficácia em sua inter-relação com a implementação das políticas públicas, acaba por transformá-la em um fim em si mesma, reproduzindo, outrossim, a mesma mecânica problemático-procedimental observada no paradigma burocrático com relação ao cumprimento de formalidades e no paradigma gerencial com relação aos fins ou resultados promulgados. De fato, a resiliência de um eventual “participacionismo” implica o enfraquecimento da própria valorização, como novidade conceitual, do elemento político como constituinte da gestão, pois a falta de conexão entre as vontades expressas no domínio da formulação com o existente na implementação resulta na não conversão do poder conquistado pela sociedade em um poder-fazer¹⁴ efetivo para transformar a realidade conforme os interesses manifestados.

14 Holloway (2003), com base na dialética negativa adorniana, desenvolve uma proposição acerca de formas horizontais de exercício do poder (como “poder fazer”) em oposição a uma concepção hierárquica (chamada de “poder-sobre”). Nesse sentido, a eventual ausência de qualquer vinculação entre a deliberação popular e a ação estatal inviabiliza o primeiro sentido enunciado e encaminha as relações entre a administração pública e a cidadania mais proximamente para o segundo conceito, afastando-se de uma perspectiva transformadora.

Secundariamente, o OP, percebido como o mecanismo de administração com vocação participativa eventualmente mais próximo do exercício do ato de planejar, possui limitações intrínsecas derivadas da circunstância de se relacionar temporalmente com intervalos extremamente restritos, como os são aqueles correspondentes à Lei Orçamentária Anual (um ano). Nesse sentido, torna-se evidentemente inviável promover discussões que permeiem interesses e visões mais estratégicos, configurados como razões de ser do planejamento. Na prática, a lógica instaurada pelo Orçamento Participativo resulta no debate de questões socialmente relevantes para as comunidades, mas pontuais do ponto de vista de seu impacto de longo prazo. A construção de escolas, o asfaltamento de vias e a alteração de itinerários de ônibus, por exemplo, repercutem significativamente na realidade dos bairros, mas possuem alcance certamente inferior a projetos de mais longo prazo acerca de programas de alfabetização e de alteração de modais de transporte, que precisam de diversos anos até sua efetiva implementação e pressupõem outra lógica de debates públicos.

Cabe dizer que, mais recentemente, experiências de participação social na elaboração do PPA foram tentadas com o intuito de buscar endereçar a crítica apresentada acima. No caso das tratativas empreendidas pelo governo federal nos últimos três mandatos, também a ponderação acerca da eventual inviabilidade da constituição de processos de planejamento e orçamentação com participação popular em territórios nacionais¹⁵ (dada a extrema complexidade para sua viabilização em realidades multifacetadas como a brasileira) foi, com certo sucesso, bem contornada. No entanto, vale especificar que, nesse contexto, a discussão apenas das diretrizes de alto nível com a população gerou certa frustração aos representantes da sociedade civil, interessados na proposição de ações concretas que afetassem a realidade cotidiana do ponto de vista das competências da União (OLIVEIRA, 2013).

Em certo sentido, ao empregar metodologias incapazes de lidar com essa expectativa de debater problemas, ficou prejudicada nesse caso a possibilidade de desenvolvimento de um processo de planejamento que reconhecesse os sujeitos sociais de forma mais densa. Essa, de fato, é a terceira fragilidade observada nos processos vigentes de planejamento com participação social: a adoção de metodologias que efetivamente sejam capazes de envolver a sociedade na produção de análises, diagnósticos e soluções para os problemas que afetam seus contextos, sejam eles de ordem eminentemente local, sejam eles sistêmicos, mas com implicações sobre as vidas individuais e de coletividades em geral.

Finalmente, a incapacidade de fortalecimento da função planejamento pela carência do estabelecimento de horizontes temporais de análise que permitam o desenho de lógicas mais estratégicas de intervenção e o emprego de métodos em si de planificação que não consigam integrar as problemáticas sociais com o modo de produção em si das políticas públicas resultam na permanência da incapacidade, vista desde o gerencialismo, de expressar uma estratégia de articulação tecnopolítica que seja capaz de expressar, a partir do exercício do

¹⁵ Uma análise das críticas realizadas às tentativas de construção de orçamentos participativos para além do nível municipal pode ser encontrada em Coelho (2009).

planejamento público, o fulcro e o objetivo maior, axiologicamente relevante, da existência das políticas públicas.

Se o gerencialismo gerou uma noção rasa e vazia desse entendimento com base no que se define como “orientação para resultados”, a estratégia trazida pelo Orçamento Participativo ainda não foi teoricamente desenvolvida o bastante para expressar, de modo próprio, qual seria essa razão de ser do seu ponto de vista, também por sua falta de inserção como um modo mais amplo de se exercer o planejamento no interior de um paradigma de gestão pública. A realização da “vontade social” ou da “democracia” (AVRITZER; NAVARRO, 2003) aparece como um tímido esforço de síntese que ainda não traduz o sentido da ressignificação ontológica dos sujeitos políticos a partir de sua inserção como protagonistas na gestão pública, especialmente quando se considera que a falta de uma compreensão sistêmica sobre as implicações de uma participação social não estrategicamente coerente com relação a seus fins também pode produzir vícios para a realização de uma transformação social valorativamente positiva, conforme pretendido pelos próprios teóricos do modelo.

No Quadro 2 consolidam-se as principais questões em aberto observadas com relação ao Orçamento Participativo.

QUADRO 2

Principais lacunas normativas identificadas no Orçamento Participativo

- Ausência de conexão com paradigma de gestão, gerando descontinuidades e incoerências entre os processos de planejamento e o ciclo de políticas públicas
- Dificuldade de organização das diferentes instâncias de participação para o desenvolvimento do planejamento
- Dificuldade de desenvolvimento de modelo metodológico que dê conta de realidades territoriais complexas, de intervalos temporais mais amplos e de visão normativa sobre a formulação das políticas públicas

Fonte: elaboração do autor

5 UMA PROPOSTA: REALIZAR E FORTALECER A FUNÇÃO PLANEJAMENTO A PARTIR DA SUA CONSTITUIÇÃO COMO ELEMENTO DE UM PARADIGMA PRÓPRIO DE GESTÃO PÚBLICA, O GOVERNO ABERTO

Conforme observado ao longo de toda a seção anterior, as principais propostas que buscaram fazer com que o planejamento voltasse a se tornar uma função governamental relevante conseguiram endereçar algumas das históricas problemáticas envolvidas nessa questão, mas não foram eficazes em produzir soluções capazes de alterar sistemicamente a lógica de superveniência da orçamentação sobre a planificação. Efetivamente, a vigência de concepções tecnicizantes sobre a gestão pública, de um lado, e a falta de esquemas metodológicos capazes de criar ciclos virtuosos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação com participação popular, de outro, constituíram razões fundamentais para que, ao menos na realidade brasileira, as medidas voltadas a dar um sentido mais estratégico para a administração pública tenham tido sucesso relativamente pontual.

Mais ainda, ambas as construções teóricas pouco conseguiram avançar com relação à apresentação de interpretações conceituais de cunho teleológico ou normativo acerca da orientação necessária para que a administração pública esteja em condições de realizar os pressupostos que alicerçam as *razões de ser* do Estado.¹⁶ Se há, por suposto, uma intensa e histórica disputa acerca exatamente do que deveria ser essa instituição, do ponto de vista da gestão pública esses embates produziram soluções teóricas que tiveram significativo impacto no modo de condução dessa macro-organização – bastando-se, para tanto, citar o exemplo do ciclo neoliberal, intimamente relacionado ao gerencialismo, fortemente vigente internacionalmente nos últimos trinta anos –, pouco substrato foi produzido para se buscar, inclusive filosoficamente, alinhar o cerne constitutivo mais profundo das políticas públicas a essas concepções de Estado. Se o liberalismo produziu o vazio axiológico da noção de resultado do *New Public Management*, o progressismo multifacetado do Orçamento Participativo avançou significativamente sobre tal leitura estéril, trabalhou conceituações um tanto vagas sobre o fulcro da gestão e do planejamento a partir de defesas como a democracia e a participação social.

Com efeito, é o planejamento o conjunto de atos e procedimentos que tem potencial fulcral para a produção dessas normatividades, considerando-se ser o processo de planificação o momento reflexivo essencial a respeito dos modos e das estratégias de transformação

16 As reflexões trazidas daqui por diante a respeito do papel do Estado e de sua finalidade normativa e teleológica seguem a compreensão desenvolvida por autores como Habermas (1997), que expressam um entendimento dessa instituição como "esfera pública política aberta a todos os cidadãos", em um contexto de produção de um processo de inter-relação entre comunidades integrantes da sociedade civil cuja legitimidade para sua existência deriva do acesso universal a procedimentos deliberativos (e democráticos) que fundamentam a produção de resultados e práticas racionalmente aceitáveis. Também se vinculam à proposta axiológica aqui desenvolvida a noção de Estado desenvolvida por Santos (2007) com base no entendimento da não polaridade entre essa organização e a sociedade civil, de tal maneira que a realização da cidadania, isto é, a consagração ampla de direitos formais e materiais (de cunho civil, político, social, cultural e econômico) depende do fortalecimento de ambos.

social a partir da intervenção estatal nos espaços públicos, que impacta necessariamente as coletividades e até mesmo os domínios privados das individualidades. É diante da extrema responsabilidade envolvida na gestão desses processos que se insere a relevância de se formular conceitos ou teorias de gestão pública capazes de dar conta desse desafio. Há de se considerar que, de um ponto de vista politicamente progressista, tal preocupação, se é histórica com relação ao estabelecimento de teorias que busquem construir estratégias de acesso e conquista do poder para a realização de desejadas mudanças sociais, é consideravelmente recente a respeito dos momentos subsequentes, isto é, dos modos de operacionalização de tais impactos, de tal sorte que parte dos debates contemporâneos com relação aos governos que se proclamam progressistas é devidamente a reflexão sobre a realização no seu interior, ou não, de uma condução efetivamente transformadora da esfera pública com base na necessária coerência entre discurso e prática.

5.1 O Governo Aberto como paradigma de gestão pública em formação e disputa

Em que pese o surgimento do conceito de “governo aberto” de forma quase incidental ainda nos anos 1950 (YU; ROBINSON, 2012), é apenas nestas primeiras décadas do século XXI que essa noção começa a ser articulada, efetivamente, como uma maneira de se trabalhar mais concretamente a administração pública. Se na origem esse construto se relacionava diretamente apenas com o debate sobre o acesso dos cidadãos às informações públicas produzidas pelo Estado ou em seu nome, nos anos 1990, com a popularização da internet foi a ele incorporada outra discussão, até então encerrada em domínios estritamente científicos, acerca da provisão de dados em formato aberto (manipulável, preferencialmente utilizando programas de computador não proprietários, de forma livre).

Na virada do século, com a informatização das sociedades (notadamente as situadas em países desenvolvidos), alargou-se a concepção da necessidade de criação e disseminação do que se chamou de governos eletrônicos, braços digitais de administrações públicas capazes de prover serviços públicos também a partir da plataforma web, de tal maneira que se ampliassem a eficiência econômica e a cobertura das ações governamentais, provendo maior conforto aos cidadãos.

Nos anos seguintes, o Governo Aberto veio paulatinamente a incorporar também esse conceito, passando a ser percebido, ao longo do tempo, como um conjunto de práticas governamentais que diziam respeito, de forma geral, à provisão do acesso à informação pública, de dados abertos e de serviços eletrônicos aos cidadãos. Nesse entendimento, passou a ser compreendido como proximamente conectado a esse contexto de informatização e tecnologia das sociedades pós-industriais, configurando-se como um modo de atuação governamental adequado a esse contexto de utilização intensiva desses novos recursos computacionais.

Mais adiante, no primeiro governo do presidente democrata norte-americano Barack Obama, o Governo Aberto foi possivelmente alçado, pela primeira vez, de forma próxima ao que poderia ser chamado de um programa de governo de vocação transversal. De forma ampla, aquela administração comprometeu suas organizações a desenvolverem planos de abertura de dados e de acesso a informações e de engajamento cidadão às políticas públicas em desenvolvimento, conforme os princípios da transparência, da participação e da colaboração.

Em 2010, Obama, em seu discurso anual nas Nações Unidas, convocou a comunidade internacional a resolver seus problemas e crises – inclusive econômicos, mas também os relacionados ao déficit democrático dos Estados – por meio de um modo de atuação baseado no Governo Aberto.¹⁷

No ano seguinte seria formada uma parceria internacional, chamada de *Open Government Partnership* (OGP, Parceria para o Governo Aberto em português), reunindo países que se comprometeriam a desenvolver planos de ação voltados ao cumprimento de compromissos relacionados à melhoria dos serviços públicos, à gestão mais eficiente dos recursos e à integridade dos setores público e privado do ponto de vista do Governo Aberto. Nesse contexto, outros princípios foram estabelecidos: participação cidadã, *accountability*, transparência e tecnologia e inovação. O Brasil exerceu, com os Estados Unidos, a primeira copresidência dessa iniciativa e já desenvolveu dois planos de ação contendo diversos compromissos e envolvendo temas como a abertura de dados e a prevenção da corrupção, sendo vários deles formulados com base em instâncias de participação popular.¹⁸

Muito recentemente, portanto, é que o Governo Aberto tem aparecido de forma mais consistente como um modo de operacionalização de componentes relevantes da gestão pública. As diferenciações e os debates com relação aos princípios que o formariam e a circunstância de constar ainda de forma pontual nas discussões sobre políticas públicas ainda parecem colocá-lo como um paradigma incompleto, que requer aprofundamento teórico acerca de seu papel e experimentação prática mais generalizada e ampla para reconhecimento de seus efeitos.

De fato, é possível observar que o avanço do protagonismo das ações denominadas de Governo Aberto é percebido como conjuntos não sistêmicos de atos, como *hackatons* (eventos em que grupos da sociedade são convidados a desenvolver aplicativos úteis à população por meio do tratamento de dados produzidos pelo governo), aberturas de bases de informações em formato aberto e não proprietário e eventos para a promoção de instâncias de participação social com maior ou menor capacidade de interferência no modo de funcionamento do Estado.

É nesse sentido de aparente ambiguidade que se apresenta uma oportunidade expressiva para que haja, de fato, a constituição de um paradigma de gestão pública que, por sua

17 A reconstrução histórico-conceitual do Governo Aberto segue, em linhas gerais, o apresentado em Reis e Neves (2013).

18 Os planos podem ser acessados em Controladoria-Geral da União (2013).

potencialidade constitutiva, seja capaz de dar conta de questões historicamente não resolvidas, como as enunciadas na seção anterior com relação ao planejamento governamental, tema-alvo desta monografia. De um ponto de vista situacional, há de se considerar ainda o contexto favorável para seu desenvolvimento na realidade brasileira, atentando-se para o recente histórico institucional de promoção de uma série de mecanismos de participação social (ROCHA, 2013) (como o próprio Orçamento Participativo, mas também conferências, conselhos, consultas públicas e outros instrumentos) e o próprio papel de vanguarda do país com relação à OGP.

Em outro documento (REIS; NEVES, 2013), verifica-se a apresentação de um primeiro esforço teórico no sentido de se propor a formulação do Governo Aberto como um paradigma autônomo de gestão pública. A estratégia filosófico-metodológica básica observada foi a assunção de alguns dos pressupostos normativos essenciais e gerais da chamada Teoria Crítica¹⁹ (ou, mais amplamente, do pós-positivismo ou do pós-colonialismo) como caminho para a constituição de pressuposições ontológicas e suposições epistemológicas caras à realização de um modo progressista de governar. Considerou-se ainda que os princípios basilares desse paradigma em conformação seriam aqueles elaborados no âmbito da OGP.

Primeiramente, é preciso considerar que, se são práticas relevantes para a democratização da sociedade eventos de Governo Aberto como os supracitados, a ausência de uma conexão sistêmica entre eles e entre as próprias políticas públicas em seu sentido finalístico não permite a edificação de uma forma efetivamente circunstanciada, transversal, hermenêutica e sistêmica de se conduzir a gestão pública, o que expressa uma fragilidade similar à observada para o Orçamento Participativo. A solução teórica para tal lacuna passa pela apresentação de um modo de desenvolvimento do ciclo de políticas públicas cujas fases – a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação – contenham, todas, cada um dos princípios de Governo Aberto elencados.

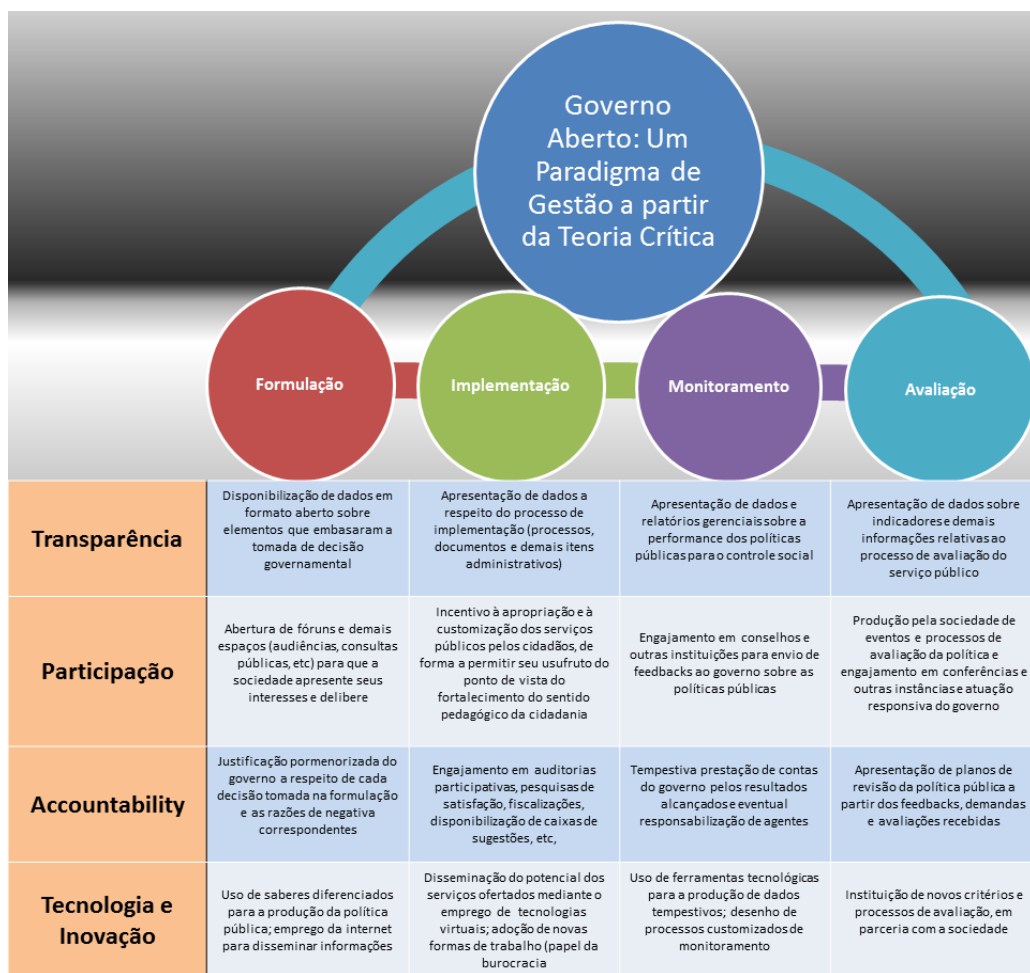
Esse entendimento, mais bem traduzido conforme a Figura 1, coloca a necessidade de construção e disponibilização de instrumentos que viabilizem a realização de cada um dos princípios para cada momento constitutivo de uma política pública. Há aqui, então, a observação de um segundo pressuposto, também caro à linha crítica: a efetivação de uma práxis de gestão capaz de unir teoria e prática, discurso e ação, formulação e implementação, considerando um todo filosófico coerente em si que expresse a realização de uma forma de administração pública voltada à efetivação de suas bases conceituais constitutivas, mas sem que se tornem fins em si mesmas, considerando-se a apresentação, mais adiante, de mecanismos metodológicos que realizem a adequada conexão desses princípios com meios devidos para a produção de fins com sentido axiológico determinado e ancorado no substrato de existência da forma Estado.

19 Cf. especialmente as noções de "práxis" e de "hermenêutica" constantes do texto seminal de Horkheimer (1975), que apresenta o conjunto de pressupostos que diferenciam a então nascente Teoria Crítica com relação à chamada Teoria Tradicional de Pesquisa.

Nesse sentido, o que se quer dizer é que a constituição do Governo Aberto como um paradigma de gestão pública expressa a transcendência da utilização de seus componentes ou elementos em ações que digam respeito apenas à gestão pública como política pública, isto é, como é o caso das políticas de suprimentos, de tecnologias da informação, de serviços eletrônicos ou mesmo de gestão de pessoas (campo eventualmente ainda não explorado do ponto de vista do Governo Aberto). Em outras palavras, o que se admite como proposta fundamental é o uso sistemático dos princípios de Governo Aberto (convertidos em práxis institucional) para operacionalizar todo o ciclo de vida de uma política pública, seja ela de saúde, educação ou segurança pública, de tal forma que, de fato, a normatividade imbricada nesse paradigma transforme o modo de realização da lógica de governo, hoje ainda essencialmente atrelada a esquemas burocrático-gerenciais.

FIGURA 1

Governo Aberto como paradigma autônomo de gestão pública segundo a Teoria Crítica



Fonte: elaboração do autor

A perspectiva ontológico-conceitual de Estado objetivada a partir do Governo Aberto pode ser vista como básica, mas essencial: o diagnóstico de que essa histórica instituição se encontra insulada de seus constituintes, a população, de tal maneira que precisa ser aberta, sob todas as formas, para que venha a realizar suas funções precípuas. Como paradigma de gestão pública, o Governo Aberto cumpre, então, a função de tornar permeável cada domínio público, territorial ou temático sob atuação ou influência do Estado para a devida apropriação societal. Do ponto de vista da constituição das políticas públicas, a concretização da proposta de viabilização do Governo Aberto como um modelo transversal de administração passa essencialmente pela aplicação das ferramentas-princípio em cada momento de seu ciclo.

De forma ampla, nesse entendimento, uma dada política pública, realizada com base no Governo Aberto, é construída tendo-se em vista instâncias que expressam as vontades, os interesses e as demandas populares. Postula-se aqui que esse processo de elaboração só pode alcançar sua potencialidade devida a partir do momento em que os sujeitos do processo dispuserem de todas as informações (ou a maior quantidade necessária) para que possam compreender quais os elementos que a compõem, quais as questões que estão em jogo, quais as possibilidades de intervenção. O governo, então, precisa ser transparente, provendo dados de diagnóstico, notas técnicas, atas de reuniões e fóruns e informações que subsidiem os processos de tomada de decisão, de manifestação de opiniões e de controle e acompanhamento das determinações governamentais – o *accountability* – no próprio processo de desenho das *policies*.

Essas informações, por sua vez, devem ser disponibilizadas por meio de canais de amplo alcance. Nesse sentido, a adoção de tecnologias, como a própria internet, é encaminhamento possível para tanto. No entanto, a ampliação desse conceito-princípio permite um entendimento mais alinhado com a própria noção de inovação. Etimologicamente, por significar a noção de “saber aplicado” (*techné + logos*), esse elemento se conecta com a ideia de viabilizar os processos de desenho de políticas públicas mediante conhecimentos não estritamente científicos, mas aplicáveis – como o é o próprio saber popular, comunitário, capaz de expressar conhecimentos peculiares sobre a realidade que se pretende intervir –, bem como com a noção de produção de formas diferenciadas, institucionais ou não, para a própria realização dessa fase de formulação, levando em conta mecanismos que sejam customizáveis a uma dada realidade. Aqui, então, é possível perceber um claro afastamento entre essa leitura, de matriz pós-positivista, e o gerencialismo, considerando-se sua perspectiva calcada na importação mecânica de modelos e técnicas de administração dos chamados países desenvolvidos, admitindo-se como dado natural a validade universal de seus elementos (por seu fundamento estritamente científico).

A sinergia entre cada um dos elementos – significando seu mútuo e contínuo reforço – viabiliza a elaboração de um processo de formulação de políticas públicas que não se percebe como neutro ou apolítico, na medida em que reconhece a sociedade como participante privilegiada e ativa do processo de intervenção pública, levando-se em conta a existência de interesses antagônicos e a necessidade governamental, ao mesmo tempo, de empreender

a agenda responsável por sua gestão. Cabe observar que, para além da desconstrução de um exercício elitista do poder, a promoção sistêmica do engajamento social no processo de formulação também funciona como edificação de uma ontologia própria do cidadão, visto como capaz de colaborar para a construção de alternativas de implementação, considerando-se sua experiência, sensibilidade e o interesse social. Ainda que os técnicos possam atuar em outro nível de diagnóstico e formulação das *policies* – dando-lhes mais substância ou contribuindo para dar-lhes mais viabilidade operacional –, não há que se ver uma exclusividade para si com relação ao domínio e à execução dessa função, o que permite a realização de uma compreensão mais aberta sobre a capacidade dos cidadãos, considerando que suas contribuições podem realmente tornar potencialmente mais efetivo o *design* da política.

Ao mesmo tempo, o sucesso da constituição do Governo Aberto como paradigma depende da adequada articulação entre as diferentes instâncias de representação política e de participação social, bem como entre os domínios do desenho, da implementação e do controle das políticas públicas. Do ponto de vista da implementação, é necessário que os dados e as informações produzidos pelo poder público para a execução da política, de forma geral, estejam à disposição da sociedade (seja mediante transparência ativa ou passiva). Essa disponibilização de dados deve estar inserida em um contexto de promoção da colaboração entre Estado e sociedade (com eventos como os *hackatons*), que configura a realização da participação social nessa fase do ciclo.

O uso inovador da tecnologia deriva, mais uma vez, não apenas do emprego da informática para disseminar ao máximo os serviços eletrônicos, mas também para produzir formas diferenciadas em si mesmas de execução das políticas, como, por exemplo, quando são criadas plataformas e instâncias virtuais nas quais os problemas públicos são apresentados, demandando soluções (como o realizado mediante ouvidorias), ou ainda quando esses *issues* são inseridos pelo próprio governo para que a sociedade colabore mediante a proposição de saídas para sua adequada correção ou mitigação. A inovação na implementação, de forma geral, ainda pode ocorrer quando o Estado reconhece a necessidade de adoção de soluções que não sejam as originalmente formuladas, mas que precisam ser adaptadas para respeitar práticas e costumes locais ou outras questões afetas à cidadania para que consigam vir a ser adequadamente desenvolvidas.

O que se percebe aí, portanto, é mais uma vez a concretização de outra concepção a respeito da cidadania, na medida em que o Estado passa a observar seus cidadãos como parceiros, e estes deixam de enxergar a administração pública como um domínio exógeno à sua realidade; pelo contrário, esse espaço público depende do seu engajamento, sob as mais variadas formas, para se tornar efetivamente republicano. No momento de acompanhamento, monitoramento, avaliação ou, mais amplamente, controle das políticas públicas, essa noção hermenêutica entre Estado e sociedade torna-se mais evidente, quando então o primeiro cria estruturas ou legitima outras já edificadas pelo segundo para que a qualidade, a eficácia, o alcance e, em última instância, a efetividade das políticas públicas façam sentido para a cidadania. Para tanto, os resultados de indicadores são disponibilizados, de forma agregada e desagregada, para que a população observe seu andamento e possa promover reivindicações;

os processos em si de auditoria e fiscalização contam com participação popular para que haja efetiva compreensão mútua e respectiva a respeito do caráter de funcionamento das instituições públicas e das expectativas da sociedade; avaliações, virtuais e presenciais, da satisfação dos usuários são promovidas, tendo-se então seus resultados também disponibilizados.

Em síntese, a constituição do Governo Aberto como paradigma próprio de gestão pública expressa a realização da potência contida em cada um de seus princípios para fazer acontecer a administração governamental. A reconfiguração do governo, a partir daí, afeta as concepções vigentes a respeito do próprio Estado, da sociedade e da burocracia, em um contexto em que a política é compreendida como elemento essencial da gestão. Simultaneamente, como se percebe, a participação social parece deixar de se constituir, pelo menos como risco, um fim em si mesma, tornando-se fundamento para fins que a transcendem axiologicamente, assim como o faz, eventualmente, com relação à ideia de se realizar uma gestão progressista para democratizar as relações entre Estado e sociedade.

5.2 Uma metodologia para fortalecer o planejamento público realizando-o no interior do Governo Aberto

Se o Governo Aberto, como paradigma, parece ser capaz de resolver diversas lacunas identificadas na seção destinada a observar as estratégias de planejamento vigentes, há outras que permanecem em aberto. Uma questão de primeira relevância, que exprimiria a própria razão de ser da constituição de um paradigma de gestão pública, é a elaboração, com base em suas edificações epistemológicas e ontológicas, da normatividade que pretende atingir. Seguindo-se a linha interpretativa proposta pela Teoria Crítica, não há de se enunciar a formatação de um modo de intervenção da realidade que não contenha em si mesmo valores e expressões intrínsecas às bases e às ferramentas que o conformam, ao mesmo tempo em que não é possível desconectá-lo dos efeitos que buscam alcançar e que efetivamente o fazem.

A tese aqui apresentada é que o Governo Aberto se encaminha, como paradigma em gestação, para a produção de uma maneira de atuação na esfera pública orientada à realização de direitos, de promoção e consolidação da cidadania, de tal forma que exprimiria como esta a razão de ser da instituição Estado. Nesse sentido, os princípios constituintes dessa forma de administrar os negócios públicos, ao se embrenharem nas organizações estatais e serem factualmente praticados, resultam necessariamente na reconfiguração desse ente, organizando-o como uma espécie de modo de produção da realização das garantias substantivas da sociedade, convertendo seus direitos formais em materialidades, imprimindo valores como a autonomia, a solidariedade, a dignidade e a equidade como razões de ser da gestão pública.

A questão, no entanto, é que tais encaminhamentos não ocorrem como “feitos da natureza” ou enunciações teóricas válidas em si mesmas. É preciso que haja uma construção metodológico-histórica capaz de concatenar esses valores em práxis, de maneira que o processo

de desenvolvimento das políticas públicas seja dotado de uma dinamicidade e de uma constituição ôntica e ontológica capazes de exprimir intrinsecamente tais normatividades. Por suposto, é exatamente tal estratégia a antítese do vazio axiológico evidenciado com relação à noção de “resultado” trazida pelo *New Public Management*.

O ponto é que a efetivação desse esquema, possivelmente ainda não teorizado pelos acadêmicos que tratam do Governo Aberto, depende do desenvolvimento de uma estratégia de planejamento que a ele seja aderente, de forma que se coadune com um método capaz de organizar e produzir a potencialidade principiológica a ele atrelada. Daí, então, o fulcro deste trabalho, isto é, a produção de tal esquema. Mais ainda, é condição *sine qua non* a elaboração de um método de planejamento que promova um processo de alocação orçamentária que, ao mesmo tempo, seja a ela adequado e impulse a gestão pública a produzir esse sentido normativo que se começa a delinear como condição paradigmática em si própria.

Conforme salientado previamente, o modelo construtivo adotado classicamente no âmbito do Orçamento por Resultados equivoca-se, em razão de uma concepção vazia de resultados, por produzir um processo de organização esquemática *top-down* com base em objetivos – sem materialidade ou conexão com o domínio real de intervenção – e se tendo em vista um tipo de alocação orçamentária que se pretende, em última instância, automatizado e autorreferenciado, implicando diversas consequências críticas para o próprio desenvolvimento de uma gestão pública que dê conta da subjetividade que compõe, necessariamente, a relação entre Estado e sociedade, para além de outras repercussões já ressaltadas.

Com efeito, Carlos Matus, renomado teórico chileno, elaborou um inovador modelo de planificação – o Planejamento Estratégico Situacional – que foi capaz de resgatar, com grande impacto, a força da própria função de planejamento a partir do reconhecimento de que constitui, inelutavelmente, uma peça política (MATUS; HUERTAS, 1996). O intrincado mecanismo também é capaz de ressaltar, com expressiva ênfase, a necessidade de o tomador de decisão tomar ciência das diferentes perspectivas dos *stakeholders* para poder efetuar o traçado mais adequado ao planejamento, ao mesmo tempo em que atuava com base nas condições objetivas da realidade para a promoção da estratégia de intervenção.

O desenho aqui proposto a seguir corrobora amplamente a perspectiva de Matus, buscando-lhe adicionar conceitos e encaminhamentos capazes de potencializá-la a partir da leitura do Governo Aberto, considerando-se a necessidade de se definir as razões de ser das políticas públicas do ponto de vista de um paradigma de gestão e os critérios de alocação orçamentária que lhes sejam coetâneos. Do ponto de vista metodológico, o que se buscará aqui é apresentar primeiramente uma perspectiva mais abstrata da proposta para que, então, ideias sobre caminhos para sua operacionalização venham a ser explicitados na seção seguinte.

De fato, o primeiro postulado a ser realizado é que o processo de planejamento precisa basear-se em um domínio real e material para que esteja em condições de exercer sua vocação estratégia e para que o processo de formulação das políticas públicas venha a implicar a efetivação de um desenho que possua conteúdo normativo. Entende-se que esse domínio

material trata justamente dos problemas enfrentados pelas coletividades, pela sociedade, amplamente, e pelo próprio Estado, do ponto de vista de todo o conjunto de questões que afetam a realização da cidadania, seja ela de uma perspectiva finalística (para a sociedade), seja ela a partir dos instrumentos necessários para tanto (para o Estado).

Esse primeiro momento do planejamento não pode ser viabilizado sem que haja uma expressiva interlocução com a sociedade, *lato sensu*. Se, de fato, os agentes públicos têm sido cada vez mais capazes de produzir diagnósticos técnicos sofisticados e com rigor metodológico, em um modelo de Governo Aberto esse processo de investigação a respeito dos problemas sociais precisa ser consideravelmente alargado para comportar, com amplitude e relevância, a sensibilidade dos sujeitos sociais que vivenciam diariamente tais questões. Tal condição é imprescindível para a agudização das análises, para a compreensão situacional dos problemas, para a percepção de seu caráter intersetorial e para o próprio fortalecimento da permeabilidade do Estado e de seus administradores para a realidade social, de tal forma que a gestão pública esteja em condições de produzir intervenções que, na medida de sua capacidade, possuam o condão de serem customizadas – e não massificadas – com relação às realidades observadas (o que é a expressão sensorial, em certo sentido, do princípio da tecnologia e da inovação constantes do Governo Aberto).

Matus propõe métodos de produção do encadeamento dessas questões largamente conhecidos como *Árvore de Problemas* e *Árvore de Objetivos*. Por meio do primeiro torna-se possível observar nós de intervenção e consequências da reiteração das problemáticas no longo prazo para que, então, se esteja em condição de adotar objetivos a serem alcançados. O que se propõe aqui é que haja o estabelecimento de um sistema integrado de planejamento e formulação concatenado em três tempos, de tal maneira que se conecte, na realidade, os problemas relatados e as deliberações alocativas, de um ponto de vista orçamentário, naquilo que eventualmente se poderia denominar de um **modelo de integração de agendas para a realização do planejamento público a partir do Governo Aberto**. Nesse processo buscar-se-á redefinir axiologicamente a concepção de resultado de acordo com o vetor da cidadania que expressa o paradigma de Governo Aberto e então trabalhar os mecanismos de distribuição de recursos. Cada tempo, na realidade, indica o avanço do processo de amadurecimento dos processos de construção do planejamento, aglutinando a abstração à concretude, considerando-se o intervalo temporal equivalente a um mandato executivo.

O primeiro tempo expressa o esforço de composição entre o que se pode denominar de **agenda de problemas** com a **agenda do plano de governo**. A agenda de problemas, elaborada mediante a combinação de participação popular e dos diagnósticos produzidos pela administração pública, organiza as questões passíveis de intervenção governamental do ponto de vista de sua influência na cidadania, racionalizando-as de acordo com o escopo territorial e temporal de alcance (isto é, o nível de impacto nas vidas das coletividades). Não se trata, nesse sentido, de uma hierarquização entre questões, mas sim de sua divisão em macro e microtemas, sem a pretensão de atrelá-las, a princípio, a instituições governamentais capazes de nelas intervir.

Os pressupostos fundamentais com relação a essa agenda são que o Estado disponibilize ou legitime instituições de engajamento e sistematize esse conjunto de questões, mesmo que expressem diagnósticos antagônicos entre si. Além disso, é esperado que haja permeabilidade entre as organizações, o que significa que elas, na realidade, precisam ser operacionalizadas de acordo com os mesmos princípios do Governo Aberto, especialmente a transparência, de modo que sejam produzidos evidentes ganhos de escala nos eventos criados para a promoção do debate dessa agenda.

Por sua vez, a **agenda do plano de governo** expressa o esperado esforço do novo governo de apresentar a plataforma que lhe justificou a vitória eleitoral. Essa agenda apresentaria, na realidade, diretrizes fundamentais a respeito do modo de atuação da administração eleita, funcionando como uma espécie de ponto de partida para o processo propriamente dito de definição dos caminhos para o planejamento e a formulação de políticas. A transparência desse conjunto de diretrizes amplas de gestão é fundamental para que essa agenda seja publicamente cotejada com a agenda de problemas para o desenvolvimento do segundo tempo, que indica a concatenação entre a **agenda de produtos** e a **agenda de objetivos**.

Em última instância, a **agenda do plano de governo** é o elemento responsável pela manifestação da estratégia de deliberação governamental última a partir das clivagens de interesses manifestados nas arenas públicas de debate. Há de se ressaltar, com relação a isso, que do ponto de vista conceitual a administração eleita tanto precisa realizar, em um nível mais alto de abstração, os compromissos que estabeleceu com a sociedade durante a campanha eleitoral como deve ter, por meio da estruturação de mecanismos adequados, um papel “anticíclico” com relação às questões que forem trazidas pela sociedade que implicarem efeitos para minorias a partir de deliberações de maiorias. Isso significa, em coadunação com os princípios de Governo Aberto, que a participação popular não pode constituir um fim em si mesmo, mas sim estratégia essencial para o fortalecimento da cidadania.²⁰ Propostas de operacionalização desse princípio serão brevemente apresentadas posteriormente.

O segundo tempo diz respeito ao resultado da combinação entre a agenda de problemas e a agenda do plano de governo que, ao gerar as **agendas de produtos e de objetivos**, encaminha o processo de planejamento para a produção de uma estruturação estratégica da formulação das políticas públicas do ponto de vista das expectativas de sua realização. É nesse momento, então, que há o desenvolvimento do seu preenchimento normativo por meio de um modelo que organize as questões sociais do ponto de vista da realização da cidadania, o que significa a promulgação de um desenho necessariamente transsetorial das *policies*, dando caminho a formas extremamente inovadoras para sua implementação, inclusive do ponto de vista das estruturas organizacionais compostas para sua gestão.

20 A questão do casamento *gay* (e de determinados conjuntos de questões relacionadas ao tema), por exemplo, ao tratar da realização do direito subjetivo e privado de uma minoria social, não poderia ser deliberada por meio de um amplo plebiscito, quando se tem em conta a circunstância de uma maioria alheia àquela realidade poder decidir sobre seu futuro.

A forma esquemática básica para a viabilização dessa agenda se inicia, na verdade, por meio do desenvolvimento de macroprodutos que potencialmente expressem a resolução ou a mitigação dos problemas observados no momento anterior. Nesse entendimento, há a possibilidade de proposição de diversas soluções ou pacotes possíveis, seja por meio do engajamento popular, seja por meio da própria burocracia, que também pode ser chamada a colaborar no desenho desses elementos, havendo, por suposto, a autonomia deliberativa societal para o estabelecimento daqueles itens considerados mais ou menos adequados à sua expectativa, interesse ou experiência.

Há de se ressaltar, nesse momento, que a possibilidade de enriquecimento do debate público proveniente da colaboração entre Estado e sociedade atinge outros patamares quando comparado a contextos em que os processos de formulação se mantêm sob a égide exclusiva de setores “tecnocientíficos”, conforme a crítica realizada ao paradigma gerencial. Além disso, entende-se que a maior permeabilidade em termos da convivência entre agentes públicos e a população constitui, no contexto desta monografia, um postulado *lato sensu* de que se trata de um potente encaminhamento para a perspectiva da necessidade de transformação da cultura organizacional das burocracias.

A **agenda de objetivos**, por sua vez, é o resultado da conformação dialética entre a agenda de produtos, a agenda do plano de governo e a agenda dos planos setoriais de longo prazo. A dialética exprime-se pela circunstância de o processo de desenvolvimento desses parâmetros sofrer influência e influenciar, necessariamente, os produtos que forem desenhados com base nos problemas vislumbrados e nos próprios elementos constituintes dos planos setoriais de longo prazo. A proposta, então, visa integrar o processo de construção do planejamento tendo por norte, simultaneamente, uma perspectiva *bottom-up* (produtos) e outra *top-down* (diretrizes do plano de governo e os elementos dos planos setoriais de longo prazo), num jogo de aproximações sucessivas entre ambas, tendo-se como pilares essenciais nessa edificação a ampla participação social em fóruns públicos, a transparência e a inovação do ponto de vista, mais uma vez, do uso de tecnologias para o alcance, a recepção e a produção de saberes múltiplos sobre a realidade.

A caracterização do desenho dessa agenda de objetivos é realizada pelo recurso da cadeia de resultados, eventualmente empregada em modelos de Orçamento por Resultado, sem partir, no entanto, de um domínio material e a partir do vazio normativo do “resultado” como produção hipostasiada da realidade. Nessa cadeia são discutidas, com base nos *inputs* populares, as implicações de curto, médio e longo prazos da implementação dos produtos delineados, bem como as expectativas materiais oriundas da materialização das diretrizes de governo. Nessa interação entre o operacional e o estratégico, entre o concreto e o abstrato, entre o imediato e o intergeracional é que se produz, finalmente, uma concepção efetivamente normativa das políticas públicas no interior do processo de planejamento baseado em princípios formativos de uma teoria não neutra de gestão pública. Com efeito, não raro é possível observar nesses modelos clássico-liberais de planejamento que os quadros de objetivos para diferentes municipalidades, estados ou mesmo países são idênticos, como

se fossem absolutamente iguais ou a-históricos os desígnios buscados pela sociedade quando se olvida a existência de distintas conformações culturais, sociais e econômicas que moldam tanto as expectativas a respeito do papel do Estado e dos desafios a serem enfrentados como os problemas factualmente existentes em um dado domínio territorial.

A primeira implicação nesse encaminhamento é o reconhecimento de que os problemas e as soluções públicas são necessariamente intersetoriais. Isso significa que as estratégias de intervenção precisam, de fato, ser transburocráticas, pois é dessa forma plurissignificativa, em tese, que se constituem os elementos que compõem a cidadania e, em última instância, a própria vida das pessoas. De fato, o paradigma burocrático desenvolveu historicamente o entendimento de que as instituições públicas seriam construídas com base no que se poderia chamar de “fragmentações didáticas e operacionais” do que seria o fazer público. Com efeito, com a complexificação dos papéis do Estado tal processo se intensificou ainda mais, o que de certa maneira permite um paralelo com a própria crítica de Weber (“pai” da burocracia) a respeito da segregação das esferas de valor e do resultante desencantamento de mundo como efeitos da modernidade (WEBER, 1982).

Se a constituição de organizações que atuam em regimes temáticos bem específicos – educação, saúde, segurança, etc. – supostamente facilita a atuação do Estado, tais divisões sucessivas também redundaram, eventualmente, na ampliação da dificuldade de intervenção efetiva das administrações na realidade a partir do momento em que a capacidade de diagnóstico dos problemas sociais diminui, não do ponto de vista tecnológico, mas sim da sensibilidade burocrática para se compreender a multiplicidade de variáveis oriundas das mais diversas áreas da política pública que conformam o domínio material. A metodologia proposta busca recuperar essa necessidade de compreensão dinâmica da complexidade das questões públicas, funcionando, a esta altura da reflexão teórica, como um incentivo para a produção de soluções inovadoras do ponto de vista da formulação de estruturas organizacionais adequadas para tanto.

A segunda implicação é ainda mais fundamental, na medida em que expressa a conexão vital entre o sentido do método proposto para o planejamento e a razão de ser do Governo Aberto. A estruturação dos objetivos em elementos de curto, médio e longo prazos permite, enfim, a percepção, no nível mais estratégico – sem estar conectado à realidade, dada a integração das agendas –, da razão de ser axiológica da política pública. Isso porque nesse nível mais superior é que reside – com base na confluência das vontades populares, da agenda de governo e das construções históricas de planos de longo prazo – a **questão de cidadania**, que preside a orientação tecnopolítica do governo no sentido de sua realização.

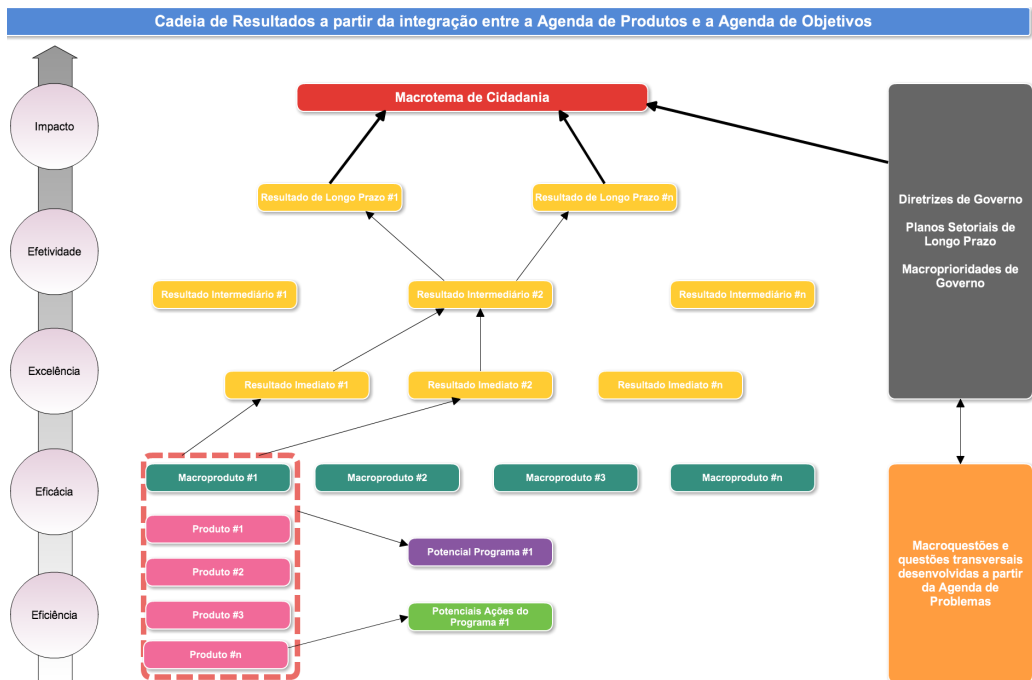
O que se percebe, então, é que o processo construtivo em questão, diferentemente dos experimentos de gestões anteriores, conduz a ação da administração no sentido da realização de políticas que contenham, em si mesmo, um sentido normativo, que não é neutro ou puramente técnico, não é vazio ou plenamente moldável para expressar “qualquer” coisa. É, na realidade, um elemento transversal, de vocação e efeitos intergeracionais que relaciona a gestão pública à realização de feitos de cidadania. É a concretização de um modo de

operacionalização progressista das agendas públicas, contando com a integração produtiva entre forma (metodologia, instrumentos, princípios, instituições “anticíclicas”) e conteúdo (participação popular, integração entre múltiplos saberes, apoio político-burocrático) rumo à constituição, enfim, de uma teoria crítica de governo baseada no planejamento.

Na Figura 2 pretende-se sintetizar a construção da Cadeia de Resultados por meio da confluência das agendas supracitadas e dos princípios operativos da metodologia e do paradigma de gestão adotado, apresentando a elaboração do caminho para a inovadora produção de um sentido normativo para as políticas públicas:

FIGURA 2

Cadeia de Resultados com base na integração entre a Agenda de Produtos e a Agenda de Objetivos



É da conformação das duas agendas supracitadas que passa a se desenvolver o terceiro tempo do planejamento, que coaduna, enfim, a **agenda de alternativas** e a **agenda de deliberações alocativas**. Nesse momento, com base na construção e na determinação da cadeia de resultados que reflete a conjugação societal entre problemas, produtos, diretrizes e planos, tem vez a elaboração do desenho de alternativas para a realização dos macroprodutos. É aí, efetivamente, o instante em que são trabalhadas as formas de implementação, considerando-se itens essenciais como sua viabilidade técnica, sua conexão com as diretrizes políticas (quando então se promove um consistente esforço reflexivo no sentido de se debater

a coerência entre os meios e os fins propostos), a previsão de custo, temporalidade e demais recursos envolvidos, bem como o próprio desenho das ações e sua mensurabilidade.²¹ Com relação a este último elemento em específico, cabe observar que a cadeia de resultados desenhada permite estabelecer, por meio da deliberação da alternativa de implementação para a consecução do produto estabelecido, quais as métricas ou indicadores de excelência ou satisfação do cidadão (quando envolverem entregas diretas de serviços ao cidadão), de eficiência, de eficácia, de efetividade e de impacto, de acordo com as implicações esperadas para o curto, o médio e o longo prazos para aquela política poderão ser adotadas. Conforme observado mais adiante, tais índices terão relevância central para o controle social – mediação efetiva para a alocação orçamentária.

O processo de desenho de alternativas com participação popular é essencial, num primeiro momento, pelo próprio papel pedagógico que possui, para a sociedade, ao aproximá-la da lógica de funcionamento do Estado e, mais amplamente, dos dilemas da ação pública. Nesse processo de construção, torna-se gradativamente um aprendizado o procedimento de reivindicação popular que consiga alargar os limites técnicos de atuação da administração pública sem que as propostas se tornem inviáveis – ao menos no curto prazo, ou com os recursos disponíveis.

Num segundo momento, ela é essencial para completar a busca pela efetivação de um sentido normativo para a formulação das políticas públicas com base na necessária coerência entre forma e conteúdo, isto é, entre a estratégia de implementação e os resultados que serão alcançados. É nesse sentido que a inovação se torna um princípio especialmente relevante, ao levar o governo a adotar soluções que sejam customizadas às comunidades, ao mesmo tempo em que sejam capazes de realizar o interesse social mais amplo. Isso significa o desenvolvimento de políticas que tenham perspectiva emancipatória tanto com relação aos seus fins – de consolidação da cidadania – como aos seus meios – as ferramentas que estejam consonantes com eles. E a circunstância de cada um desses sentidos da transformação social estarem em disputa (a dimensão e a extensão da cidadania, a emancipação social, a inovação, etc.) constitui o indício da eficácia na efetivação de uma práxis que não se pretenda neutra nem que constitua, em si, uma verdade, como um caminho único.

O apoio da burocracia é fundamental para o ajuste das propostas aos trâmites institucionais do Estado e para o desenho de indicadores. Por suposto, mesmo tais questões também podem estar sujeitas aos debates públicos; a base da colaboração dos agentes públicos é fomentar inicialmente as modalidades de questões consideradas mais áridas ou técnicas ao amplo engajamento social e consolidá-las em totalidades coerentes e alinhadas à capacidade estatal. Mais a seguir, serão apontadas estruturas institucionais com capacidade potencial

21 Uma possibilidade técnica, nesse sentido, é a adoção da metodologia Smart para a análise das distintas possibilidades de implementação dos produtos, considerando-se sua adequação para a observação da especificidade, da mensurabilidade, da viabilidade e da factibilidade temporal das propostas. A relevância, o último elemento dessa metodologia, é considerada *proxy*, nesta monografia, da soberania popular e do governo democraticamente instituído. Para mais informações sobre o método, consultar Doran (1981).

de mobilização da sociedade para a historicamente inovadora função de elaborar propostas acabadas de gestão pública, contando-se para tanto com o apoio de servidores públicos.

Para avançar na discussão acerca do terceiro tempo do planejamento, é preciso enunciar que, no contexto da elaboração de um Plano Plurianual e de suas leis orçamentárias anuais, constituem prerrogativas legais sua apresentação pelo Poder Executivo e sua análise e aprovação pelo Legislativo. Ao mesmo tempo, pressupõe-se que o novo mandatário tenha sido democraticamente eleito com base em uma dada plataforma de governo. A proposta aqui desenhada, orientada a apresentar encaminhamentos para a produção de uma estratégia de planejamento e formulação de políticas públicas considerando uma nascente concepção de gestão pública, não rejeita tais considerações, tendo em vista sua facticidade constitucional.

A questão primeira é a consideração de que, na vigência desse esquema democrático, não há de se falar em clivagem entre o modelo representativo e o participativo. De fato, são complementares um do outro, de tal forma que, tendo em vista o fato de que o Executivo apresenta uma proposta acabada ao Legislativo para que este, então, construa possibilidades de alteração, há de se considerar outro esquema cronológico, no qual a participação dos congressistas e de suas instituições de modo geral ocorra, de fato, desde o princípio do processo de formulação, de forma que sinérgica e organicamente desenvolvam, conjuntamente com a sociedade, o planejamento e o orçamento.

Secundariamente, em consonância com o próprio processo histórico de construção da soberania, tem o governo eleito a prerrogativa de determinar seu mecanismo decisório, sua forma de governar. A proposta aqui apresentada considera a perspectiva mínima de que, em virtude do próprio regime representativo instituído – que resultou na vitória eleitoral de um dado projeto –, tem a administração o compromisso último de manifestar suas deliberações e de se responsabilizar por elas, considerando seu impacto sobre a totalidade dos cidadãos. No entanto, o mandatário tem a possibilidade de, no mínimo, consultar amplamente os sentimentos públicos e, eventualmente, deliberar conforme tais interesses. Para qualquer dessas possibilidades é cabível o modelo aqui proposto. No encaminhamento adotado, o papel de agente de última instância é conferido ao governo instituído, que, em razão desse papel, conforme indicado mais adiante, necessariamente precisa incorporar práticas de responsividade²² para com a população.

Na continuação desse entendimento, a conjugação entre as agendas de alternativas e a de deliberações alocativas resulta no processo de tomada de decisão propriamente dito. Primeiramente, há de se considerar que as vinculações tributárias mínimas (como, por exemplo, a aplicação de 30% do orçamento municipal na área de educação e de 12% na

22 Esse conceito, caro à Ciência Política, diz respeito, de forma geral, à expectativa de o poder público tomar decisões que sejam de interesse amplo da sociedade e, ao mesmo tempo, estejam conectadas ao sentido mais republicano da ação estatal. Além disso, trata ainda da necessidade de a administração prestar contas de suas ações – notadamente aquelas que não expressarem, em tese, as vontades ou deliberações populares – para permitir que seus atos não estejam imunes, no regime democrático, ao controle social. Perspectivas clássicas a respeito dessa noção podem ser encontradas em O'Donnell (1998).

saúde) criam determinadas obrigações básicas ao ente que não podem ser desconsideradas pelos agentes, de tal maneira que essas dotações constituem um primeiro parâmetro essencial – que não pode sofrer redução – para a determinação do processo de alocação orçamentário.

Em um modelo consultivo, a agenda do plano de governo apresenta, conforme indicado, as macrodiretrizes e os temas que expressam a perspectiva de atuação do governo. Elas funcionam como orientação e justificção para as tomadas de decisão adotadas ao longo do mandato. Da perspectiva da sociedade civil, por sua vez, seus espaços institucionais organizados estabelecem, mediante deliberação, a priorização para a intervenção por meio de cada produto (e subproduto) estabelecido no momento anterior. Paralelamente, a definição da proposta de alternativa para a implementação é dependente do grau de protagonismo dado à iniciativa, considerando-se a existência de soluções mais ou menos intensivas em recursos e, da mesma forma, em impactos.

Da concertação entre as expectativas sociais e as determinações programáticas governamentais é que se conformam, então, os programas e as ações. Com efeito, são os macroprodutos estabelecidos no segundo tempo e priorizados no terceiro tempo a espinha dorsal para o desenho, no âmbito do Plano Plurianual, dos programas governamentais. Há de se perceber, então, que esses produtos expressam, de maneira geral, entregas a serem realizadas à população, de tal maneira que os construtos estabelecidos para compor os programas expressem a conexão entre a forma de agir do Estado e os objetivos estabelecidos. Esse olhar voltado para fora é produzido exatamente para tornar a peça de planejamento efetivamente afeta ao controle social, corrigindo um dos equívocos essenciais dos primeiros modelos de orçamento e que, inercialmente, vige ainda em várias leis orçamentárias em âmbito municipal, estadual e nacional.

As ações, por sua vez, são os subprodutos que constituem os elementos necessários e suficientes para a composição de cada produto, consubstanciado em um programa, podendo representar, de fato, projetos ou atividades necessárias para tanto. Além disso, um programa pode constituir responsabilidade de mais de uma unidade organizacional, considerando-se a modalidade de problema que se busca endereçar e os objetivos de cidadania aos quais o produto pretende corresponder.

É a priorização das alternativas de implementação – que redundam nos produtos ou pacotes que serão desenvolvidos – que constitui o fato básico de determinação da alocação orçamentária, considerando-se as estimções de recursos a serem despendidos para viabilizar tais escolhas. De fato, o estabelecimento das metas para os indicadores selecionados e os recursos a serem dotados para a realização de um produto relacionam-se, do ponto de vista cronológico, de forma dialética. Nesse esquema proposto, a administração eleita possui a prerrogativa de alocação mínima com relação aos grandes temas-objetivos de cidadania (consubstanciados, mediante produtos, nas políticas públicas propriamente ditas), de tal maneira que apareçam como um sinalizador de seu modo de operacionalização do plano de governo. No interior dessas macroquestões, delibera, então, a sociedade acerca de seus

elementos prioritários, de acordo com os fóruns intersetoriais que expressem suas áreas de interesse, impacto e engajamento. O papel da gestão, nesse sentido, é assegurar a constituição de espaços paritários com relação às questões de cidadania que possuam transversal alcance social e de outros, específicos, com formato próprio, para a conformação de tópicos que, ligados a elementos abstratamente superiores de cidadania (p. ex., a equidade sem quaisquer modalidades de discriminação), representem focos particulares de intervenção com relação a grupos minoritários (p. ex., os setores LGB&T). O macrosistema deliberativo deve dar conta dos diferentes níveis ou regimes de proposição cidadã até sua integração superior ao fundamento último de cidadania que se pretende alcançar, ao mesmo tempo em que precisa garantir o papel “anticíclico” do Estado na promoção de direitos de grupos que, apenas pelo voto, tenderiam a ser derrotados por “ditaduras da maioria” (TOCQUEVILLE, 1987).

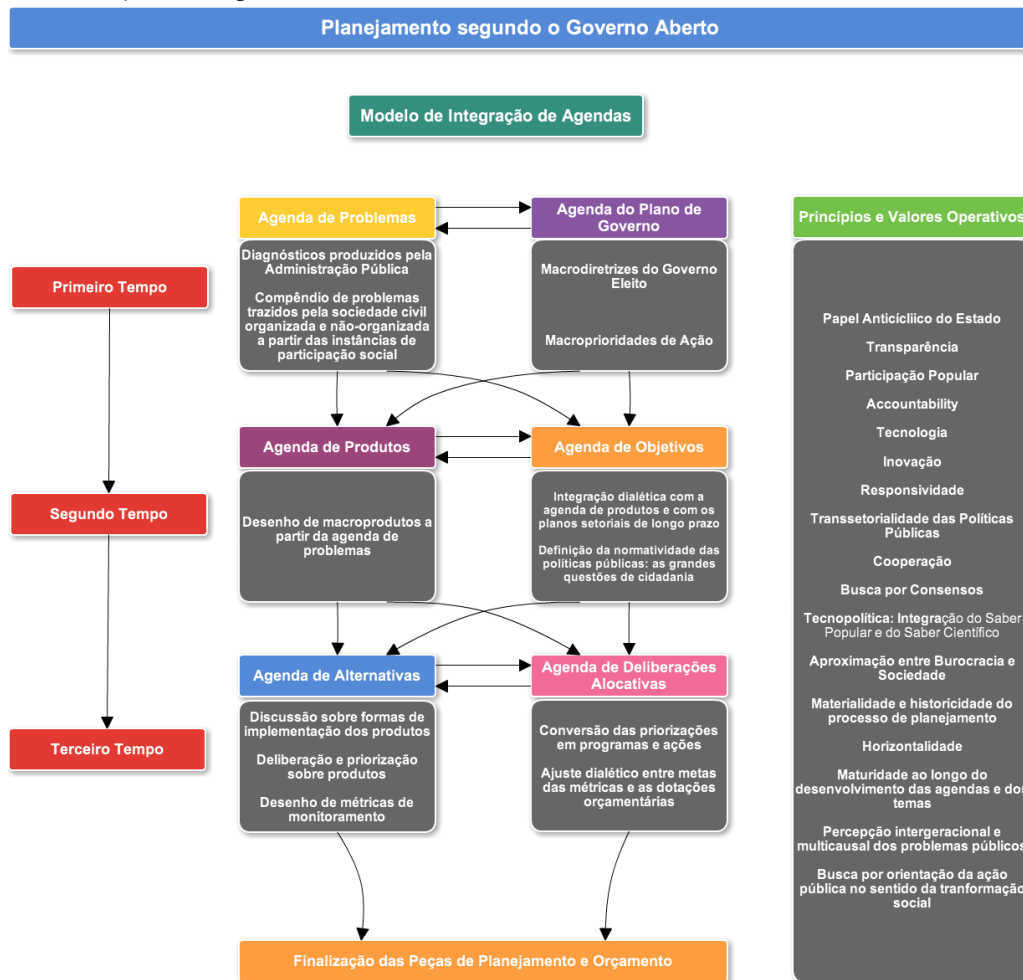
Cabe dizer, enfim, que, na prática, o estabelecimento pelo governo de dotações mínimas em grandes áreas prioritárias funciona como uma espécie de tiro de largada para a promoção das discussões que podem implicar transformações significativas na própria alocação quando da constituição da peça “final” de planejamento, de tal forma que seja representada a sensibilidade da administração com relação às demandas sociais. Além disso, no esquema proposto é previsto que, no que se referir a cada tomada de decisão governamental não conforme às deliberações populares, necessita a administração de produzir documentos justificativos – as chamadas Devolutivas – nos quais exprime as motivações de sua deliberação soberana à sociedade e presta contas a respeito do modo como tais decisões alocativas diferenciadas contribuirão para a realização dos grandes objetivos de cidadania pactuados no tempo anterior. Tal responsividade constitui, então, um feito essencial de transparência e de promoção do *accountability* pelo governo, condição essencial para o fortalecimento da democracia e do próprio Governo Aberto como paradigma de gestão pública.

Retornando à atribuição das metas, considera-se que ela determina e é determinada pela alocação orçamentária. Sabendo-se da centralidade da existência de recursos para o desenvolvimento das políticas públicas, a sinalização inicial dos alcances possíveis da estratégia de política pública escolhida realizada na agenda de alternativas é então mediada pela proposta de priorização alocativa, também expressão de fóruns populares de deliberação já assinalados. Metodologicamente, uma vez mais é preciso combinar esquemas de decisão *top-down* e *bottom-up*, de tal forma que os elementos mais abstratos não subjuguem os mais concretos, nem o contrário, ao mesmo tempo em que se mantém a coerência entre a totalidade dos componentes – sendo os recursos escassos, os esquemas de priorização precisam ser internamente consistentes e reproduzir, em sua lógica sistêmica, os pontos de vista mais particulares e universais, tanto da perspectiva territorial como dos agrupamentos sociais por eles afetados.

A Figura 3 expressa a síntese da metodologia de integração de agendas em proposição.

FIGURA 3

Planejamento segundo o Governo Aberto



Fonte: elaboração do autor

É dessa conjugação de forças sociais – consensos e dissensos – e do papel ativo da administração que se conforma, enfim, a peça de planejamento de médio prazo, capaz de simbolizar um processo crescente de amadurecimento social (com base nos três tempos e nas seis agendas propostas) que conecta, a partir de lógicas dialéticas de priorização, os problemas e os recursos públicos, ambos mediados por um mecanismo metodológico capaz de inserir as questões maiores de cidadania como balizas epistêmico-ontológicas do modo de operacionalização do Estado.

A sistemática de priorização de problemas, produtos, alternativas de implementação, metas e dotações orçamentárias busca produzir a integração devida entre o planejamento e o orçamento, mas também entre o planejamento e a formulação das políticas públicas,

e o planejamento e a própria gestão pública, de forma mais geral, com o intuito de construir a necessária coerência entre cada um desses elementos para a produção de uma forma progressista e republicana de governar a coisa pública.

A validação do Plano Plurianual e do orçamento anual considerando os pressupostos apresentados não redundam nem no esgotamento do planejamento nem no término do engajamento social e da realização mais ampla dos princípios de Governo Aberto. Compreendendo-se o planejamento como processo contínuo e não como ato temporalmente circunstanciado, entende-se que a implementação das políticas sofre ajustes, seja pela existência de questões apenas vislumbradas no momento de execução das ações de governo – como parte do próprio entendimento de que a realidade material não deve ser predita, mas prevista (MATUS; HUERTAS, 1996, p. 13-15), uma vez que a pretensão da planificação não é criar a realidade, mas nela influir –, seja pela circunstância de o interesse societal ser dinâmico, de tal modo que as lutas sociais persistem ao longo do tempo e influenciam, democraticamente ou não, as ações de governo.

Nesse sentido, a proposta aqui inserida trata a ideia de alocação orçamentária ao longo dos exercícios anuais não como um feito automático – tal qual a pretensão do Orçamento por Resultados –, mas sim como a reiteração de todas as agendas anteriores, especialmente a agenda de problemas e a agenda de deliberações alocativas, que guarda em si, como visto, a proposição de metas para os indicadores da ação governamental. É nesse entendimento, então, que a atuação conforme o paradigma de Governo Aberto ganha especial relevância, considerando-se a necessidade, para o sucesso do modelo, da existência e da legitimação de práticas e organizações que realizem seus princípios ao longo de todo o ciclo das políticas públicas. Isso quer dizer ser necessário, para a garantia do controle social, que a administração adote uma práxis transparente de gestão. De fato, a participação social, nesse modelo, não se resume, na implementação, ao monitoramento, de tal forma que, pela adoção de tecnologias inovadoras de gestão, esteja a sociedade em condições de colaborar com as práticas realizadas pelo Estado para que elas tenham maior sucesso.

Da perspectiva da alocação orçamentária, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos indicadores que expressam os níveis de realização dos produtos delineados funcionam como orientações para as proposições populares a respeito de para onde devem ir os recursos públicos no próximo exercício. A sociedade e o governo devem dispor de condições soberanas – o interesse público e a realização da cidadania, conforme exposto – para deliberar a respeito da destinação do orçamento para ações que, por suas peculiaridades intrínsecas, exprimam a necessidade de amadurecimento institucional no curto, no médio ou no longo prazos para que produzam os resultados esperados (e que, por isso, atinjam ou não as métricas observadas no momento de planejamento nos marcos temporais estabelecidos). Do mesmo modo, a alocação em programas que não contribuíram ou contribuíram menos com os objetivos de cidadania ou, ainda, que não corresponderam às deliberações dos cidadãos resulta na necessidade de produção pela administração de ações responsivas.

Aquilo que se poderia chamar, então, de um Orçamento (ou Planejamento) orientado a realizar Resultados não se constituiria em um sistema fechado ou autômato de destinação de recursos para políticas que tragam mais resultados – sejam eles quais forem e independentemente das externalidades negativas produzidas. Ele seria, enfim, um modo de produção da atividade estatal na qual agentes da sociedade – por meio de seu trabalho de controle – e agentes públicos – por meio de sua produção de informações sobre as políticas públicas – intercambiam suas sensibilidades e experiências para que, por meio de procedimentos tecnopolíticos e com base nos problemas da cidadania, estabeleçam critérios para a alocação dos recursos. Assim, os indicadores não se tornam fins em si mesmos: é possível que um dado ente político priorize a observação dos valores alcançados com relação à eficácia, à excelência ou mesmo à efetividade dos programas (utilizando regimes de alocação de curto, médio ou longo prazos), mas são as inter-relações sociais que produzem essa lógica. E nem em si mesma ela é absoluta, funcionando muito mais como um direito da sociedade de possuir um conjunto informacional para compreender os dilemas da ação pública do que um esquema maquinal de operacionalização dos recursos públicos.

No Quadro 3 apresenta-se o que se compreende como as principais contribuições trazidas pela proposta metodológica de planejamento baseada na integração de agendas.

QUADRO 3

Principais contribuições do Modelo de Integração de Agendas

- Formulação de uma estratégia para a construção de uma razão de ser normativa para o conteúdo das políticas públicas: a cidadania
- Valorização e integração do Plano de Governo como elemento para a construção do planejamento
- Estabelecimento de lógica de alocação orçamentária capaz de combinar técnica (metas de indicadores) e política (soberania popular)
- Elaboração de concepção ontológica do cidadão que o coloca como capaz de formular políticas
- Desenho de definição de programa voltada ao cidadão, fomentando o controle social

Fonte: elaboração do autor

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS SUBJACENTES PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA PROPOSTA

Pode-se estabelecer que, com base na proposta enunciada, dois elementos-chave da constituição do Estado e da própria cidadania são endereçados: 1) a retomada do planejamento como um processo de reforço da capacidade societal de controle sobre as próprias vidas;

2) a adequação entre o que se pode chamar de “tempo do Estado” e “tempo da política”. Ambos os elementos, em realidade, parecem ser expressões do distanciamento do Estado da sociedade e, particularmente, das soluções históricas que, longe de aproximá-los, buscaram neutralizar o caráter necessariamente político dessa inter-relação, na medida em que ela ocorre mediante canais públicos e existe, dialeticamente, para organizá-los e potencializá-los como expressões da cidadania. Um modelo de planejamento que seja capaz de promover o sentido político da determinação de quais são as estratégias da ação pública e de onde elas partem permite que a sociedade esteja em condições de estabelecer condições para seu futuro com base em tecnologias de gestão que sejam coerentes com sua realidade e com seus desígnios.

A potencialização do planejamento, então, é potencialização simultânea da capacidade do Estado, da política e da própria realização da cidadania, que exprime, em última instância, a possibilidade de gestão das próprias vidas. Secundariamente, resulta na aproximação entre o tempo em que as coisas ocorrem no Estado e o que acontece no meio político, evitando a reificação entre tais arenas, quando fluxos de reivindicações sociais não encontrariam guarida na ação estatal e mobilizações intensas ocorridas no seio de instâncias representativas não são espelhadas no seio da sociedade.

No Quadro 4 consolidam-se as reflexões desenvolvidas ao longo do texto a respeito das diferenciações fundamentais entre os três modelos de planejamento – Orçamento por Resultados, Orçamento Participativo e Planejamento segundo o Governo Aberto:

QUADRO 4

Comparação entre modelos de planejamento

Elemento	Orçamento por Resultados	Orçamento Participativo	Planejamento segundo o Governo Aberto
Metodologia	Quadro Lógico, versão clássica da Cadeia de Resultados	Ad hoc, dependente da conformação de instâncias de participação	Integração de Agendas em Três Tempos
Concepção de Participação	Sociedade passiva	Sociedade protagonista	Sociedade protagonista
Concepção de Técnica	Neutra	Tecnopolítica	Tecnopolítica
Concepção de Política	Negativa ou vazia	Positiva ou constitutiva	Positiva ou constitutiva
Concepção de resultado, razão de ser da política pública	Vazio; resultado como fim em si mesmo	Ausência, possivelmente a participação como fim em si mesma	Normatividade como Proxy da Cidadania
Paradigma de gestão vinculado	Gestão para Resultados	Ausência, a princípio	Governo Aberto
Padrão de Alocação Orçamentário	Automático, a partir da performance dos programas	Negociado	Negociado e responsivo

Fonte: elaboração do autor

De um ponto de vista mais operacional, há diversas questões que, na prática, eventualmente seriam tratadas para a adequada efetivação da proposta apresentada. A primeira delas diz respeito ao eventual redesenho das funções orçamentárias,²³ que possivelmente precisariam dizer respeito às questões últimas de cidadania para que permitissem a adequada organização dos recursos públicos, viabilizassem o exercício de ações de implementação interburocráticas e facilitassem o controle social. Em um primeiro momento, possivelmente precisariam existir duas peças orçamentárias no segundo ano de mandato de um governante que adotasse o esquema proposto: uma, de acordo com a legislação vigente; outra, conforme os métodos e os mecanismos da metodologia de integração entre planejamento e orçamento apresentada na seção anterior. Enquanto ocorreria, na prática, a implementação das ações referentes à segunda peça, haveria a necessidade corrente de desenvolvimento de uma proposta de reorganização dos fundamentos da sua construção programático-funcional, o que por ora extrapola o desenvolvimento desta monografia.

Além disso, e de forma particularmente relevante, há de se promover uma estratégia de organização produtiva das instâncias de participação social. Com efeito, desde o processo de redemocratização do país na década de 1980, diversas estratégias de promoção do engajamento da sociedade nas questões públicas foram criadas ou aperfeiçoadas: conferências, conselhos, ouvidorias, consultas públicas, audiências públicas, grupos de trabalho conjuntos, fóruns virtuais e encontros presenciais,²⁴ dentre vários outros. Com efeito, parte das críticas acadêmicas às instâncias de participação social deriva da percepção da pouca transposição entre as deliberações realizadas pela população e sua aplicabilidade na gestão pública, o que tanto poderia derivar da falta de concretude das propostas aprovadas quando da circunstância de vários desses espaços não serem deliberativos, ou ainda em razão da falta de responsividade dos governos, que criam ou reconhecem tais unidades, mas não levam a cabo suas proposições.

Conforme apontado na crítica ao Orçamento Participativo, talvez a resolução dessa problemática esteja na efetiva integração entre esses instrumentos e entre eles e a operacionalização de um modelo de gestão que os tenha como condição efetivamente necessária para o ato de governar. E, com relação a isso, ainda que se possa compreender a circunstância de cada instância estar relacionada a um momento da ação pública (como seria o caso das conferências, que produziriam resoluções e diretrizes amplas, ou dos conselhos, voltados ao controle social, ou das ouvidorias, relacionadas às críticas a problemas de implementação), uma concepção ampla de Governo Aberto traria o entendimento de que os insumos trazidos por cada esfera podem ser válidos para todos os momentos da gestão – em especial para o planejamento, que organiza a ação pública como um todo e necessita

23 Como se sabe, elas se encontram correntemente divididas em cerca de 28 funções e 110 subfunções, conforme a Portaria MOG 42/1999.

24 Criado no contexto da elaboração do Segundo plano de ação brasileiro na OGP. Em Reis e Neves (2013), apresenta-se a novidade conceitual desse modelo como espaço adequado para o envolvimento da sociedade civil no processo de produção de propostas de compromissos de gestão pública pelo governo, elemento central para a proposta aqui desenvolvida, na medida em que coloca a população como ator privilegiado no desenho de alternativas de implementação de políticas públicas, extravasando seu papel, do ponto de vista da participação social, como promotor de diretrizes, resoluções ou apontador de problemas a serem resolvidos pela administração pública.

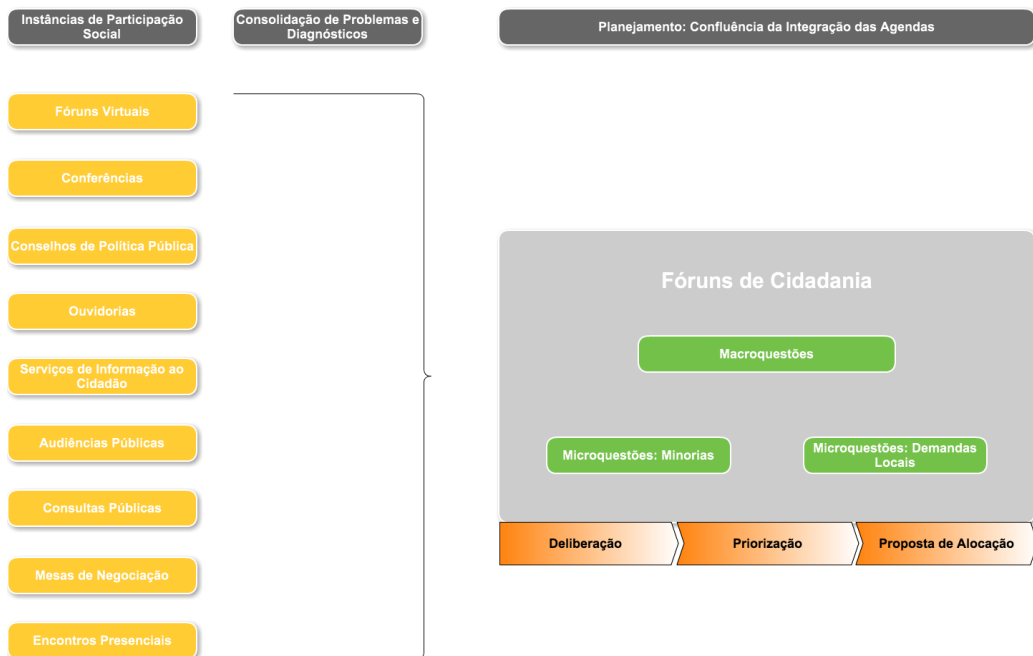
amplamente dos elementos para tanto –, sendo mais importante a existência de canais transparentes de comunicação entre cada um e entre eles e a administração, bem como a condição de sua não cooptação política.

Expressa-se, com base na construção de lógicas de intervenção que reconheçam os problemas públicos como multifacetados e multicausais, a expectativa de que espaços de participação transversais e transeitoriais sejam criados com o objetivo de consolidar e amadurecer as manifestações realizadas nas instâncias. Uma proposta, então, seria a construção de **fóruns de cidadania** com base nos macrotemas desenhados na agenda de objetivos do segundo tempo do planejamento, direcionando as considerações sociais mais concretas e abstratas, bem como as que digam respeito a questões de formulação, de implementação e de monitoramento, para um canal sistêmico capaz de condensá-las metodologicamente no esforço de promoção de um planejamento orientado à realização dos fins de cidadania estabelecidos. Novamente, o apoio burocrático no desenho e na racionalização de tais estruturas, bem como na arregimentação das contribuições, poderia ser essencial. Tais macroinstâncias, enfim, poderiam continuar a existir e a contribuir para além do primeiro momento de planejamento, articulando-se com conselhos e outros espaços para influir no monitoramento das políticas e sistematizar as contribuições para a realização de um planejamento contínuo.

Na Figura 4 expressa-se graficamente a proposta em questão.

FIGURA 4

Sistemática de fortalecimento da participação social



Fonte: elaboração do autor

A contribuição desenvolvida no âmbito desta monografia buscou trazer elementos teóricos para a conformação de um processo de planejamento público capaz de realizar efetivamente o interesse social por meio da retomada da relevância do processo de planificação, de maneira com que fosse a alocação orçamentária dela dependente, e não o contrário, como ocorre hoje. A condição estabelecida para tanto é dupla: a adoção de metodologias para a composição de planos (como o PPA) que organizem a formulação de políticas conforme os problemas que precisam resolver, bem como diante das plataformas de governo, que conjuntamente estabeleçam um modo de organização da ação governamental voltada à realização da cidadania.

Paralelamente, é a constituição de um paradigma de gestão pública dotado de princípios coerentes e informadores de tal metodologia, o Governo Aberto, que viabiliza a consolidação desse processo de planejamento com um sentido normativo e não neutro e, de forma mais ampla, uma administração pública que se coadune, sistêmica e necessariamente, a tais determinações, superando as limitações históricas observadas no Orçamento por Resultados e no Orçamento Participativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: COSTA, L. L. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- ADORNO, T. **Negative dialectics**. Nova York: Routledge, 1990.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado**. Documento preparado no âmbito da Câmara para a Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- _____. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevidéu. Montevidéu: Mare, 25/04/1997.
- CARDOSO JR., J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Texto para Debate**, Ipea, 5-57, 2011.
- CAVALCANTE, P. L. **Orçamento por desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos estados**. Artigo apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.
- COELHO, M. C. **Orçamento Participativo: obstáculos e oportunidades**. Monografia apresentada para a obtenção do título de Especialista em Orçamento e Finanças do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Brasília, 2009.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **2º Plano de Ação da OGP**. Disponível em Parceria para o Governo Aberto: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/documentos/arquivos/ogp-brasil-plano_acao2.pdf>. Acesso em: 11/11/2013.
- CORE, F. G. **Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos**. Artigo apresentado no IX Congresso CLAD sobre a Reforma do Estado. Madrid, 05/11/2004.
- _____. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 219-261.
- DA SILVA, L. C. **Efetividade do sistema de planejamento no Brasil: uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)**. Monografia para obtenção do título de Especialista em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.
- DE PAULA, A. P. A administração pública entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Pública (RAE)**, 45(1), p. 36-49, 2005.
- _____. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DIAMOND, J. Do orçamento por programas para o orçamento por desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 91-126.

DORAN, G. T. There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. (A. Forum, Ed.) **Management Review**, 70(11), 1981.

FERRARI, N. M. et al. **Revisão anual do Plano Plurianual**: uma análise da evolução do processo em Minas Gerais. Artigo apresentado no VI Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 13/04/2013.

FONSECA, F. C. **Estado, planejamento e gestão pública**. Artigo apresentado no XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, 30/10/2013.

FRIEDMANN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 69-112.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1969.

GIROTTI, M. T. A crítica de Hegel ao Dualismo Sujeito-Objeto de Kant. **Simbio-Logias**, 3(4), p. 1-16, jun. 2010.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOLLOWAY, J. **Mudar o mundo sem tomar o poder**. Rio de Janeiro: Viamundo/Boitempo, 2003.

HORKHEIMER, M. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: HORKHEIMER, M. São Paulo: Abril Cultural, 1975 (Coleção Os Pensadores).

LOUREIRO, M.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. São Paulo: FGV, 2010. p. 392.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MATUS, C.; HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Carls Matus. São Paulo: Fundap, 1996.

MOORE, M. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Brasília: Uniletras/Enap, 2002.

MORAES, M. V. O mito do inchaço da força de trabalho no governo federal. **Revista Res Publica**, v. 7, n. 2. Brasília, Enap, dez. 2008.

NEIVA, V. M. **Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento**: o caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes. Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Revista Novos Estudos Cebrap**, n. 51), p. 37-61, 1998.

OLIVEIRA, V. R. **Planejamento com participação social**: uma história recente na administração pública federal. Artigo apresentado no XVIII Congresso CLAD para a Reforma da Gestão Pública. Montevideú, 30/10/2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). O orçamento por programas e realizações: aplicação do método de gestão na preparação do orçamento. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 127-136.

OSBOURNE, P.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneur spirit is transforming the public sector. Nova York: Plume, 1992.

PYHRR, P. A. A abordagem base-zero aplicada ao planejamento governamental. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 137-154.

REIS, S. R.; NEVES, O. **A participação popular em políticas federais de gestão pública**: as inovações trazidas à realidade brasileira pela parceria para o governo aberto. Artigo apresentado no XVIII Congresso CLAD de Gestão Pública. Montevideo, 01/11/2013.

RHEE, D. Y. **Performance-Based Budgeting**: reality of rhetoric. Dissertação de Mestrado submetida à Escola de Administração de Newark. Newark, 2009.

ROBINSON, M.; LAST, D. **A basic model of performance-based budgeting**, 2009. Disponível em International Monetary Fund: <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23247.0>>. Acesso em: 11/11/2013.

ROCHA, E. **Participação social nas políticas públicas federais do Brasil**: uma análise dos formatos e desenhos dos arranjos participativos. Artigo apresentado no XVIII Congresso CLAD de Gestão Pública. Montevideú, 30/10/2013.

SANCHEZ, F. R. **Orçamento Participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. d. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **A gramática do tempo**: por uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SCHICK, A. Conflitos e soluções no orçamento federal. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 77-88.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Caracas: BID/Clad, 2007.

TOCQUEVILLE, A. d. **A democracia na América**. São Paulo: Edusp, 1987.

TROSA, S. **Gestão Pública por Resultados**. Brasília: Enap, 2001.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais** (parte I). São Paulo: Cortez, 1993.

YU, H.; ROBINSON, D. The new ambiguity of open government. **UCLA Review**, 59(1), p. 31, 2012.

TEMA 2
Aperfeiçoamento do Orçamento Público

MENÇÃO HONROSA
Gustavo Veloso Martins



**Processo legislativo orçamentário federal:
evolução das resoluções orçamentárias
pós-Constituição de 1988**

Resumo



A regulação do processo legislativo orçamentário dá-se pela edição de sucessivas resoluções congressuais, as quais, na temática em epígrafe, são as resoluções orçamentárias. O estudo dos processos é importante porque representa a experiência acumulada e organizada, incorporando ao longo do tempo procedimentos e controles voltados à efetividade dos trabalhos legislativos. Esta monografia propõe a análise do conteúdo das resoluções pós-Constituição de 1988 com o objetivo de melhor compreender a origem e a evolução dos institutos relacionados ao processo de elaboração e aprovação orçamentária. A metodologia toma como ponto de partida 16 dispositivos-temas normativos relacionados à apreciação e ao emendamento, valendo-se de pesquisa bibliográfica e entrevistas de profundidade aplicadas a consultores de orçamento e assessores de lideranças com grande experiência no tema com vistas a rastrear a origem das principais normas contempladas pelas resoluções e, principalmente, as razões para seu surgimento ou eventual desaparecimento. Na análise dos dispositivos-temas faz-se uma pesquisa comparativa do conteúdo e das diversas resoluções, apresentando, com o auxílio de infográficos, a evolução dessas normas à luz do contexto político e institucional. Os resultados da pesquisa apontam para um amadurecimento normativo alcançado pela Resolução n. 01/2006-CN, levando a um processo mais organizado, com redução do tempo de tramitação e com maior transparência, em especial no tocante às regras de repartição de recursos e à participação do relator-geral.

Palavras-chave: Orçamento público. Processo legislativo orçamentário. Resoluções congressuais.

Sumário



1	INTRODUÇÃO	449
2	ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS-TEMAS NORMATIVOS PESQUISADOS	449
2.1	Competência da CMO	449
2.1.1	Evolução	449
2.1.2	Posicionamento dos entrevistados	450
2.2	Número de membros.....	453
2.2.1	Evolução	453
2.2.2	Posicionamento dos entrevistados	454
2.3	Rodízio de membros	455
2.3.1	Evolução	455
2.3.2	Posicionamento dos entrevistados	457
2.4	Subcomissões e Comitês Permanentes	458
2.4.1	Evolução	458
2.4.2	Posicionamento dos entrevistados	459
2.5	Multiplicidade de relatórios	462
2.5.1	Evolução	462
2.5.2	Posicionamento dos entrevistados	464
2.6	Áreas temáticas	464
2.6.1	Evolução	464
2.6.2	Posicionamento dos entrevistados	466
2.7	Mensagem retificadora	466
2.7.1	Evolução	466
2.7.2	Posicionamento dos entrevistados	468
2.8	Audiências públicas.....	468
2.8.1	Evolução	468
2.8.2	Posicionamento dos entrevistados	469

2.9	Tratamento da receita	471
2.9.1	Evolução	471
2.9.2	Posicionamento dos entrevistados	473
2.10	Participação das Comissões Permanentes	474
2.10.1	Evolução	474
2.10.2	Posicionamento dos entrevistados	475
2.11	Emendas coletivas	477
2.11.1	Evolução	477
2.11.2	Posicionamento dos entrevistados	479
2.12	Emendas individuais	482
2.12.1	Evolução	482
2.12.2	Posicionamento dos entrevistados	483
2.13	Emendas de relator	486
2.13.1	Evolução	486
2.13.2	Posicionamento dos entrevistados	489
2.14	Parecer Preliminar	489
2.14.1	Evolução	489
2.14.2	Posicionamento dos entrevistados	490
2.15	Disciplina dos destaques	493
2.15.1	Evolução	493
2.15.2	Posicionamento dos entrevistados	493
2.16	Créditos extraordinários	494
2.16.1	Evolução	494
2.16.2	Posicionamento dos entrevistados	495
2.17	Entrevistas – comentários finais	496
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	497
3.1	Resumo das entrevistas	497
3.2	Conclusões	499
	REFERÊNCIAS	501
	APÊNDICE. Fluxograma simplificado segundo a Resolução n. 01/2006-CN	504

Lista de figuras



FIGURA 1. Competência da CMO – evolução.....	452
FIGURA 2. Número de membros – evolução.....	454
FIGURA 3. Rodízio de membros – evolução.....	456
FIGURA 4. Subcomissões e comitês – evolução.....	458
FIGURA 5. Multiplicidade de relatórios – evolução.....	463
FIGURA 6. Áreas temáticas – evolução.....	465
FIGURA 7. Mensagem retificadora – evolução.....	467
FIGURA 8. Audiências públicas – evolução.....	470
FIGURA 9. Tratamento da receita – evolução.....	472
FIGURA 10. Participação das Comissões Permanentes – evolução.....	476
FIGURA 11. Emendas coletivas – evolução.....	480
FIGURA 12. Emendas individuais – evolução.....	485
FIGURA 13. Emenda de relator – evolução.....	488
FIGURA 14. Parecer Preliminar – evolução.....	491
FIGURA 15. Disciplina dos destaques – evolução.....	492
FIGURA 16. Crédito extraordinário – evolução.....	495
FIGURA 17. Universo de opiniões acerca dos dispositivos-temas.....	496

Lista de tabelas



TABELA 1. Pontos de vista convergentes e divergentes entre os entrevistados.....	497
--	-----

Lista de abreviaturas e siglas



Bacen	Banco Central
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Comitê de Admissibilidade de Emendas
CAR	Comitê de Avaliação da Receita
CD	Câmara dos Deputados
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
COI	Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves
COFF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Conorf	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DRU	Desvinculação das Receitas da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
OS	Organização Social

Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PLCA	Projeto de Lei de Créditos Adicionais
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PSD	Partido Social Democrático
RCL	Receita Corrente Líquida
Reforsus	Projeto de Reforma do Setor de Saúde
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SF	Senado Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Carta Magna já foram editadas quatro resoluções orçamentárias. Os motivos para as diferentes reformas são vários, mas em geral sucedem a momentos de crise ou a mudanças abruptas.

Este trabalho destina-se a estudar a origem e a evolução dessas mudanças de regramento, buscando apresentar ao leitor os fatores que levaram ao atual estágio do processo legislativo orçamentário, positivado na Resolução n. 01/2006-CN, assim como à efetividade e ao amadurecimento alcançados por essa norma.

Organizada em 16 dispositivos-temas normativos encontrados nos textos regimentais, a pesquisa realiza uma análise histórica via análise documental, envolvendo textos legais, proposições, títulos bibliográficos, artigos e notas técnicas, no intuito de entender sua evolução.

Adicionalmente, foram aplicadas 14 entrevistas a consultores de orçamento e assessores de lideranças, perfazendo um total de 15 horas e 21 minutos de gravação. O objetivo das entrevistas foi coletar as percepções do corpo técnico que milita diariamente com o tema, de maneira que se colhesse o máximo de informações. Os arquivos de áudio originais das entrevistas, que são de caráter sigiloso, ficaram sob a custódia do pesquisador.

Ao final do texto é apresentada uma tabela com a síntese dos principais resultados encontrados nas entrevistas, seguida de considerações finais contendo as conclusões do trabalho.

2 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS-TEMAS NORMATIVOS PESQUISADOS

Apresenta-se a seguir a análise dos dispositivos-temas, cada qual contendo a evolução histórica apresentada sob a forma de um infográfico, seguida de reflexões colhidas dos entrevistados sobre o assunto.

2.1 Competência da CMO

2.1.1 Evolução

Só faz sentido falar em competência da CMO após 1969, ano da sua criação pela Emenda Constitucional n. 01/1969. Em seu artigo 66, § 1º, a referida Emenda delimita a competência da CMO para emitir parecer ao projeto de lei orçamentária. No ano seguinte, a Resolução n. 01/1970-CN (Regimento Comum), adicionou à CMO competência para

emitir parecer sobre o Orçamento Plurianual de Investimentos. Portanto, nos primeiros anos a competência restringia-se à apreciação das leis orçamentárias.

A partir de 1988, com a retomada das competências legislativas e fiscalizatórias pelo Congresso Nacional, a CMO ganha duas novas atribuições, incorporadas pela Resolução n. 01/1991-CN: aprovação das contas de governo e competências de acompanhamento e fiscalização orçamentária. Esse rol de competências manteve-se inalterado até 2001, quando diversas outras competências fiscalizatórias e relacionadas à LRF foram incluídas.

O rol de competências da CMO, desde sua criação em 1969, foi sendo pouco a pouco agregado, em um primeiro momento com a retomada da prerrogativa congressional em matéria orçamentária e, após isso, a partir da promulgação da LRF, quando foi necessária a edição da Resolução n. 01/2001-CN. Assim, no tocante às competências da CMO, as Resoluções procuraram incorporar as atribuições que surgiram ao longo do tempo, com destaque para as tarefas de acompanhamento, fiscalização e controle, derivadas em grande parte do advento da LRF.

Do ponto de vista prospectivo, o § 2º do art. 2º da Resolução n. 01/2006-CN, ao prever que a CMO poderá ser ouvida acerca do impacto orçamentário de projetos de leis e de medidas provisórias que tramitam nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, abre nova competência e oportunidade de atuação da Comissão. Vale salientar, no entanto, que a eficácia dessa norma dependerá de ajustes nos Regimentos Internos de ambas as Casas do Congresso.

2.1.2 Posicionamento dos entrevistados

Um assessor de liderança forneceu interessante análise histórica de como as competências da CMO foram gestadas. Para ele, durante a Constituinte de 1988 dois grandes blocos se digladiaram no Parlamento: um bloco desenvolvimentista e outro ortodoxo. Este último defendia os interesses do Consenso de Washington. O dito embate manifestou-se no texto da Constituição de 1988, em especial no capítulo destinado ao orçamento. A “regra de ouro” e a impossibilidade de se fazer emenda remanejando recursos para o pagamento da dívida são exemplos de construções incorporadas pelo grupo ortodoxo. Todavia, tanto os desenvolvimentistas como os ortodoxos defendiam pontos em comum, tal como o aumento do controle do orçamento pelo Parlamento. Os ortodoxos queriam controlar a dívida; os desenvolvimentistas almejavam políticas de redução de desigualdades regionais. Para o entrevistado, a Constituição definiu competências diferenciadas para a CMO como fruto desse processo de embate entre ortodoxos e desenvolvimentistas.

Embora os desenvolvimentistas de 1988 tenham incorporado dispositivos visando à redução de desigualdades, para mais de um entrevistado a CMO omite-se no que se refere à sua competência para analisar os planos nacionais e setoriais de desenvolvimento. Não há interesse dos membros. O que ocorre nesse caso não é ausência de norma, porém um aspecto cultural que denota apenas uma visão de curto prazo do orçamento. Tais planos jamais tramitaram na Comissão.

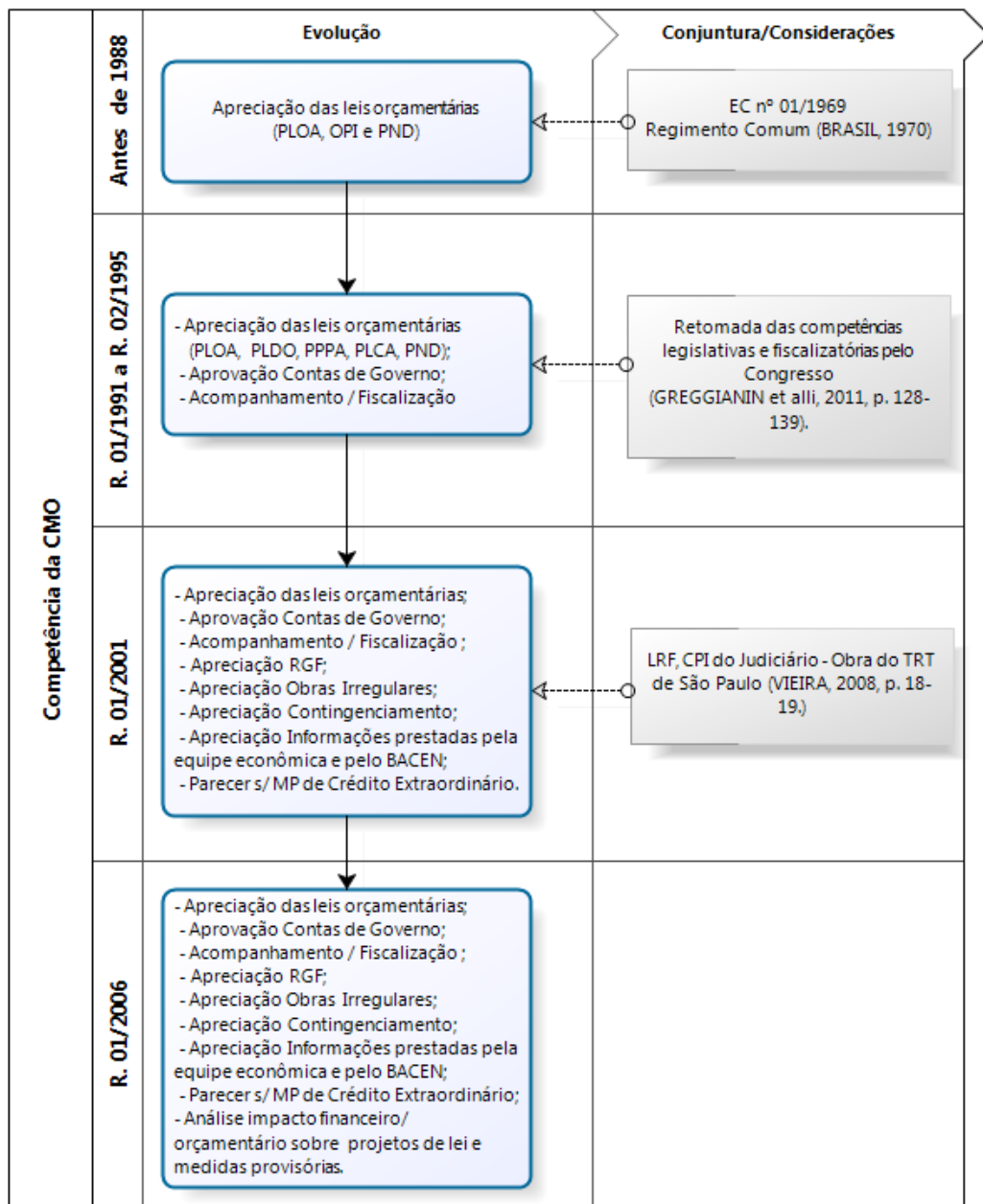
A CMO possui a faculdade de ser ouvida sobre a estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário de projetos de lei e medidas provisórias. Mas certo entrevistado assinala que tal competência nunca foi exercida e argumenta que na Alemanha todos os projetos passam ao final pela Comissão de Orçamento para a admissibilidade orçamentária. Na França a situação é similar. A dissonância ocorreu quando sobreveio o regime congressional, em 1969: naquele momento, a CMO e a CFT mantiveram-se com interseção de atribuições sobre a adequação orçamentária.

Ainda no que afeta à análise de impacto orçamentário, aquele entrevistado considera que a Resolução deveria ser mais incisiva e obrigar a Comissão a exercer tal competência. Entretanto, na visão de outro colaborador, a inserção de mera faculdade no texto regimental foi o avanço possível. Para ele, um tratamento mais incisivo acarretaria a necessidade de modificar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual atribui o poder-dever de analisar o impacto orçamentário à CFT.

Conforme outro interlocutor, as Resoluções simplesmente reproduzem competências da CMO oriundas de outras normas, como a Constituição e a LRF. Tais competências teriam sido fruto de uma sistematização legislativa durante a elaboração da Resolução n. 01/2006-CN.

FIGURA 1

Competência da CMO – evolução



Fonte: elaboração do autor

2.2 Número de membros

2.2.1 Evolução

Em 1970, o artigo 90 do Regimento Comum do Congresso Nacional fixou em sessenta o número de membros da recém-criada CMO, sendo 45 da Câmara e 15 do Senado. Esse quantitativo manteve-se inalterado até 1991, quando a primeira Resolução do período democrático elevou abruptamente a composição do colegiado para 120 membros, divididos em noventa para a Câmara e trinta para o Senado. O momento político era propício a tal aumento, pois significava a tão esperada retomada das prerrogativas congressuais em matéria orçamentária. Paralelamente, conforme ensina Tollini (2008, p. 7), havia uma preocupação em dividir melhor o poder, anteriormente concentrado nas mãos de poucos.

Contudo, apenas a representação da Câmara na CMO superava o quantitativo total de senadores. Nesse contexto ocorreu a primeira redução de membros, em 1993, por intermédio da Resolução n. 01/1993-CN.

Embora nos primeiros anos após 1988 a preocupação tenha se voltado à democratização do acesso à CMO, a experiência demonstrou a necessidade de uma redução técnica dos membros. É possível perceber essa tendência pelos registros taquigráficos da Comissão de Reestruturação do Processo Orçamentário, quando se detectou a dificuldade de obtenção de maiorias e quóruns (BRASIL, 2005, p. 6).

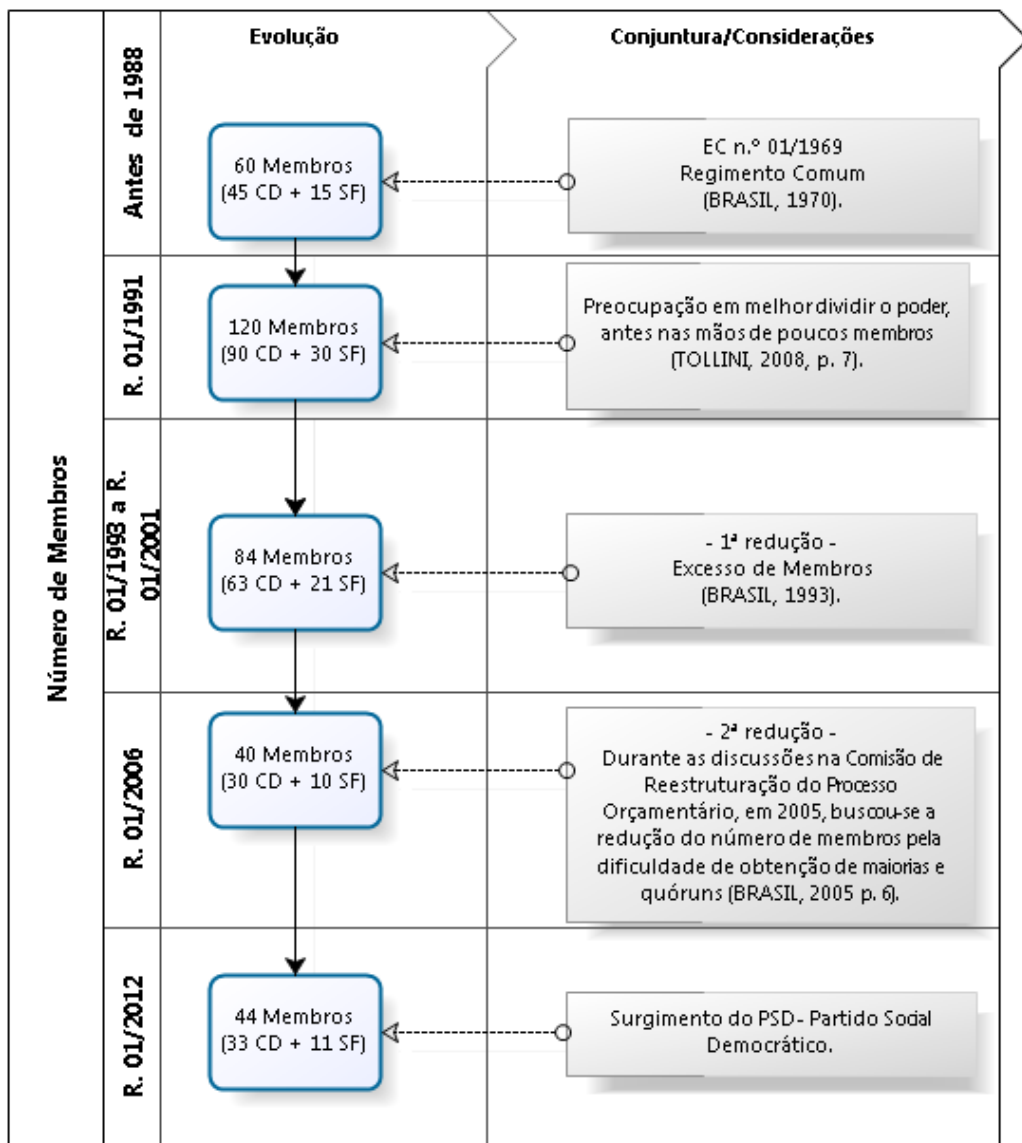
Em livro lançado após a promulgação da atual Resolução, o deputado Ricardo Barros, relator do Projeto de Resolução n. 02/2005-CN,¹ menciona que a redução do número de membros foi compensada pelo impedimento da sua recondução para a sessão legislativa seguinte. Sendo assim, nas palavras de Barros, os líderes dividiriam os parlamentares especialistas em dois times e os nomeariam em anos alternados. Entre as regras mitigadoras da redução de membros, Ricardo Barros cita ainda a possibilidade de os suplentes assumirem relatorias, o que era proibido na Resolução anterior (BARROS, 2007, p. 26).

Em suma, desde o aumento de 60 para 120 membros em 1991, observou-se uma clara trajetória de queda no número de membros, à exceção do recente aumento de 1%, elevando o quantitativo final da CMO de 40 para 44 parlamentares em razão da criação do PSD. Cumpre observar que desde 1970, sob o texto original do Regimento Comum, até os dias de hoje, a participação percentual das duas Casas mantém-se constante em 75% de membros da Câmara e 25% de membros oriundos do Senado Federal. Esse percentual atribuído ao Senado é quase o dobro da proporção das suas cadeiras no Congresso (13,6%).

1 O projeto de Resolução n. 02/2005-CN, após sua aprovação, transformou-se na atual Resolução n. 01/2006-CN.

FIGURA 2

Número de membros – evolução



Fonte: elaboração do autor

2.2.2 Posicionamento dos entrevistados

Certo entrevistado lembrou que o aumento de 60 para 120 membros em 1991 deveu-se ao grande interesse despertado no parlamentar em atuar na CMO. Naquela época o parlamentar membro possuía um poder adicional. Eram inúmeros os relatórios parciais, e os relatores adotavam critérios diferenciados para atender os membros da sua bancada ou

do seu partido. Na prática observava-se que o membro da CMO era mais bem contemplado pelos relatores, uma vez que também votava o relatório.

Esse mesmo interlocutor, ao ser questionado sobre o quantitativo atual, opina que, caso as Comissões Permanentes atuassem como relatorias setoriais, deixando para a CMO apenas a discussão mais estratégica dos grandes agregados da despesa, a Comissão Mista poderia ficar com apenas 10 a 12 membros.

Outro colaborador, vivenciando na prática as reuniões da Comissão Mista de Orçamento, percebe que, dos 11 senadores membros, apenas um ou dois comparecem com mais frequência às reuniões. Os demais senadores somente aparecem na hipótese de solicitação de verificação de votação, recurso cada vez mais utilizado pelas oposições. Por sua vez, o entrevistado considera difícil alcançar um Plenário cheio durante as madrugadas de votação do PLOA.

Essa visão técnica de redução dos membros a um número ótimo é contraposta em outra entrevista. Com o atual número de membros, juntamente com as regras de rodízio, não é possível que todos os parlamentares sejam titulares da CMO dentro de uma legislatura. Por considerar a redução de membros um retrocesso, o entrevistado sugere uma regra pela qual ao menos 25% dos congressistas fossem contemplados anualmente.

Quanto à evolução no número de membros, um dos entrevistados afirmou desconhecer os motivos que levaram aos percentuais de participação de cada Casa na formação do quantitativo. Em resposta, outro entrevistado ressaltou que, de 1970 para cá, o que ocorreu com o número de membros foi um processo de aproximações sucessivas derivado da própria experiência da CMO. Um dos maiores problemas em relação ao número de membros da CMO é a dificuldade de quórum dos representantes do Senado Federal. Esse fato também foi relatado em entrevista realizada com servidor da Comissão.

Neste momento, não se identificam demandas ou tensões em relação ao número de membros da CMO.

2.3 Rodízio de membros

2.3.1 Evolução

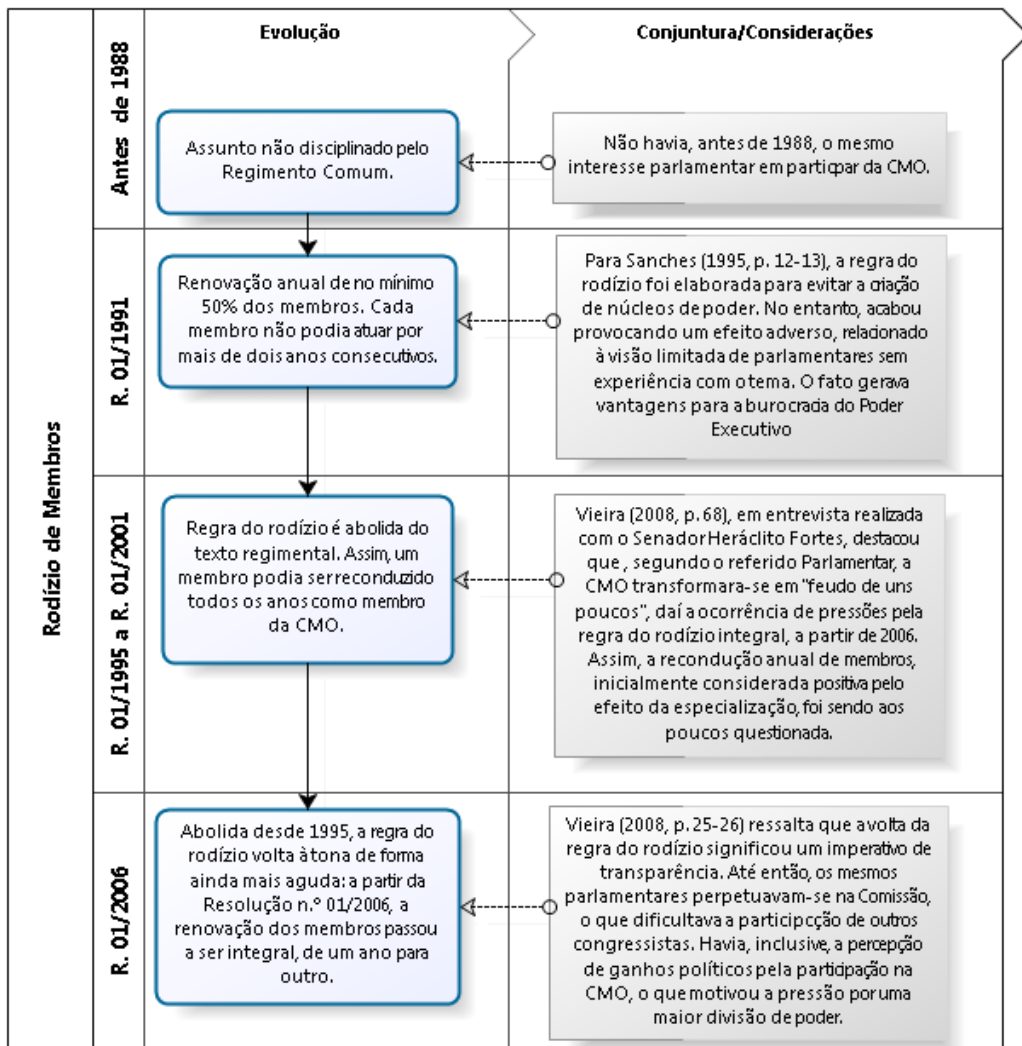
As regras sobre o rodízio de membros na CMO passaram a ter mais sentido após a Constituição de 1988, quando a atuação no processo legislativo orçamentário ganhou mais atenção e interesse por parte dos parlamentares. Talvez por esse motivo o Regimento Comum tenha silenciado acerca do tema.

A Resolução n. 01/1991-CN abordou pela primeira vez a questão do rodízio. Pela regra ali insculpida, a renovação anual era de no mínimo 50% da composição, e cada membro não podia atuar por mais de dois anos consecutivos na CMO.

Segundo Sanches (1995, p. 12-13), essa regra do rodízio foi idealizada para evitar nichos de poder na Comissão. Mas tendo em vista a alta especialização do tema orçamentário, o rodízio dificultou a geração de conhecimento entre os parlamentares, fato considerado vantajoso para o Poder Executivo. Nesse particular, os primeiros orçamentos após 1988 foram elaborados com forte participação de técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

FIGURA 3

Rodízio de membros – evolução



Fonte: elaboração do autor

Após 1995, com a nova Resolução n. 02/1995-CN, a regra do rodízio foi abolida. Vieira (2008, p. 68) destacou, em entrevista realizada com o então senador Heráclito Fortes, que, segundo as palavras do seu entrevistado, a CMO transformara-se em um feudo.

As pressões, principalmente oriundas do chamado “baixo clero”, acabaram por resultar na volta do rodízio a partir da Resolução n. 01/2006-CN.

Conforme o trabalho de Vieira (2008, p. 25-26), a volta da regra do rodízio significou um ganho de transparência para os trabalhos. Desde 1995, parlamentares especialistas perpetuavam-se na CMO. Havia igualmente uma percepção de ganhos políticos pela simples participação na Comissão.

2.3.2 Posicionamento dos entrevistados

A regra do rodízio representa um dos pontos sobre os quais não houve consenso do grupo entrevistado. Segundo um consultor de orçamento, o rodízio de membros mostra-se exagerado na atual Resolução. O fim do rodízio, pelo efeito de especialização no parlamentar, poderia mitigar inclusive a falta de participação das comissões temáticas. Nesse contexto, conforme outro consultor que também concedeu entrevista, não haveria hoje o risco de corrupção. Sob a transparência e a publicidade observadas atualmente, a CMO dificilmente produziria um “novo João Alves”.

Outro entrevistado emitiu opinião em sentido oposto. Para ele, o rodízio está se mostrando muito salutar por dar oportunidade a outros parlamentares. Trata-se de uma oxigenação da CMO, embora o “grupo dominante”, pela atual regra, retorne a cada dois anos.

Esse mesmo entrevistado opinou ainda que a percepção de que o rodízio dificulta a especialização é na verdade uma falácia. As assessorias de lideranças e as consultorias preenchem eventuais deficiências técnicas com o assessoramento de alto nível. Resta ao parlamentar desempenhar seu papel político. E arrematou que a volta do rodízio em 2006 aconteceu porque não se dava chance para que outros parlamentares participassem. Os coordenadores de bancada estadual possuíam assento cativo, não abrindo espaço para outros. Esses coordenadores de bancada, por si só, contabilizam quase o número de membros que a CMO possui hoje.

De visão mais moderada, outro colaborador considera que o rodízio evita a formação de “grupetes”. No entanto, tão logo o congressista começa a aprender o processo ele precisa sair. Ao contrário do que disse o entrevistado anterior, opinou que o parlamentar não quer se valer a todo momento de assessores. Por isso, caso o rodízio exista, ele precisa proporcionar um prazo maior para cada membro.

As discussões mais recentes apontam no sentido de um sistema misto, pelo qual os parlamentares poderiam permanecer por certo período na CMO (dois anos). Na regra atual vigora o rodízio integral, válido tanto para membros titulares como para suplentes. No tocante a estes últimos, cumpre salientar que, sob a vigência da atual Resolução, tornar-se suplente pode ser bastante vantajoso, uma vez que o membro em suplência pode ser designado relator (art. 16, § 2º), mas não pode ser penalizado por faltas às reuniões da Comissão (art. 9º).

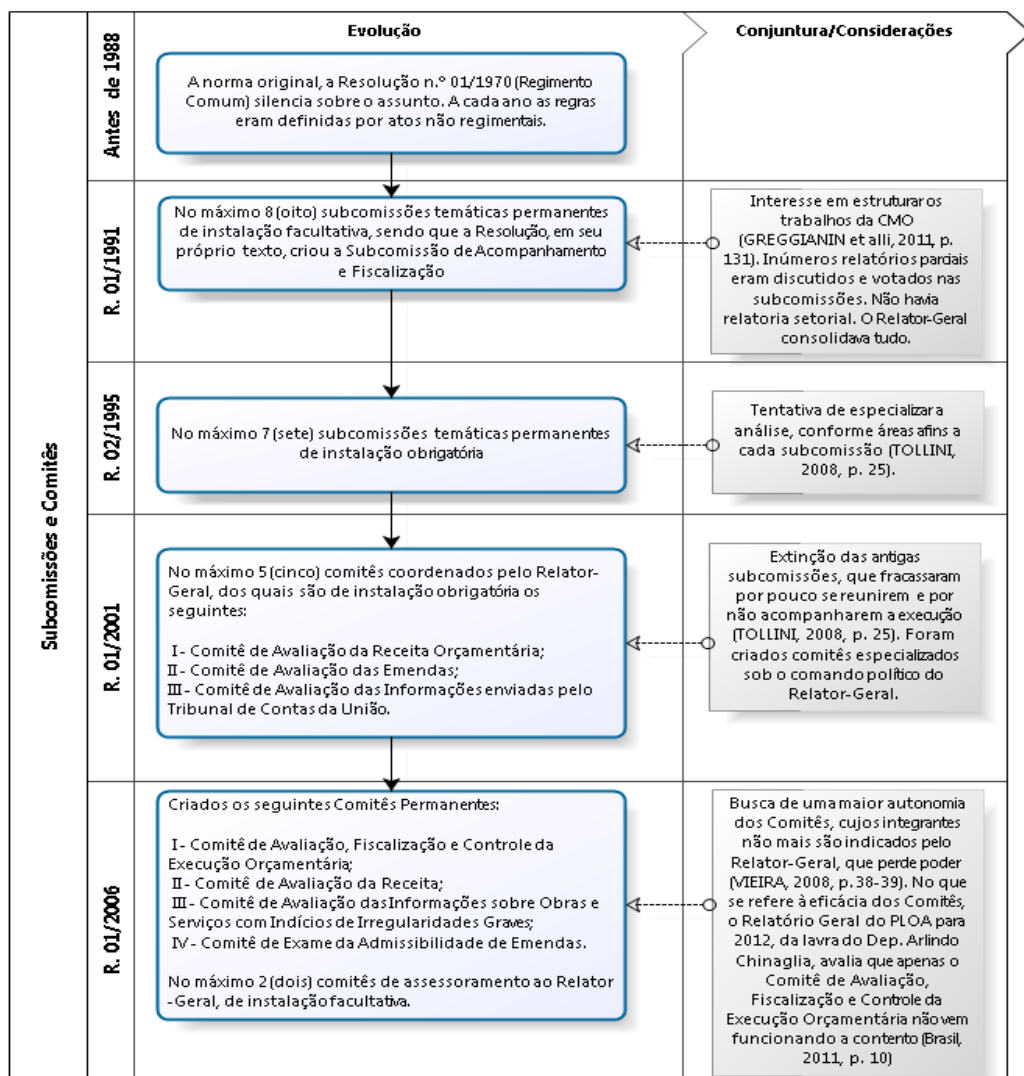
2.4 Subcomissões e Comitês Permanentes

2.4.1 Evolução

A Resolução n. 01/1991-CN previu a instalação facultativa de até oito subcomissões temáticas. Segundo Greggianin et al. (2011, p. 131), essa construção teve o intuito de estruturar os trabalhos da Comissão. Vale salientar que por essa época inúmeros relatórios parciais eram votados no âmbito das subcomissões, não existindo ainda a fase da relatoria setorial.

FIGURA 4

Subcomissões e comitês – evolução



Fonte: elaboração do autor

A partir da Resolução n. 02/1995-CN, o novo texto tornou obrigatória a instalação das subcomissões. Tal esforço objetivou conferir um caráter mais especializado à análise. Todavia, o modelo não logrou êxito em razão de esses colegiados não se reunirem nem acompanharem a execução (TOLLINI, 2008, p. 25). Por causa disso, as subcomissões foram finalmente extintas em 2001, ocasião em que foram criados os Comitês Permanentes sob o comando político do relator-geral.

A criação dos Comitês Permanentes intencionou permitir a participação de parlamentares membros da CMO nas decisões estratégicas relativas à receita, obras irregulares e, especialmente, emendas coletivas. O Comitê de Avaliação de Emendas, particularmente, auxiliava o relator-geral na distribuição dos recursos orçamentários entre as bancadas estaduais. Essa repartição era feita após a aprovação e a consolidação dos relatórios setoriais. Ao se juntarem os atendimentos dos diversos relatores setoriais, ocorriam comumente distorções no valor de atendimento total por estado/UF, cabendo ao relator-geral propor acréscimos e ajustes necessários ao acordo para votação.

Um dos fatores que redundaram na edição da atual Resolução n. 01/2006-CN foi justamente o excesso de recursos nas mãos do relator-geral, daí por que se efetuaram duas alterações nesse sentido. A primeira foi a busca de maior concentração de recursos para os relatórios setoriais (55% da reserva de recursos), ficando o relator-geral com apenas 20%. Essa redução faz com que se altere o caráter do Comitê de Avaliação de Emendas. Antes com a finalidade de auxiliar o relator-geral na distribuição dos (amplos) recursos, agora passa a ter um papel de mero juízo de admissibilidade de emendas. Por sua vez, esse Comitê, bem como os demais Comitês Permanentes, ganhou autonomia em relação ao relator-geral. Com esse diagnóstico, os Comitês Permanentes passaram a ser coordenados autonomamente, não mais respondendo ao relator (VIEIRA, 2008, p. 38-39).

Recentemente, o Relatório Geral do PLOA para 2012 da lavra do deputado Arlindo Chinaglia denota que apenas o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária não vem funcionando a contento (BRASIL, 2011).

2.4.2 Posicionamento dos entrevistados

Quase todos os entrevistados que resolveram comentar o dispositivo de subcomissões e comitês realizaram uma análise histórica acerca do tema. Conforme análise de um consultor de orçamento, as subcomissões tiveram um papel interessante no passado. Consistiam em fóruns de discussões mais atuantes que as próprias Comissões Permanentes. O entrevistado deu o exemplo da subcomissão da saúde, dominada pela bancada da saúde. O sucesso nos primeiros anos de existência das subcomissões provocou a migração, na Resolução n. 02/1995-CN, para o modelo de instalação obrigatória. Entretanto, o processo precisava ser rápido, daí por que as subcomissões acabaram sendo extintas.

Outro entrevistado, com vários anos de militância na área, relembra que os relatórios produzidos eram votados primeiramente na subcomissão e depois na CMO, daí por que o

processo se arrastava. Um relatório considerado crítico pelo entrevistado era o da subcomissão de transporte e infraestrutura, em face do maior valor das emendas. O entrevistado lembra que as discussões varavam madrugada. O mesmo orçamento ficava sujeito a três instâncias decisórias: subcomissão, comissão e Congresso Nacional. O número de membros das subcomissões era limitado. Na grande parte das vezes os relatórios parciais eram votados no próprio plenário da CMO, com a participação de parlamentares de todas as subcomissões, ainda que apenas os membros da subcomissão específica votassem. Para ele, devido à pressão de alguns consultores, a partir da Resolução n. 01/2001-CN as subcomissões foram extintas e com elas as votações setoriais. Pela nova regra, o relator setorial passou a apresentar seu relatório diretamente na CMO, com a participação de todos os membros do colegiado, o qual passou a sofrer apenas uma votação no plenário da própria Comissão.

Na visão histórica de outro consultor, o excessivo número de relatórios parciais no âmbito das subcomissões tornava a disputa por recursos muito acirrada. Mais que isso, o montante de recursos por relatório parcial era pequeno, acarretando muitas demandas, porém com poucos recursos. Paralelamente, o relator-geral detinha muito poder e concentrava a maior parte dos recursos.

Uma nítida divergência percebida nas entrevistas refere-se à efetividade do papel dos comitês permanentes. Há um grupo que considera um avanço a criação dos comitês. Em outro extremo, há os que opinam contrariamente a algum (ou alguns) desses colegiados. Tal divergência é mais sensível relativamente ao Comitê de Avaliação de Emendas (CAE).

Para um dos entrevistados, o CAE representa uma instância burocrática a mais. O trabalho de admissibilidade de emendas já vinha sendo realizado a contento pelo relator setorial, porém a criação do CAE produziu uma instância decisória desnecessária. Para o referido entrevistado, na prática faz-se um exame para o relator setorial e outro exame para o CAE, gerando duplicidade de esforços para o nível técnico. No modelo anterior, era o próprio relator setorial quem fazia o exame de admissibilidade e, na opinião do consultor, esse trabalho era suficiente.

Ainda segundo os críticos do CAE, houve uma grande expectativa de que a análise efetuada pelo Comitê seria técnico-jurídica. No entanto, em uma Casa política prevalece o lado político. Desse modo, o Comitê acaba não obedecendo às normas como deseja o corpo técnico e relativiza as regras rígidas encontradas no texto regimental.

Para o grupo que defende a atuação do CAE, a criação desse Comitê deu-se justamente para desconcentrar poder e segregar funções, além de homogeneizar e padronizar o tratamento das emendas. Um dos entrevistados discorda que no modelo anterior o trabalho de admissibilidade pelos relatores setoriais era efetivo. Para ele, não havia interesse dos relatores em inadmitir uma emenda. Vale lembrar ainda que a Resolução n. 01/2006-CN inseriu normas de admissibilidade muito mais restritivas em relação às emendas de bancada estadual. Daí a necessidade do CAE para fazer a depuração das emendas de forma autônoma. Para o entrevistado, o trabalho do CAE é mal compreendido. Seu trabalho principal é fazer

um saneamento das emendas coletivas, o que pode ser comprovado pelos relatórios do CAE dos últimos cinco anos. Houve de fato uma flexibilização de regras pelo CAE para a colocação de emendas coletivas, mas isso não significou um retrocesso. Ao contrário, houve uma interpretação das regras regimentais aos casos concretos.

Ainda conforme o entrevistado, o Comitê de Admissibilidade de Emendas, segundo o modelo encontrado a partir de 2006, significou uma análise independente, menos sujeita a pressões e sem qualquer relação hierárquica com o relator-geral. Paralelamente, as regras foram detalhadas no texto regimental e em relatórios contendo diretrizes e normas. O ambiente da tramitação orçamentária é tenso e por isso mesmo faz-se necessária a existência de regras rígidas. Entretanto, no que tange às emendas individuais a situação é bem mais flexível. Os relatores setoriais na prática podem continuar analisando a admissibilidade dessas emendas.

Quanto ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), percebeu-se uma maior convergência de opiniões entre os entrevistados. Um deles relatou interessante histórico acerca do desenvolvimento da fiscalização de obras no âmbito da CMO. Pelo relato, em 1995 foi criada uma comissão temporária sobre obras inacabadas, a qual chegou à conclusão que existiam cerca de 1.400 obras nessa situação, envolvendo cerca de 15 bilhões de reais. Com a grande repercussão na mídia, o Congresso Nacional acordou para o fato. Um dos problemas indicados pela comissão temporária era o processo caótico da elaboração do orçamento. Os parlamentares não sabiam se a obra emendada no PLOA estava ou não em condições de receber recursos. Em seguida, houve o escândalo do TRT-SP e o diagnóstico de que o Parlamento estava aplicando recursos em obras irregulares, inclusive contra as quais pesavam auditorias do TCU. Tais fatos representaram, segundo o entrevistado, o estopim para o desenvolvimento de uma sistemática fiscalização de obras.

Nos termos do processo atual, setenta dias após o envio do PLOA o TCU encaminha ao Congresso relatório de obras com indícios de irregularidades graves. A partir desse relatório, o COI analisa quais obras irão compor o Anexo de Obras Irregulares do PLOA (Anexo VI). Uma vez decidido o rol de obras irregulares, durante o ano de execução orçamentária o TCU segue enviando avisos com acórdãos no intuito de atualizar o referido Anexo. O que se percebe, segundo o entrevistado, é um maior interesse político ao final do ano, quando da criação do Anexo VI. Ao longo do ano de execução, os avisos acabam sendo represados e votados de uma vez só.

Relativamente ao Comitê de Avaliação da Receita (CAR), observou-se grande convergência de opiniões entre os entrevistados. Coordenado pelo relator da receita, o CAR simboliza, na atual Resolução, a independência em relação ao relator da despesa, tal como ocorre no resto do mundo. Todos os entrevistados que comentaram acerca desse dispositivo opinaram, contudo, que os demais membros do CAR na prática não atuam, apenas comparecem para a aprovação do relatório às vésperas da sua apresentação na CMO.

Não existem regras que incentivem a participação dos demais membros.² Nesse particular, certo entrevistado associou o esvaziamento do CAR à regra do rodízio, que dificulta a formação de *expertise*.

Outro interlocutor opinou que a Resolução atual impõe ao CAR responsabilidades de acompanhamento da execução da receita, mas não desperta o interesse parlamentar. Ele cita, inclusive, a previsão de reuniões bimestrais com técnicos do Poder Executivo e de relatórios de acompanhamento bimestral da receita, mas que sequer são votados. O interesse maior surge naturalmente durante a temporada de tramitação do PLOA.

O Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária também foi visto de maneira unânime pelos entrevistados. Todos afirmaram que o Comitê não se tem reunido e não desperta o interesse político. Certo entrevistado considerou essa constatação lamentável por enfraquecer o lado fiscalizatório, muito em voga em parlamentos mundo afora, em especial nos regimes parlamentaristas.

No entanto, a ausência de participação nos Comitês bem como a omissão de atividades que não despertam o interesse político refere-se não a questões normativas, mas culturais.

2.5 Multiplicidade de relatórios

2.5.1 Evolução

Desde a criação da CMO pela Emenda Constitucional n. 01/1969, os textos regimentais não se preocuparam em conter a quantidade de relatórios gerados durante a tramitação do PLOA. O art. 91 do Regimento Comum, em seu texto original, definia que o presidente da CMO possuía discricionariedade para designar tantos relatores quantos fossem necessários. Nessa época o projeto era dividido por partes e anexos, de maneira flexível. Na prática, todos os anos o presidente da Comissão definia a quantidade de relatores.

Sob a vigência da nova Carta de 1988, a Resolução n. 01/1991-CN não modificou muito esse quadro. Pelo texto, o presidente da CMO detinha flexibilidade para designar, além do relator-g-geral, tantos relatores parciais quantos fossem necessários. Na hipótese de se criarem subcomissões temáticas, cada qual teria ainda seu relator setorial atuando como uma espécie de consolidador dos relatórios parciais sob sua tutela.

Sanches (1995, p. 13), explica que a ideia era conferir maior participação e transparência ao processo, mas o preço que se pagou foi um número muito elevado de relatorias, com óbvios prejuízos para a eficiência dos trabalhos. Conforme pesquisa realizada no acervo da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, o PLOA para 1992 contou com nada menos que setenta relatórios parciais.

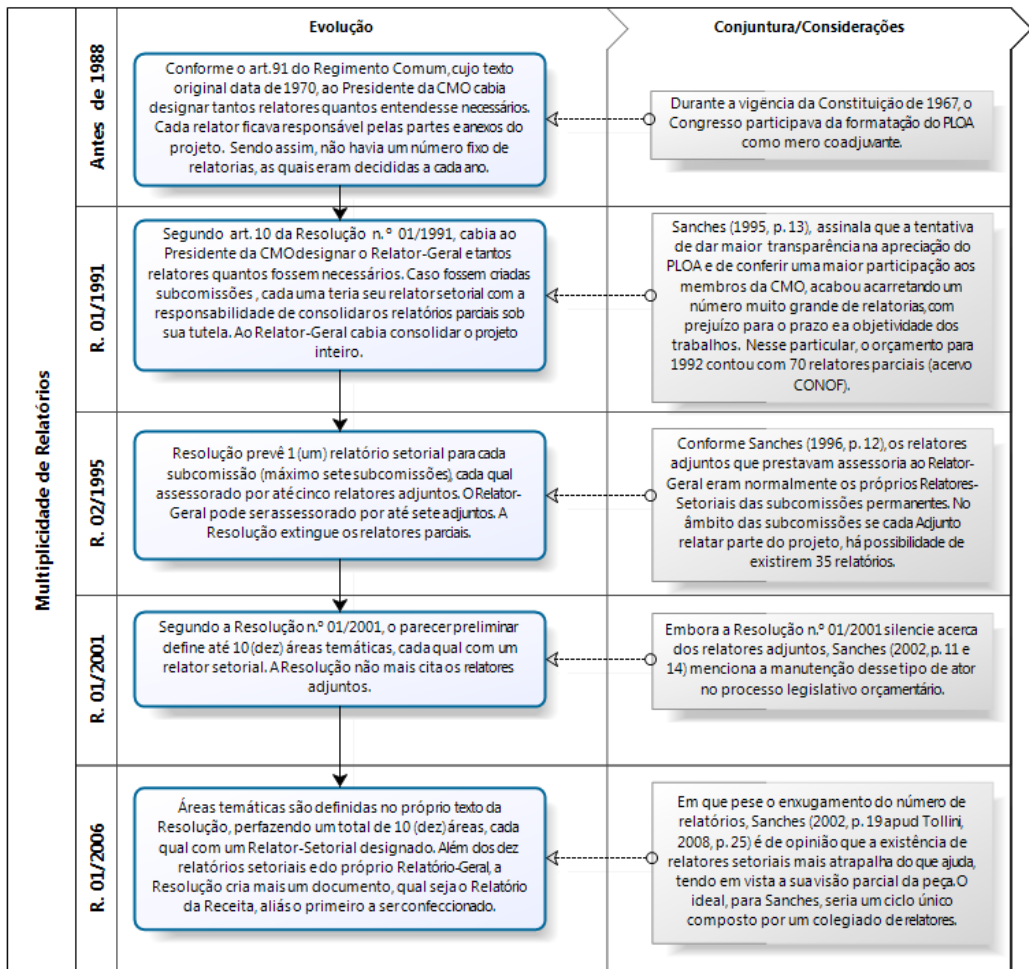
² Determinado entrevistado afirmou, contudo, que alguns partidos de oposição cobram de seus membros uma participação mais efetiva nos comitês.

Os relatórios parciais foram extintos na Resolução n. 02/1995-CN. No entanto, a quantidade de relatórios manteve-se potencialmente elevada. No novo texto, cada subcomissão permanente possuía um relator setorial, cada qual assessorado por até cinco relatores adjuntos. O relator-geral também tinha direito a relatores adjuntos. Assim, a quantidade de relatórios no âmbito da apreciação do PLOA poderia chegar a 35 (SANCHES, 1996, p. 12).

O modelo de subcomissões extingue-se na Resolução n. 01/2001-CN e em seu lugar são criadas as áreas temáticas. Cada área passou a ser relatada por um relator setorial. Embora a referida Resolução silencie acerca dos relatores adjuntos, Sanches (2002, p. 11 e 14) menciona a manutenção desse tipo de ator.

FIGURA 5

Multiplicidade de relatórios – evolução



Fonte: elaboração do autor

A Resolução n. 01/2006-CN confirma a tendência de enxugamento do número de relatórios gerados durante a apreciação do PLOA. No entanto, em que pese tal tendência, Sanches é de opinião que a existência de relatórios setoriais possui o inconveniente de produzir uma visão fragmentada do orçamento. Para ele, o ideal seria um ciclo único composto por um colegiado de relatores (SANCHES, 2002, p. 19 apud TOLLINI, 2008, p. 25).

No tocante aos relatórios setoriais, cumpre ressaltar que a atual Resolução n. 01/2006-CN destinou quatro relatorias para o Senado Federal, ficando as demais para membros oriundos da Câmara dos Deputados (art. 17, § 1º).

2.5.2 Posicionamento dos entrevistados

Posicionando-se acerca do assunto, parcela dos entrevistados teceu críticas aos inúmeros relatórios atinentes às funções de fiscalização e acompanhamento. Certo entrevistado comenta sobre o RGF, o qual é deliberado e votado. Anualmente há cerca de cinquenta relatórios, motivo pelo qual o interlocutor opina que deveria haver uma regulamentação segundo a qual somente iriam à votação relatórios considerados necessários. Os demais poderiam até ser produzidos, mas sem deliberação.

Segundo um consultor de orçamentos entrevistado, os relatórios setoriais deveriam funcionar como um momento de especialização e análise de política pública durante a tramitação orçamentária. Não há, todavia, uma análise qualitativa. Os relatores setoriais preocupam-se apenas em agregar despesas. Interpelado pelo entrevistador sobre a visão fragmentada do relator setorial, o consultor afirmou que a visão sistêmica deve ocorrer no parecer preliminar ou mesmo na LDO.

Em nome de uma visão sistêmica do PLOA e da eficiência dos trabalhos, certo consultor de orçamentos opinou que o ideal seria um colegiado de relatores em ciclo único, sob a coordenação do relator-geral. O entrevistado opina que os relatores setoriais ficaram tão ofuscados no modelo atual que não justifica mais sua existência. Mas a ideia do ciclo único de relatores é contraditada pelos demais entrevistados que comentaram este dispositivo. Para determinado colaborador, o colegiado de relatores seria inviável porque na prática quem decidiria tudo seria o relator-geral. O ideal que está por trás da atual Resolução é dividir o poder, antes nas mãos de apenas um relator, com outros atores do processo. O modelo de relatorias setoriais permite que a oposição relate algum setor do PLOA. No modelo de colegiado único, embora mais rápido, a oposição perderia poder de influência no orçamento.

2.6 Áreas temáticas

2.6.1 Evolução

Até a Resolução n. 01/1991-CN não havia preocupação em definir áreas temáticas no texto regimental. Prova disso é o silêncio do Regimento Comum sobre o tema. A divisão de áreas era definida anualmente pela Comissão. A título de exemplo, o PLOA para 1972 foi dividido por anexo (receita e despesa) e por órgão (BRASIL, 1971).

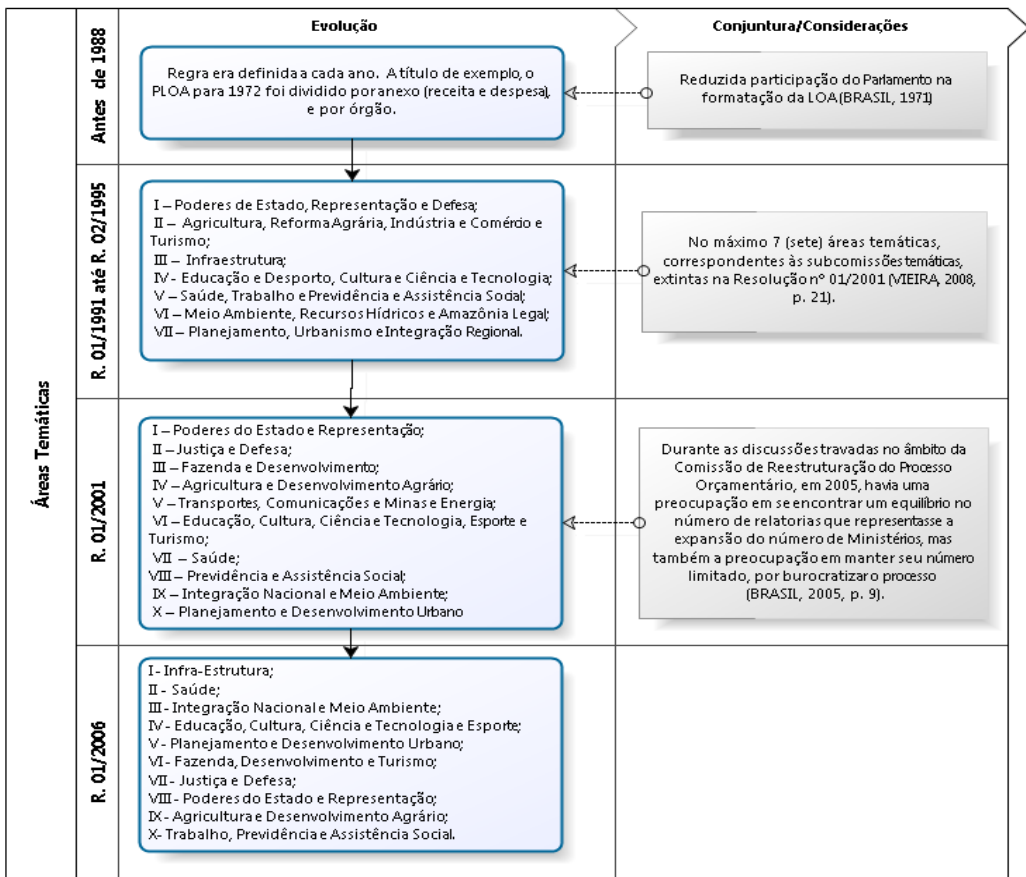
Durante a vigência das subcomissões, cada qual possuía uma área temática associada. Assim, de 1991 até 2001, vigoraram sete áreas temáticas, correspondentes às subcomissões, extintas pela Resolução n. 01/2001-CN (VIEIRA, 2008, p. 28).

A análise taquigráfica das discussões travadas no âmbito da Comissão de Reestruturação do Processo Orçamentário, criada em 2005, revela que havia certa preocupação em aumentar o número de áreas temáticas para acompanhar a expansão do número de ministérios, porém mantendo esse número equilibrado, para não gerar ineficiência do processo orçamentário (BRASIL, 2005, p. 9).

No texto da Resolução n. 01/2006-CN a divisão de áreas temáticas tornou-se clara. Pela primeira vez, a relação de áreas aparece no texto regimental. A Resolução ganha anexo esclarecendo a relação entre Comissões Permanentes, áreas e subáreas temáticas. Tendo em vista as modificações administrativas que costumam ocorrer no âmbito do Poder Executivo, o Parecer Preliminar pode atualizar o referido anexo.

FIGURA 6

Áreas temáticas – evolução



Fonte: elaboração do autor

O aumento de áreas temáticas teve como principal propósito atender às demandas por maior número de relatorias na apreciação da lei orçamentária.

2.6.2 Posicionamento dos entrevistados

Determinado entrevistado propõe pequenos ajustes à distribuição de áreas temáticas. Para ele, algumas áreas são tão grandes que poderiam ser desmembradas, como é o caso da educação, ciência e tecnologia. Outras poderiam ser aglutinadas, como é o caso do desenvolvimento urbano, que poderia juntar-se à integração nacional. A área de meio ambiente poderia ser desmembrada. Esse mesmo interlocutor opinou que poderia ser criada uma área para cuidar de emendas individuais, reservando às áreas temáticas de mérito a análise de política pública.

Acerca da relação entre o número de órgãos e o número de áreas temáticas, certo entrevistado opinou que a multiplicação do número de ministérios não deve provocar o aumento no número de áreas. Em sua opinião, existem de 10 a 12 áreas de governo, e o restante dos ministérios são meros detalhamentos.

Outro consultor entrevistado forneceu interessante visão conceitual. De acordo com seu depoimento, a divisão de áreas temáticas por órgão provoca uma visão parcial do orçamento, tendo em vista que o modelo de orçamento-programa pressupõe programas multissetoriais. Na classificação orçamentária vigente, o orçamento tem início com a função e desce ao nível de programa. Para ele, a divisão por órgãos seria mais adequada a um modelo de orçamento tradicional.

Acerca da divisão temática por funções, outro entrevistado discordou da posição do anterior. Para ele, tal divisão traria um complicador a mais, porque na montagem do orçamento se discute com o ministro de determinada pasta.

Um exemplo da transversalidade do orçamento-programa pode ser encontrado na área da educação. Conforme ensina determinado entrevistado, na CMO os hospitais-escola, embora estejam nas universidades, estão sendo analisados pela área temática da Saúde.

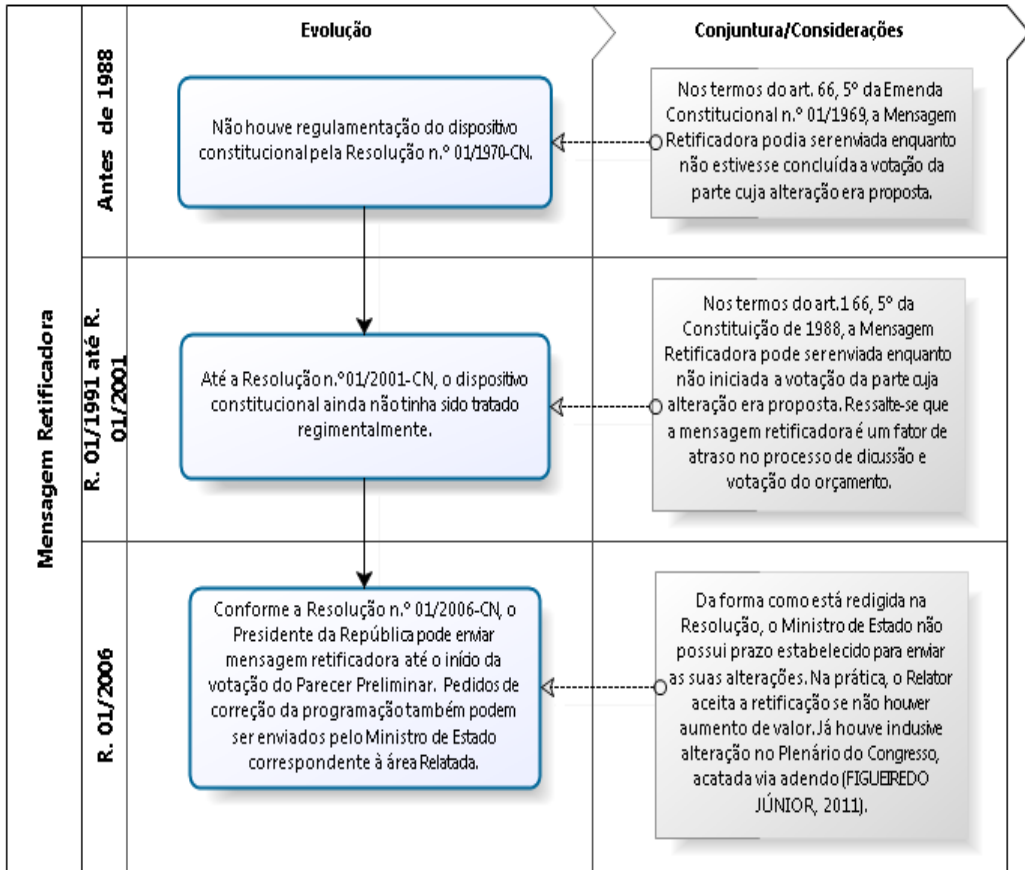
2.7 Mensagem retificadora

2.7.1 Evolução

A mensagem retificadora enviada pelo Poder Executivo ao Congresso objetiva alterar a peça orçamentária, a qual já se encontra em processo de deliberação. Esse dispositivo já vem sendo tratado constitucionalmente desde a Constituição de 1967. No entanto, apenas a partir da Resolução n. 01/2006-CN o dispositivo passou a ser regulamentado regimentalmente.

FIGURA 7

Mensagem retificadora – evolução



Fonte: elaboração do autor

A Constituição de 1988, em seu art. 166, § 5º, estabelece que o prazo limite para o envio da mensagem retificadora é o início da votação da parte cuja alteração está sendo proposta. O texto da atual Resolução regulamenta o dispositivo constitucional e estatui que a mensagem retificadora só pode ser enviada até o início da votação do Parecer Preliminar.

O texto regimental não proíbe que o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão possa enviar ofícios solicitando alterações pontuais mesmo após o Parecer Preliminar. Na prática, o relator acata os pedidos caso não haja aumento de valor. Já houve casos de alteração em Plenário via adendo (FIGUEIREDO JÚNIOR, 2011).

Quanto ao envio de ofícios pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Barros (2007, p. 38) esclarece que a colocação desse filtro na Resolução ocorreu no intuito de evitar as inúmeras interferências diretas entre os ministros das demais pastas e os relatores. Barros refere-se a expediente comum pelo qual os ministérios procuram recompor dotações perdidas durante a discussão de prioridade no âmbito da SOF.

2.7.2 Posicionamento dos entrevistados

Em comentário acerca do dispositivo, certo entrevistado assinalou que a mensagem retificadora enviada pelo Poder Executivo na prática acaba se mostrando um substitutivo ao PLOA. Para ele, o Parecer Preliminar foi criado para que o orçamento não tenha substitutivo.

O interlocutor sustenta sua argumentação lembrando fato ocorrido em 1994. Naquele ano, o Executivo enviou diversas mensagens retificadoras, o que fez com que o orçamento somente fosse aprovado ao final do ano de execução. Depois dessa experiência traumática, o entrevistado acredita que foi criada essa regra de utilizar o Parecer Preliminar como marco limite para o envio da mensagem. Após isso, apenas alterações pontuais são toleradas, o que é feito via ofício enviado pelo ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ao presidente da CMO.

2.8 Audiências públicas

2.8.1 Evolução

Até 1994, a realização de audiências públicas não havia sido regulamentada em textos regimentais. Apenas na justificação do projeto de Resolução n. 02/1972³ é que se previu a realização de audiências para discutir os anexos do PLOA com os ministros de Estado mais afins com o assunto. Tal previsão, contudo, não é encontrada no texto do Regimento Comum, norma que viria a ser alterada por aquele projeto.

Sanches (1995, p. 2) assinala que o silêncio da Resolução n. 01/1991-CN sobre a temática teve a ver, nos primeiros anos após a Constituição de 1988, com a preocupação do Congresso em discutir e votar o orçamento sem o auxílio de técnicos do Executivo.

A previsão de audiências públicas aparece pela primeira vez no texto da Resolução n. 02/1994-CN. Essa resolução trata exclusivamente do processo orçamentário para 1995 e foi editada em caráter excepcional em resposta ao atraso exacerbado do PLOA para 1994, aprovado apenas ao final do ano corrente. Ela reconhece a utilidade e a necessidade de se realizarem as audiências públicas com ministros e governadores (GREGGIANIN et al., 2011, p. 140). Por sua vez, Praça (2010, p. 46) enxerga o tratamento das audiências públicas como uma tentativa de interferência do Executivo, o que não ocorria desde 1988.

O PPA 2008-2011, aprovado pela Lei n. 11.653/2008, deu especial atenção à participação social. O artigo 20 da citada lei determina a realização de audiências públicas regionais ou temáticas realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária federal. Nesse mesmo sentido, o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) também previu a realização de audiências e consultas públicas como condição obrigatória para a aprovação

3 O Projeto de Resolução n. 01/1972-CN inseriu, no Regimento Comum, a participação das Comissões Permanentes no processo orçamentário.

das leis orçamentárias, porém em âmbito municipal. Houve tentativa de estender esse modelo municipal a todos os entes da Federação quando da apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 22/2007, de autoria do deputado José Linhares. O projeto, que alterava o art. 4º da LRF, foi, no entanto, rejeitado.

Voltando ao âmbito regimental, a Resolução n. 02/1995-CN valoriza sobremaneira a realização das audiências. Com motivação eminentemente técnica, o texto previu audiências com entidades da sociedade civil durante a discussão das leis orçamentárias. Outra novidade consiste na realização de audiências de fiscalização e acompanhamento, bem como a audiência com o ministro-relator do TCU acerca das Contas de Governo.

Numa clara tendência de fortalecimento das audiências públicas, a Resolução n. 01/2001-CN, inspirada pela LRF, prevê a realização de audiências com membros do Poder Executivo, visando ao acompanhamento quadrimestral das metas fiscais, assim como audiências semestrais para o acompanhamento das políticas macroeconômicas – monetária, creditícia e cambial.

A Resolução n. 01/2006-CN confirma a utilização da ferramenta das audiências públicas, já bastante disseminada nas comissões temáticas e, mantendo as hipóteses herdadas das resoluções anteriores, incorpora mais algumas, como as audiências regionais para a discussão do PLOA e do PPPA e a audiência com o ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a LDO. O texto da Resolução atual busca também resgatar a ideia de se reunir com as comissões temáticas objetivando uma discussão mais especializada. Ocorre que essas reuniões não estão ocorrendo, conforme verificou Vieira (2008, p. 27-28).

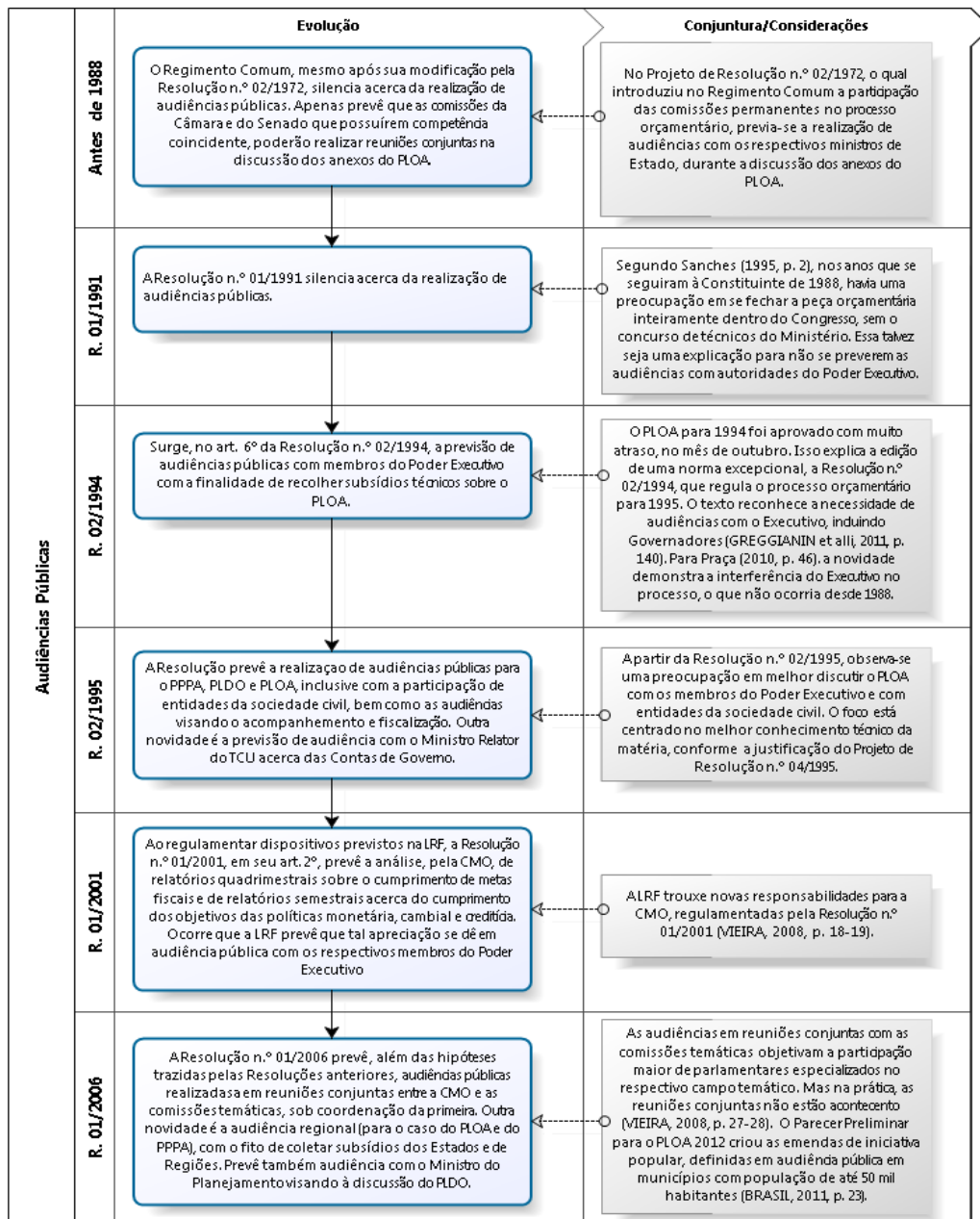
2.8.2 Posicionamento dos entrevistados

Uma audiência considerada salutar para o processo orçamentário, mas que não vem ocorrendo, é aquela destinada a discutir os aspectos setoriais do orçamento com as comissões temáticas. Para certo interlocutor, a Resolução atual deveria obrigar a realização desses encontros, ainda que o ministro repita o que já disse no PLOA. A ideia das audiências públicas temáticas seria conhecer melhor o projeto. Por ela seria possível, por exemplo, saber se determinada dotação está muito exagerada para determinada política. O entrevistado assinala que não há necessidade de se reunir com todos os ministros, mas apenas com os das principais áreas. Tais audiências funcionariam como uma prévia do relatório setorial, ensinando aos relatores onde cortar e onde agregar despesa. Enfim, essas audiências seriam sabatinas destinadas a melhor conhecer e emendar a peça.

Entretanto, como identificado nas entrevistas, as audiências temáticas não vêm ocorrendo. Certo consultor alegou que as reuniões não ocorrem em virtude da própria falta de discussão setorial. Para ele, seria preciso envolver mais as comissões de mérito. Para manter um equilíbrio temporal, o prazo de tramitação poderia ser antecipado em um mês. Ressalte-se que a não ocorrência das audiências não deriva de omissão regimental, mas de razões culturais.

FIGURA 8

Audiências públicas – evolução



Fonte: elaboração do autor

Outro entrevistado forneceu um diagnóstico sobre as audiências regionais, que recentemente foram incorporadas ao processo com vistas a recolher ideias para as chamadas emendas de iniciativa popular. Para ele, essas audiências costumam frustrar seus participantes,

tendo em vista que muitas vezes sequer as emendas sugeridas são incluídas. O debate nessas audiências regionais fica muito localizado, paroquial. E arremata opinando que melhor seria se ocorressem com um público mais especializado.

2.9 Tratamento da receita

2.9.1 Evolução

Um dos aspectos mais emblemáticos do tratamento dado à receita é a chamada reestimativa efetuada pelo Parlamento. Durante o regime militar, a possibilidade de reestimar receitas era nula, principalmente pela proibição de emendas que resultassem no aumento da despesa. O máximo que o Congresso podia fazer era detalhar as dotações globais destinadas às entidades subvencionadas. Sem embargo, era comum àquela época uma relatoria específica para a receita, tal como observado na norma que regulamenta o processo orçamentário do PLOA para 1972 (BRASIL, 1971).

Com a nova ordem constitucional de 1988, aliada à regulamentação do processo orçamentário pela Resolução n. 01/1991-CN, o Congresso retoma as prerrogativas de atuar sobre a receita. Naqueles primeiros anos, o relator-geral ficava responsável tanto pela despesa como pela receita, podendo reestimá-la a seu bel-prazer. Entretanto, conforme assinala Praça (2010, p. 76), a hiperinflação tornava inócua qualquer tentativa de reestimar receita. Sobre esse mesmo tema, Greggianin et al. (2011, p. 139) relatam que durante o ano de execução orçamentária o Executivo comumente enviava créditos ao Congresso objetivando a correção monetária dos valores da receita.

Com o fim da hiperinflação, a Resolução n. 02/1995-CN pela primeira vez explicita a possibilidade de o Congresso estimar a receita, o que poderia ser feito no Parecer Preliminar (art. 17). Os valores acrescidos poderiam ser utilizados na aprovação de emendas. Cumpre observar que a mesma Resolução, pelo menos nesse ponto em comento, não seguiu as recomendações da CPMI dos Anões, cujo texto recomendou a descentralização do tratamento da receita para a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara e para a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (PRAÇA, 2010, p. 146).

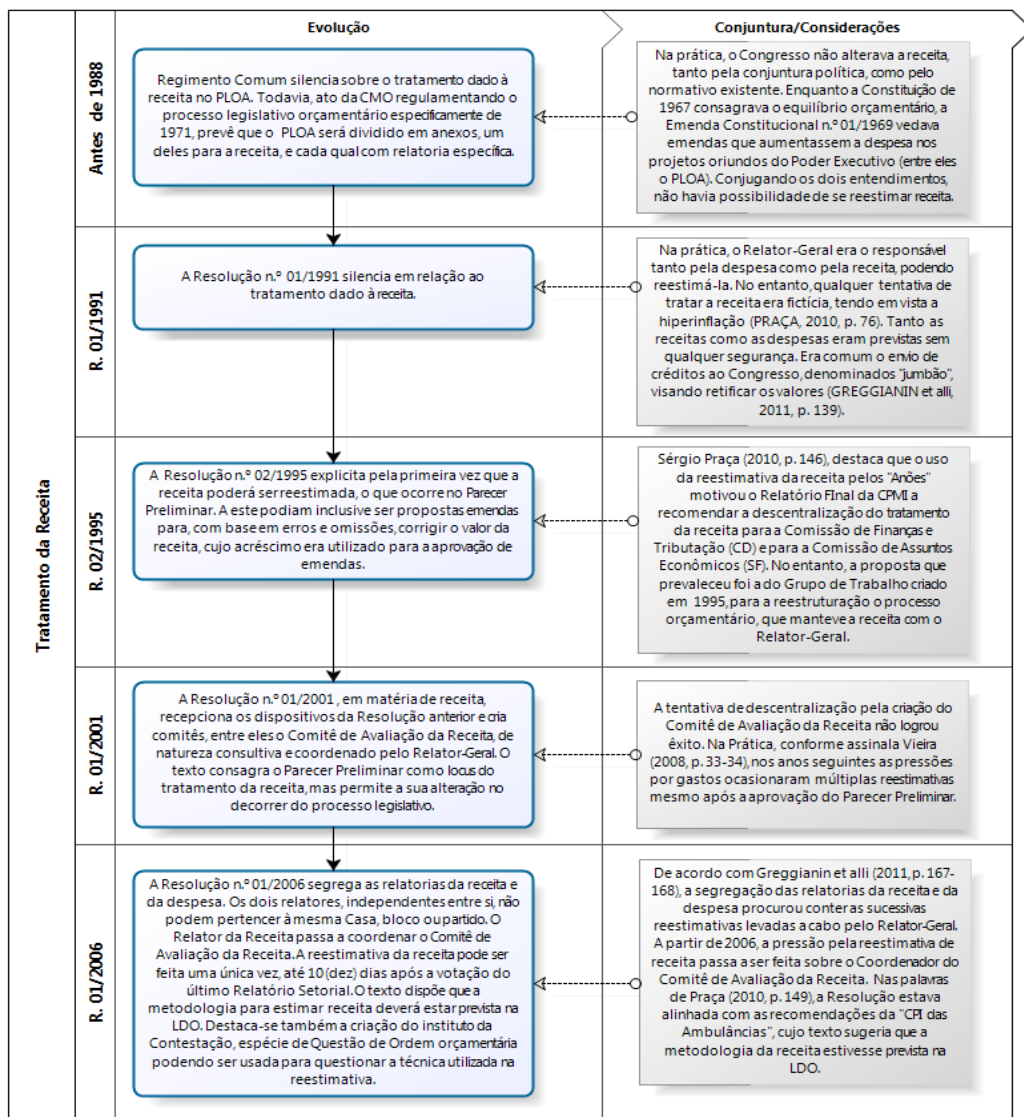
A Resolução n. 01/2001-CN herda os dispositivos do texto anterior, mas cria o Comitê de Avaliação da Receita (CAR), numa tentativa de descentralizar o poder do relator-geral. Na prática, como o Comitê era coordenado pelo próprio relator, não houve perda de poder. Ao contrário, nos anos seguintes as pressões por gastos pressionaram-no a reestimar a receita múltiplas vezes durante o processo, mesmo após a votação do Parecer Preliminar (VIEIRA, 2008, p. 33-34).

O maior salto qualitativo referente à receita foi dado com a atual Resolução. O novo texto segregou a receita da despesa. O CAR passou a ser coordenado pelo relator da receita. A nova Resolução estabelece, inclusive, que o relator da receita não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco do relator-geral.

O relator da receita é o primeiro a atuar na cronologia do processo orçamentário. Seguindo a metodologia da receita estipulada pela LDO, o relatório da receita pode reestimar o valor proposto pelo Poder Executivo utilizando-se da correção de erros e omissões prevista no art. 166, inciso III, da Constituição de 1988. A partir daí, a Resolução permite apenas uma nova reestimativa, ocorrida até dez dias após a aprovação do último relatório setorial. No entanto, essa segunda reavaliação é paramétrica, pois não modifica a configuração das emendas coletivas, mas apenas atualiza seu valor.

FIGURA 9

Tratamento da receita – evolução



Fonte: elaboração do autor

2.9.2 Posicionamento dos entrevistados

O tratamento da receita foi um dos dispositivos-temas mais explorados pelos entrevistados. Destes, um grupo minoritário opinou contrariamente à faculdade de o Congresso reestimar a receita sob o pretexto de corrigir erros e omissões. Para determinado entrevistado, o Parlamento não deveria em nenhuma hipótese reavaliar a receita. Mudanças de parâmetros poderiam ser resolvidas por meio de créditos adicionais ou por contingenciamento durante o ano de execução orçamentária. Esse mesmo entrevistado lamenta que no Brasil, ao contrário dos países da OCDE, a receita é definida antes da despesa e ainda pode sofrer uma segunda reestimativa, a qual acontece no calor da discussão da despesa. Existe muita pressão para que o CAR reavalie a receita novamente, de maneira que abarque as despesas que precisam ser alocadas pelo relator-geral. Ainda dentro desse grupo minoritário, outro entrevistado opinou que a reestimativa de receitas deveria ser lançada na reserva de contingência para cumprir o inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição, que determina que os recursos para uma emenda devem vir de cancelamentos.

Outro grupo de entrevistados, também minoritário, considerou que a segregação da receita representou um falso avanço. Segundo a argumentação utilizada, a segregação, do ponto de vista teórico, é excelente, mas na prática também não vem funcionando como idealizado porque os relatores da receita e da despesa conversam entre si, haja vista o ambiente político em que atuam.

Todavia, um grupo majoritário de entrevistados mostrou-se favorável à reavaliação de receitas. Para esse grupo, não existe uma “conta de chegada” automática entre os relatores da receita e da despesa. O relator da receita recebe a pressão, mas decide se acata ou não. Para além desse fato, seu relatório precisa ser votado no âmbito do CAR antes de ser votado no CMO. Por sua vez, a segunda reavaliação da receita é puramente paramétrica. Sendo proporcional aos atendimentos de emendas da fase setorial, não modifica a matriz de recursos definida no Parecer Preliminar e, justamente por não alterar as regras do jogo, desestimula a reestimativa. Aliás, a definição da regra da segunda reestimativa na Resolução reduz sobremaneira o poder do relator.

Por sua vez, um grupo maior de entrevistados considerou a segregação da receita o principal salto qualitativo da atual Resolução. Para certo entrevistado, a segregação veio combater a concentração de poder nas mãos do relator-geral. Até a ordem regimental anterior, o relator “escondia” os números da receita e ao final do processo forjava um valor muitas vezes destinado a atender às suas próprias emendas de relator. Sofria igualmente pressões que resultavam em reestimativas sucessivas. A segregação cuida, portanto, de retirar a receita das mãos de um ator que teoricamente possui todo o interesse em aumentá-la.

O que se tem hoje é um relator da receita que não pode possuir a mesma vinculação partidária do relator-geral, tampouco pertencer à mesma Casa. O relator da receita é também o coordenador do CAR. Contudo, segundo observado por certo interlocutor, o CAR costuma reunir-se apenas no último dia para aprovar um relatório já pronto.

Para a maioria dos entrevistados, o Congresso pode e deve reavaliar a receita sob o pretexto de corrigir erros e omissões. Pelo argumento desse grupo majoritário, muitas vezes medidas legais não são observadas na estimativa do PLOA. Por sua vez, o Executivo pode ser conservador em relação à inflação ou ao PIB. Ao atualizar quaisquer desses dois parâmetros, a consequência direta é a expansão da receita.⁴

2.10 Participação das Comissões Permanentes

2.10.1 Evolução

O modelo congressional criado pela Emenda Constitucional n. 01/1969 modificou radicalmente o processo orçamentário, até então repartido entre Câmara e Senado. Logo em seguida, a Resolução n. 02/1972-CN introduziu no Regimento Comum, à época com apenas dois anos de idade, a faculdade de as Comissões Permanentes participarem do processo orçamentário, conforme revela a justificação do Projeto de Resolução n. 02/1972-CN:

A emenda tem por objetivo criar condições para que os parlamentares possam participar de modo mais efetivo no exame da proposta orçamentária, instaurando, em torno desta, um debate organizado e esclarecedor, com a valiosa e indispensável colaboração das Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1972).

Essa mesma justificação deixa claro que a participação das Comissões Permanentes objetivava tornar mais efetivo o processo orçamentário, agora concentrando o poder em uma Comissão Mista. Em que pese essa antiga movimentação pró-participação das Comissões, Tollini (2008, p. 27-28) aponta que jamais houve interesse em uma Comissão de oferecer parecer ao PLOA.

Mesmo assim, a Resolução n. 01/1991-CN avançou em relação ao texto do Regimento Comum e destacou que eventuais relatórios e sugestões apresentados pelas Comissões passam a assumir o formato de emendas, tendo preferência na ordem de votação. Esse texto foi logo aperfeiçoado pela Resolução n. 01/1993-CN, que instituiu as emendas de Comissão, até o limite de três por colegiado.

Seguindo a cronologia, a Resolução n. 02/1995-CN foi editada logo após as recomendações da CPMI do Orçamento sob um contexto de fortalecimento das emendas coletivas. Prova disso foi a expansão do número de emendas coletivas para um total de cinco por colegiado. Na prática, todavia, a participação mantinha-se tímida, circunscrita à mera apresentação de emendas (VIEIRA, 2008, p. 28). Porém, a maior densidade normativa referente à participação das Comissões Permanentes é encontrada no texto da atual

⁴ O aumento do parâmetro de inflação corrige a receita porque esta é medida em termos nominais. Por sua vez, a correção para cima do PIB também eleva a receita devido à expansão da base tributária.

Resolução n. 01/2006-CN. Inúmeras novidades foram introduzidas, entre elas a previsão de audiências públicas conjuntas envolvendo a CMO e as Comissões Permanentes, bem como a possibilidade de indicação conjunta ao relator-geral de até três programas ou ações para integrarem programação prioritária definida no Parecer Preliminar. A quantidade de emendas por Comissão, em expansão desde 1991, passa a ser função da quantidade de subáreas temáticas, variando de quatro a oito emendas.

Em trabalho monográfico publicado pouco tempo após a edição da atual Resolução, Vieira (2008, p. 33) constatou que a participação das Comissões continuava bastante modesta, tendo em vista a falta de cultura de integração entre os colegiados. Como se verá no tópico adiante, a pesquisa com os entrevistados confirma esse cenário.

2.10.2 Posicionamento dos entrevistados

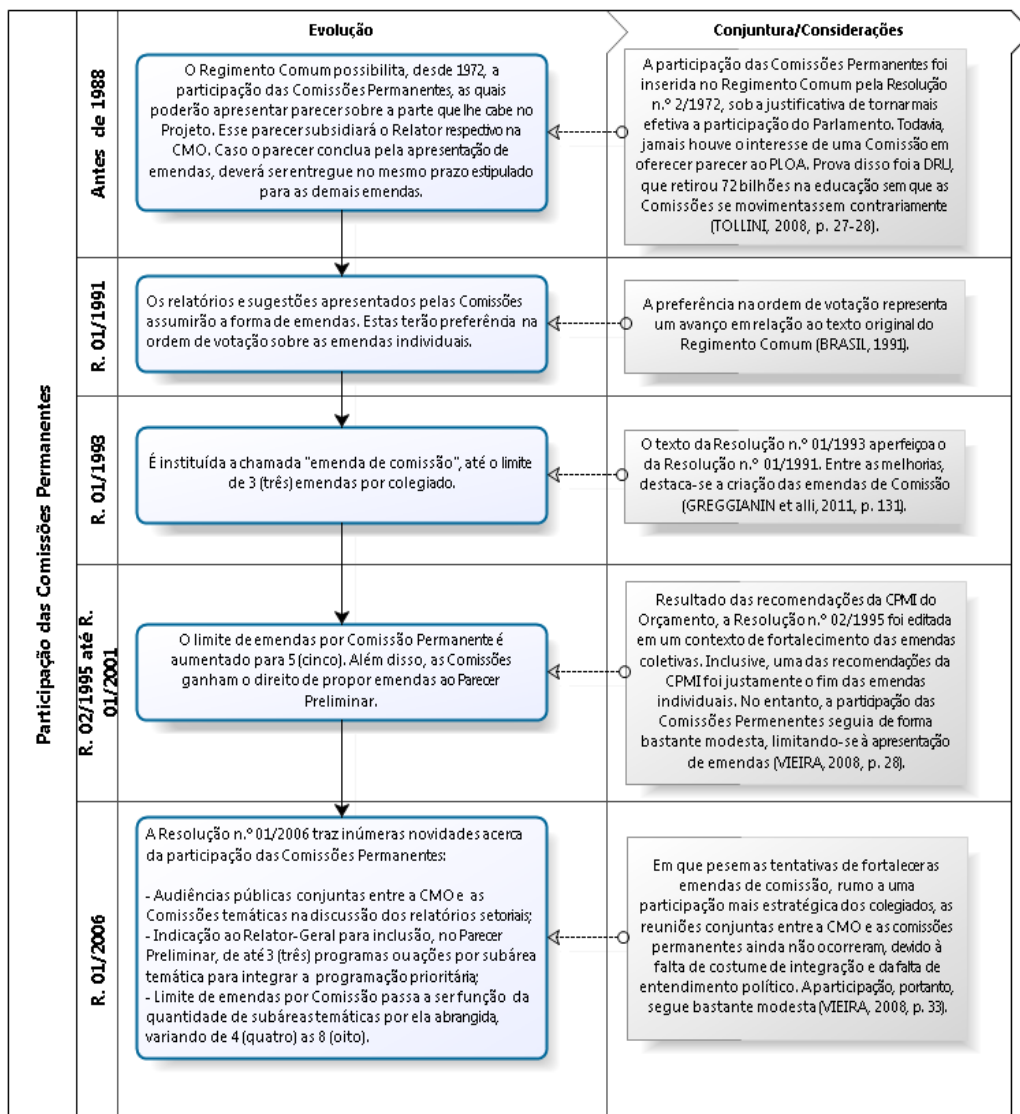
Todos os entrevistados que comentaram este dispositivo foram unânimes em reconhecer a importância da participação das Comissões Permanentes no processo orçamentário, embora reconheçam que essa participação está atualmente bastante modesta. Segundo as opiniões coletadas, inúmeras são as razões para esse distanciamento. Um deles cita a exacerbada centralização do processo orçamentário na CMO como fator de enfraquecimento das Comissões Permanentes. Nesse modelo, a CMO protagoniza o processo, deixando para as comissões uma atuação meramente coadjuvante. Uma solução seria conceber a atuação da CMO circunscrita à discussão dos grandes agregados econômicos, tanto de despesa como de receita. A divisão do recurso, inclusive de eventuais recursos de reestimativas de receita, seria distribuída pela CMO para as Comissões Permanentes, as quais limitar-se-iam à discussão temática, aproveitando a especialização que possuem no assunto.

Um aspecto interessante colocado por determinado entrevistado e que corrobora a importância de descentralizar a análise setorial para as comissões temáticas refere-se ao próprio processo legislativo ordinário. Da forma como atuam hoje, as comissões legislam acima da capacidade fiscal do Estado, e essa legislação ordinária possui impactos orçamentários. No modelo proposto, a adequação orçamentária e financeira não mais seria feita pela CFT, mas pela CMO.

Entretanto, um óbice observado por mais de um entrevistado foi a existência de Comissões Permanentes na Câmara e no Senado, com zonas de interseção entre elas. Há 11 comissões de mérito no Senado e 22 na Câmara. Se forem adotadas reuniões conjuntas, uma única comissão do Senado terá de se reunir com mais de uma da Câmara. Outra solução seria a distribuição simultânea para as Comissões afins das duas Casas relatarem, restando ao relator-geral um trabalho de sistematização. O receio, contudo, é a complexidade desse trabalho, além do aumento do poder do relator-geral e da pressão sobre ele.

FIGURA 10

Participação das Comissões Permanentes – evolução



Fonte: elaboração do autor

Uma alternativa a esse problema seria a transformação das comissões da Câmara e do Senado em Comissões Permanentes mistas. Obviamente, essa manobra teria repercussões estruturais nos respectivos regimentos internos. Esse modelo de comissões mistas seria um avanço em relação ao complexo modelo americano, onde há duas comissões de cada setor, uma de cada Casa, sendo o texto final organizado pela Comissão de Reconciliação após as relatorias. A complexidade, segundo o entrevistado que fez o relato, recebe críticas do próprio Parlamento americano.

A atuação das Comissões Permanentes na relatoria setorial, segundo alertaram alguns entrevistados, passaria por mudanças constitucionais, visto que, conforme a disciplina da Constituição de 1988 (art. 166, § 2º), as emendas são apresentadas à CMO e lá são apreciadas.

Cumpra salientar que a modesta participação das CPs não deriva de ausência de normas, haja vista dispositivo do Regimento Comum que, desde 1972, prevê a elaboração de parecer da comissão temática como subsídio para o relator setorial. Para todos os que comentaram o tema, esse distanciamento é um fenômeno cultural. Um deles mencionou que sugeriu ao presidente de uma Comissão Permanente a ideia de permanecer algumas semanas com o PLOA e sugerir alterações. Não houve interesse por parte da referida autoridade, que se limitou a apresentar apenas as emendas de comissão a que tem direito.

Certo interlocutor analisou que o orçamento se transformou em um mero debate de emendas. O debate de critérios e a discussão estratégica ficaram em segundo plano, o que dificultou a participação das comissões. Esse mesmo colaborador acredita que o debate de critérios foi prejudicado quando o grupo constituinte, considerado “ortodoxo”, tolheu o Parlamento e restringiu-o a emendar apenas o orçamento primário. A discussão de critérios tornou-se fluida ao tornar o orçamento financeiro imune ao escrutínio do Congresso. Conforme a análise do entrevistado, a consequência direta desse fato é a preferência do parlamentar em somar “miudezas” no orçamento.

Ainda sobre o aspecto cultural, na prática as comissões reúnem-se no último dia do prazo de emendas e decidem quais dotações serão trabalhadas. Não há, todavia, uma análise qualitativa. Há casos em que os ministros das pastas buscam recompor suas dotações utilizando-se de emendas de comissão.

A maioria dos entrevistados entendeu que o aperfeiçoamento da participação das comissões passa necessariamente pelo alongamento dos prazos de tramitação. Uma sugestão colocada foi trazer o envio do PLOA para o primeiro dia de agosto, o que aumentaria o prazo em um mês.

2.11 Emendas coletivas

2.11.1 Evolução

Até a criação das emendas coletivas pela Resolução n. 01/1993-CN, a única modalidade de emenda que existia era a individual. As comissões jamais lançaram mão do texto do Regimento Comum, recepcionado no art. 15 da Resolução n. 01/1991-CN, segundo o qual elas poderiam apresentar relatórios e sugestões sob a forma de emendas.

As emendas coletivas foram criadas, no dizer de Praça (2010, p. 106), sob o contexto de limitação das emendas individuais, cujo montante se expandia ano a ano. Entre as emendas

coletivas criadas pelo texto regimental de 1993 destacam-se, além das emendas de Comissão, as emendas de partido político e as de bancada.

Em seguida, o Relatório Final da CPMI dos Anões, lançado em janeiro de 1994, valoriza as emendas coletivas em suas conclusões, precisamente no Volume III-14:

Ao se transferir para legislação infraconstitucional o que hoje consta da Carta Magna, referente ao processo de apreciação orçamentária, devem-se permitir unicamente emendas de autoria de Comissão, Bancada e Partido Político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade (BRASIL, 1994).

Em linha com as recomendações da CPMI, a Resolução n. 02/1995-CN aumenta as emendas de comissão de três para cinco e cria as emendas de bancada regional. Por sua vez, extingue as emendas de partido político e define de forma mais precisa as emendas de bancada estadual, firmando sua natureza coletiva, além de definir um limite de dez emendas por colegiado. No texto anterior, de 1993, as emendas de bancada podiam ser propostas por *parlamentares* que representassem um terço da bancada estadual, com no mínimo cinco subscritores, cada qual podendo encabeçar até três emendas.

Alguns ajustes foram efetuados a partir de 2001. Conforme a justificação do Projeto de Resolução n. 07/2001-CN, proposição que deu origem à Resolução n. 01/2001-CN, a redução das emendas de bancada regional, de cinco para duas, relaciona-se com o aumento das emendas de bancada estadual de 10 emendas para 15 a 20, a depender do tamanho do colegiado.

O quantitativo de emendas de bancada estadual foi modificado pela Resolução n. 03/2003-CN. Nas bancadas com mais de 18 parlamentares a representação do Senado Federal passou a ter o direito de apresentar mais três emendas de caráter estruturante.

O texto da atual Resolução n. 01/2006-CN alterou profundamente o disciplinamento das emendas coletivas. O quantitativo de emendas de comissão passa a correlacionar-se com a quantidade de subáreas temáticas sob seu escopo, sendo no mínimo quatro e no máximo oito emendas. Nas resoluções anteriores todas as Comissões tinham direito a cinco emendas dentro de sua competência regimental. Ocorre que a descrição das competências regimentais, em muitos casos, ou é bastante ampla ou não guarda correlação com a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal. Em alguns casos, várias Comissões podiam apresentar emendas para determinada área de governo, enquanto outras áreas não eram cobertas regimentalmente por nenhuma outra Comissão. Daí a ideia de se produzir uma correlação entre áreas temáticas e comissões competentes para o emendamento.

As emendas de bancada herdaram o mesmo quantitativo do texto anterior, porém acrescidas de mais três emendas de remanejamento, um novo tipo de emenda criado pela Resolução. Vale ressaltar, porém, que a principal mudança não foi quantitativa, mas qualitativa. O texto de 2006 dificultou o partilhamento de emendas coletivas entre os

membros da bancada como se fossem extensões das emendas individuais. Para tanto, impôs uma série de restrições, principalmente às emendas que destinam recursos para obras. Nesses casos, surge a necessidade de se identificar precisamente a obra e o município atendido.

2.11.2 Posicionamento dos entrevistados

Percebeu-se uma clara polarização entre os entrevistados que comentaram este dispositivo, sendo que o principal motivo de divergência diz respeito ao cabimento ou não de regras rígidas para as emendas coletivas, assim como a efetividade dessas mesmas regras.

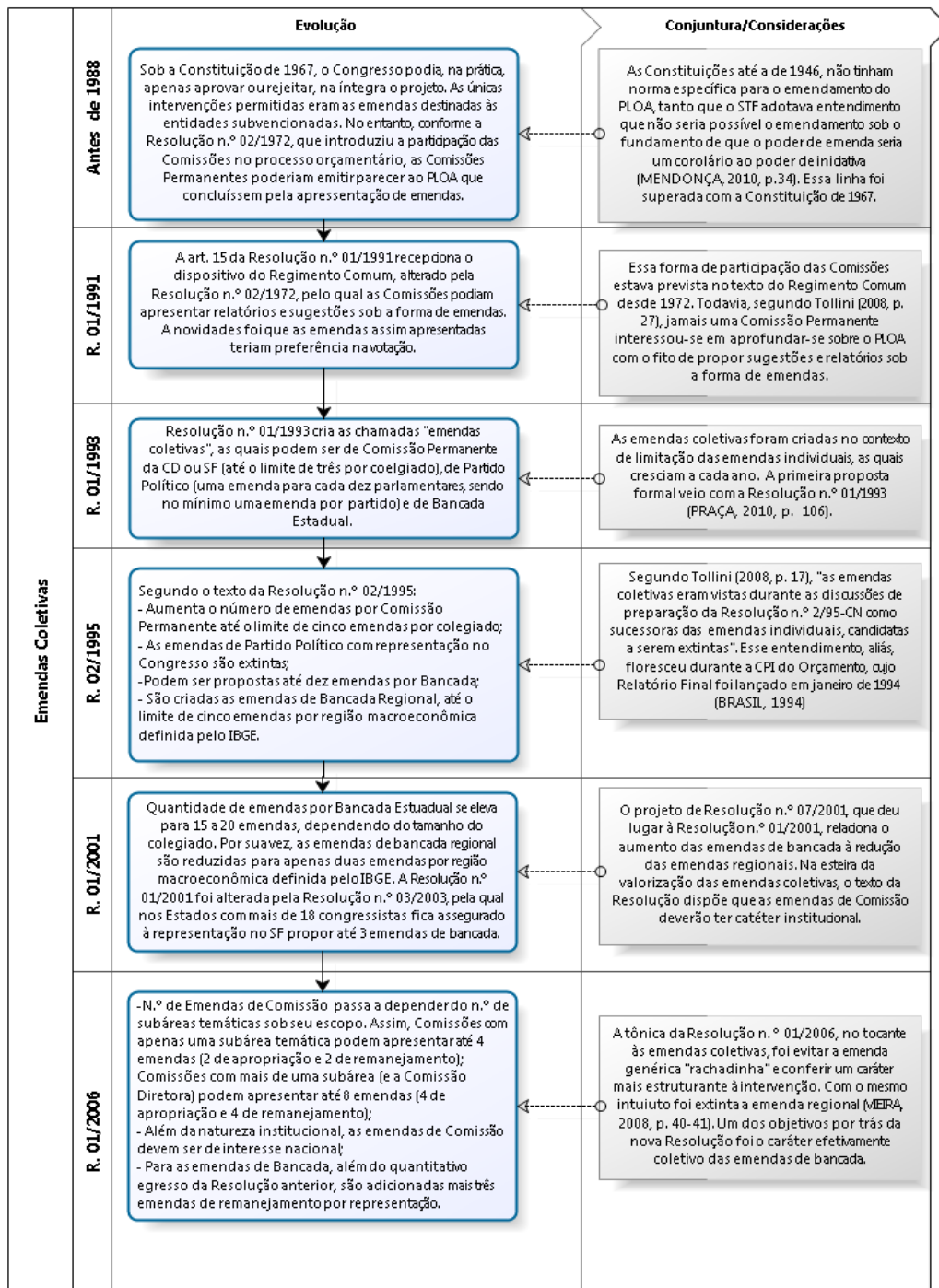
Alguns entrevistados esclareceram as razões históricas para que a Resolução n. 01/2006-CN aumentasse o rigor na apresentação desse tipo de emenda. Para um deles, durante a vigência da Resolução anterior as emendas coletivas estavam sendo facilmente partilhadas. Em bancadas menores o número de emendas supera o de parlamentares. Conforme diversos entrevistados afirmaram, na prática cada membro da bancada detinha uma emenda coletiva, e ao final as emendas restantes poderiam inclusive ser decididas pelo governador. Esse detalhe quantitativo criou um desequilíbrio em detrimento das bancadas maiores, cujos senadores precisavam disputar as emendas “rachadinhas” com deputados. O resultado político desse desequilíbrio foi a edição da Resolução n. 03/2003-CN, cujo texto criou a chamada “emenda prêmio”, uma para cada senador, nas bancadas com mais de 18 congressistas.

Sem embargo, mesmo as bancadas maiores, conforme assinalou certo consultor de orçamento entrevistado, passaram a partilhar as emendas genéricas. Essas bancadas perceberam que poderiam se dividir em subgrupos, criando o que ele denominou de emendas “subcoletivas”.

Certo interlocutor constatou que pelo menos metade das emendas coletivas, anteriormente à vigência da atual Resolução, eram consideradas “rachadinhas”. Surgiu então a percepção de que o PLOA estava sendo modificado apenas por emendas de caráter local. Era preciso conferir ao orçamento um caráter mais estruturante, mais estratégico. Outro colaborador afirmou que anteriormente às regras da atual Resolução a pressão sobre o relator-geral era muito grande, em especial no que dizia respeito à colocação de mais e mais recursos para as emendas de bancada. Tudo isso ocasionava o fenômeno das múltiplas reestimativas de receita, além de tornar o próprio processo custoso.

FIGURA 11

Emendas coletivas – evolução



Fonte: elaboração do autor

Um dos fatores levantados para a imposição de regras mais rígidas para o Parlamento foi o que certo colaborador rotulou de “efeito vitrine”. O Poder Legislativo mostra-se mais frágil e transparente perante os demais Poderes, o que faz com que as normas regimentais tratem a questão das emendas de forma preventiva. O Congresso é bastante responsivo à opinião pública, e por causa disso há parlamentares que já defenderam inclusive a extinção das emendas. No entanto, tal medida seria um tanto radical e frustraria a reconquista do poder de emendar vigente desde 1988.

O primeiro grupo de entrevistados, nitidamente contrário à imposição de regras rígidas pela Resolução n. 01/2006-CN, critica principalmente a efetividade dessas regras. Na visão de um consultor, não houve melhoria na prevenção das emendas partilháveis, mas a mera percepção das bancadas de que não surte efeito solicitar aos relatores emendas com valores fora da realidade. Outro interlocutor opinou que a atual Resolução criou barreiras intransponíveis que foram parcialmente quebradas pelo CAE. Conforme seu ponto de vista, não poderia um parecer do CAE alterar uma norma regimental. Esse mesmo entrevistado não vê sentido em evitar a emenda genérica apenas para obras e não fazê-lo para a aquisição de equipamentos.

Outro problema levantado refere-se à impossibilidade de apresentar emenda coletiva para municípios em caso de atividade. Para o entrevistado que assim opinou, temos uma definição de atividade muito ruim na legislação orçamentária. Na prática há projetos e investimentos sendo executados dentro de atividades. Exemplo disso são as atividades que envolvem projetos de apoio a pequenos agricultores. Municípios que dependeriam assim do recurso federal não estão podendo recebê-lo.

Quanto à necessidade de se especificar o município nas emendas coletivas se houver obra, certo entrevistado teceu críticas exemplificando o Programa Minha Casa Minha Vida. Em seu ponto de vista, faria muito mais sentido a bancada aplicar o recurso no estado. No âmbito estadual, seriam então identificados os municípios que seriam atendidos com base em estudos técnicos, tais como estatísticas de déficit habitacional.

Em outro polo encontram-se os que defendem a utilização de regras rigorosas, tais como são encontradas na atual Resolução. Para esse grupo, a chamada emenda “rachadinha”, caso seja liberada para a livre utilização pelo parlamentar, acarreta o benefício de uns em detrimento de outros. Isso gera desequilíbrio dentro do Parlamento, envolvendo parlamentares da oposição e da situação, e fora do Parlamento, envolvendo candidatos com mandato e sem mandato.

Quanto às interpretações feitas pelo CAE, houve de fato uma relativização, mas no sentido de melhorar a norma, aplicá-la às situações complexas que aparecem no dia a dia. Dentre os exemplos de interpretação flexibilizadora, citam-se o caso das obras adjacentes, da região endêmica, das regiões metropolitanas. No caso específico das obras adjacentes, certo entrevistado exemplifica a modernização de um porto. Pela interpretação literal, deveriam ser colocadas várias emendas, uma para o armazém, outra para o acesso do porto, outra para o pátio, etc. No entanto, o CAE interpretou a norma para esse caso considerando todas

essas obras como pertencentes a um mesmo empreendimento que, no todo, agrega valor. Por essa razão, é possível apresentar uma emenda para a modernização do porto, ainda que na execução essa emenda redunde em diversos empenhos, um para cada empreitada adjacente. Mas no que se refere às regras interpretativas do CAE, certo entrevistado afirmou que esse colegiado não tem mais inovado. As normas regimentais foram elásticas apenas nos primeiros anos sob a vigência do novo texto.

Certo consultor de orçamento entrevistado levantou uma interessante argumentação contrária à emenda genérica. Em sua opinião, esse tipo de emenda deturpa o processo orçamentário. A sociedade não consegue identificar onde o recurso está sendo aplicado. Tecnicamente, a emenda genérica acontece ao arrepio do princípio orçamentário da especificação.

A emenda “rachadinha” trabalha contra a ação estruturante das emendas coletivas, pois as divide por autor. As emendas de Comissão deveriam ser de âmbito nacional; as de bancada, estruturantes. Sendo assim, a imposição de regras na atual Resolução foi indutora de emendas coletivas de caráter mais estratégico.

Determinado entrevistado garantiu que não houve emenda genérica aprovada fora das normas ou fora da interpretação do CAE, mas admitiu que o instituto da contestação, espécie de questão de ordem das regras da Resolução n. 01/2006-CN, foi utilizado, principalmente no início, em alguns casos para “ressuscitar” emendas inadmitidas pelo Comitê.

2.12 Emendas individuais

2.12.1 Evolução

O emendamento mais efetivo ao PLOA faz sentido a partir de 1988. Antes disso, durante a vigência da Constituição de 1967, o Congresso apenas podia aceitar ou rejeitar integralmente a proposta. Esta última hipótese jamais ocorreu em face do regime de força. O governo enviava dotações globais que, uma vez detalhadas, destinavam recursos às entidades subvencionadas escolhidas pelos parlamentares. Para Greggianin et al. (2011, p. 126), esse mecanismo conferia um falso caráter democrático à peça orçamentária.

Com a retomada das prerrogativas congressuais em matéria orçamentária, despertou-se a atenção parlamentar para a figura da emenda individual. Nos primeiros anos pós-1988, conforme anota Sanches (1993, p. 14), houve um interesse exacerbado por emendar o projeto, o que resultou em mais de 70 mil emendas em 1991.

Vale ressaltar que até a criação das emendas coletivas pela Resolução n. 01/1993-CN existiam apenas as emendas individuais. Essa mesma Resolução limitou a quantidade de emendas individuais em cinquenta, embora o parecer preliminar de 1993 tenha fixado um número menor, correspondente a 25 emendas por congressista (TOLLINI, 2008, p. 16). A exemplo do texto da Resolução n. 01/1991-CN, aquela outra norma não impôs limitação qualitativa às emendas.

Sob a influência da CPMI dos Anões, o PRN n. 04/1995-CN, proposição que originou a Resolução n. 02/1995-CN, estabeleceu uma limitação de apenas dez emendas por parlamentar, quantitativo que aumentou para vinte no texto regimental definitivo. Em seguida, a partir de 1997, o parecer preliminar passou a exigir também uma cota financeira para as emendas individuais calculada por mandato. Desde então, o valor dessa cota tem crescido ano após ano (TOLLINI, 2008, p. 17; PRAÇA, 2010, p. 60) e foi incorporado ao texto regimental de 2001.

A Resolução n. 01/2006-CN aumenta para 25 o número de emendas por congressista, porém fixa uma série de regras qualitativas objetivando dar maior transparência e menor discricionariedade para esse tipo de emenda. Quando destinam recursos às entidades privadas, as emendas precisam identificar a entidade beneficiada com endereço e nome dos sócios e gestores, bem como definir metas a serem alcançadas com a utilização desse recurso. O parecer preliminar, por sua vez, delimita o escopo daquilo que pode ser passível de emenda (TANNO et al., 2007, p. 12).

Conforme Barros (2007, p. 55), a definição de critérios qualitativos para as emendas destinadas a entidades privadas objetiva prevenir que o recurso transferido seja utilizado visando a favorecer o parlamentar autor da emenda.

2.12.2 Posicionamento dos entrevistados

Como é possível observar na Figura 12, os primeiros anos pós-1988 foram marcados por um forte interesse em apresentar emendas, chegando-se ao caso extremo de mais de 70 mil emendas em 1991. Naquela época, a mera apresentação de emendas gerava dividendos políticos ao parlamentar. Hoje, porém, na visão de certo entrevistado, a municipalidade está mais exigente e não quer somente a emenda, mas também sua execução e seu pagamento. Assim, a percepção do favor político dá-se em prol do parlamentar que tem força para realmente executar a emenda.

Um interlocutor relembrou que a CPMI do Orçamento orbitou em torno das emendas individuais. A imprensa na época fez muita pressão, inclusive para acabar com esse tipo de emenda. Consultores envolvidos no projeto de resolução que resultou na Resolução n. 02/1995-CN levaram ao relator o propósito de eliminar as emendas individuais. O relator concordou com a ideia, mas observou que não teria condições políticas de aprová-la.

Conforme informado nas entrevistas, após a Resolução n. 02/1995-CN houve certo relaxamento. De lá para cá, tanto o quantitativo de emendas por parlamentar como a cota financeira sofreram acréscimos ano a ano com tendência de elevação. Nesse particular, a LDO, a partir do final dos anos 1990, passou a estabelecer o valor de 1% da RCL a ser destinado às emendas individuais. Ficou subentendido que o valor da cota financeira seria reajustado de acordo com a RCL, mas pouco a pouco essa concepção inicial se perdeu, chegando a cerca de 1,6% da RCL no orçamento para 2012, quase a totalidade da reserva de contingência.⁵

⁵ Do total de 2% da RCL que compõe a reserva de contingência, o Poder Executivo envia no PLOA a metade desse valor (1%) destinada ao financiamento das emendas parlamentares.

Por sua vez, conforme afirmou certo interlocutor, o aumento da cota financeira para as emendas individuais interessa ao Executivo por reduzir o risco de cortar programações do PLOA e por garantir o poder de barganha política para o governo. Há propostas no sentido de forçar a manutenção da cota financeira em 1% da RCL.

Percebeu-se nas entrevistas uma polarização quanto à legitimidade da emenda individual. Para um dos interlocutores contrários à apresentação das emendas, o argumento segundo o qual o parlamentar conhece mais suas bases e por isso pode apresentar emendas individuais é falacioso. O consultor utilizou o exemplo do parlamentar de Minas Gerais, com seus mais de setecentos municípios. O parlamentar mineiro representa bem apenas os municípios de sua região, mas não consegue abarcar todo o estado. E arremata alegando que apenas no Brasil se privilegiam as emendas individuais. Na visão desse colaborador, a burocracia do Poder Executivo possui instrumentos para conhecer a realidade municipal, ainda que por intermédio dos políticos e das autoridades locais.

Outro entrevistado considera um contrassenso o parlamentar apresentar miudezas para seu município de origem. Para ele, esse tipo de atuação não é estratégico e beneficia apenas os municípios de sua base política, transformando-o em um vereador de luxo. O parlamentar, na visão desse polo de entrevistados contrários às emendas individuais, não enxerga as necessidades, apenas seu ganho político. Ademais, o parlamentar que coloca suas emendas se sente dono delas durante o ano de execução orçamentária e realiza visitas aos gabinetes com o fito de escolher os municípios que receberão os empenhos. Tal fenômeno explica por que as emendas individuais executam mais que as coletivas: elas possuem o “carimbo” do autor.

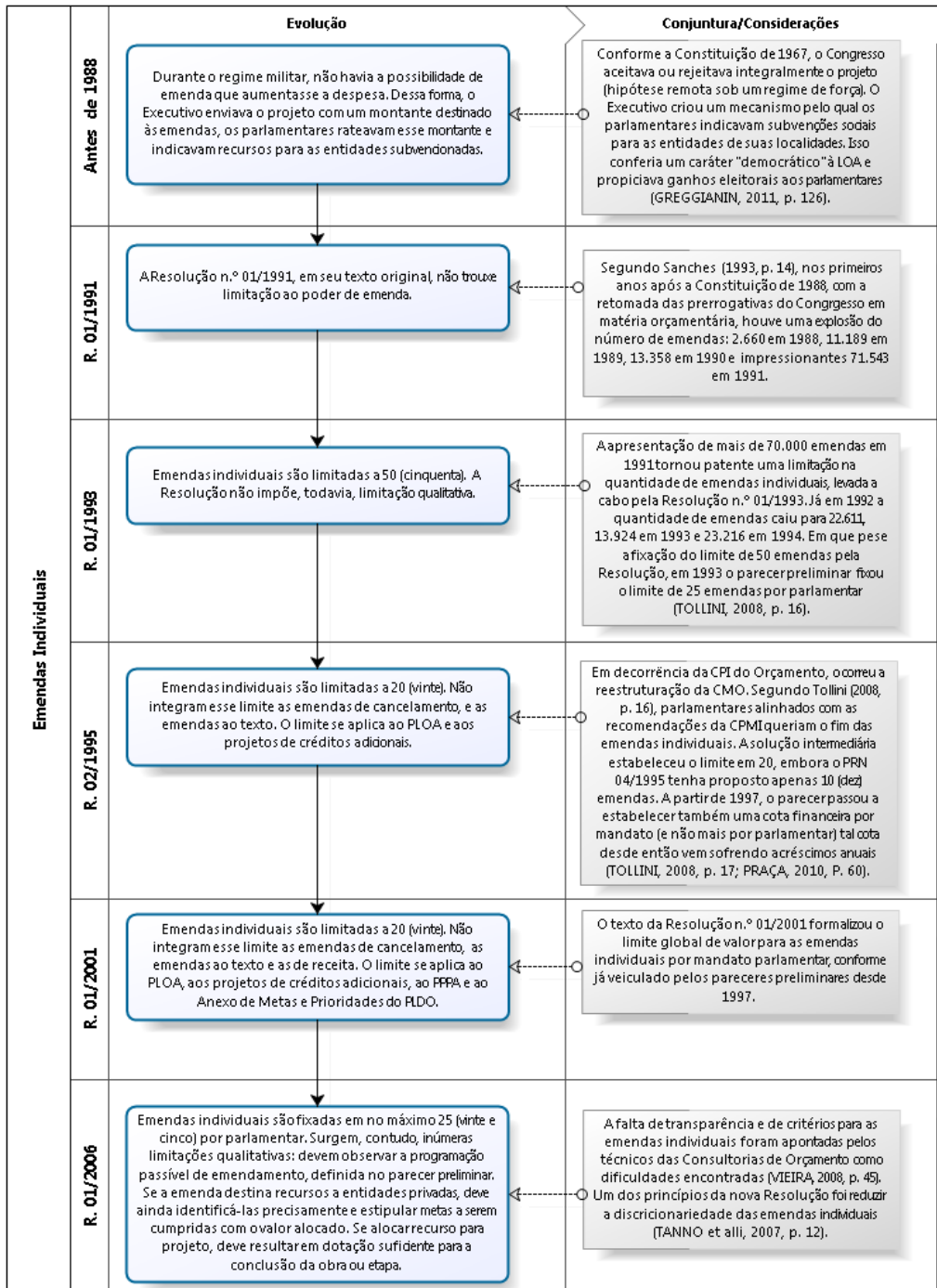
Um dos argumentos utilizados pelo grupo contrário às emendas individuais foi a existência da cota financeira e a aprovação “automática” das emendas individuais. Essa prática desestimula o debate de mérito e retira do parlamentar o ônus político de remanejar recursos. Nesse particular, a Constituição de 1988 não previu a emenda de apropriação, apenas a de remanejamento.

De opinião contrária, determinado entrevistado trouxe um interessante ponto de vista. Para ele, o Poder Executivo possui, sim, uma diretriz política que se esconde por detrás de escolhas feitas com base em critérios técnicos. Baseado nesse tecnicismo, o Executivo evita o ônus político de dizer quem ganha e quem perde recursos. Com base nisso, o entrevistado analisa que a grande vantagem da emenda é tornar mais transparente esse processo de escolhas. A ausência da emenda individual agravaria a submissão do Poder Legislativo e reduziria sobremaneira a transparência. Esse mecanismo de emendas individuais ocorreu devido à imensa concentração de recursos nas mãos da União a partir de 1988, tornando os municípios dependentes de recursos de transferências federais, entre elas as voluntárias. Portanto, as emendas individuais foram criadas para o detalhamento da programação em nível local, cabendo ao Poder Executivo capitanear projetos de cunho mais estruturante.

Ainda no que diz respeito às transferências para entidades privadas, caso o parlamentar indique uma ONG para receber recursos, tal emenda não consegue garantir o benefício para aquela entidade, até porque o Executivo terá de abrir chamamento público. A alternativa encontrada pelo parlamentar foi aplicar a emenda para a prefeitura para que esta faça a transferência para a ONG beneficiária.

FIGURA 12

Emendas individuais – evolução



Fonte: elaboração do autor

A legislação orçamentária proíbe a transferência de capital para entidade privada tendo em vista que esta irá utilizar o bem comprado com dinheiro público para auferir lucro. Certo entrevistado, ao referir-se sobre esse assunto, assinalou que, a despeito da referida proibição, tem-se notícia de convênio com o Bird, no âmbito do Reforsus,⁶ cujos termos previam pelo menos 30% dos investimentos públicos direcionados a entidades privadas. Para o entrevistado que mencionou esse ponto, os organismos internacionais, tais como o Bird, utilizaram-se do financiamento orçamentário para fomentar política de privatização nos países. Em razão do convênio, a legislação acabou sendo relativizada.

Por fim, certo interlocutor explicou que a emenda individual também pode ser partilhada como se fosse uma emenda “rachadinha”, basta que o parlamentar indique que irá transferir para municípios de seu estado e que, durante a execução orçamentária, solicite ao Ministério a emissão de diversos empenhos, um para cada município de sua base política. Essa prática evita o ônus político de indicar nominalmente um determinado município e aumenta a probabilidade de execução, pois os empenhos serão emitidos para as localidades com mais condições de receber os recursos.

2.13 Emendas de relator

2.13.1 Evolução

O estudo da disciplina das emendas de relator tem grande importância na análise do processo orçamentário no Congresso Nacional. Do ponto de vista estratégico e político, o relator-geral é o principal ator responsável pelo controle das alterações da peça orçamentária no Legislativo. A importância de seu papel decorre não especialmente do fato de ter a iniciativa da definição de limites e parâmetros estruturais do orçamento no âmbito do Parecer Preliminar, mas também pelo grau de liberdade que dispõe no sentido de poder aumentar recursos em determinadas programações, o que é feito por meio das emendas de relator. Assim, a prerrogativa de o relator apresentar emendas de sua própria autoria lhe atribui um grande poder de liderança na solução de conflitos distributivos, representando um instrumento de poder.

Antes de 1988 não encontramos menção regimental permanente sobre a faculdade ou a limitação de o relator poder apresentar emendas. A possibilidade de o relator apresentar emenda era encontrada apenas nas normas editadas todos os anos e que regulavam o processo orçamentário. Sob a forma de atos da CMO, tais normas eram uma espécie de ancestral do Parecer Preliminar. Nesse sentido, em 1971 a CMO expediu ato regulando a tramitação do orçamento para 1972. Segundo o texto, facultava-se ao relator-geral apresentar substitutivo consolidando as indicações de seus pares para as entidades subvencionadas.

6 Projeto de financiamento externo lançado em 1995 pelo Ministério da Saúde objetivando a reforma do setor de saúde.

Após a Carta de 1988, a emenda de relator passou a ser a principal ferramenta de controle do relator-geral sobre o que seria aprovado. Por meio desse tipo de emenda, o ex-deputado João Alves, um dos pivôs da CPMI do Orçamento, inseria projetos sem passar pelo escrutínio da CMO, pois não eram publicadas antes da votação (PRAÇA, 2010, p. 130). A Resolução n. 01/1991-CN, vigente à época, concedia ampla liberdade ao relator, inclusive para a inclusão de programação nova.

A Resolução n. 02/1995-CN, inspirada nas recomendações da CPMI do Orçamento, moralizou o tratamento dado às emendas de relator. A partir de então, as iniciativas de responsabilidade do relator teriam de ser formalizadas mediante publicação prévia, conteriam justificativa e não poderiam incluir programação nova no PLOA. Nas palavras de Praça (2010, p. 131), a partir de 1995 as emendas de relator deixaram de ser utilizadas em proveito próprio e transformaram-se em instrumentos para calibrar demandas de bancadas e parlamentares. Sanches (1998, p. 5) menciona que os pareceres preliminares de 1996 e 1997 instituíram as indicações de bancada para emendas de relator, o que na prática significava um aumento irregular do quantitativo de emendas de bancada.

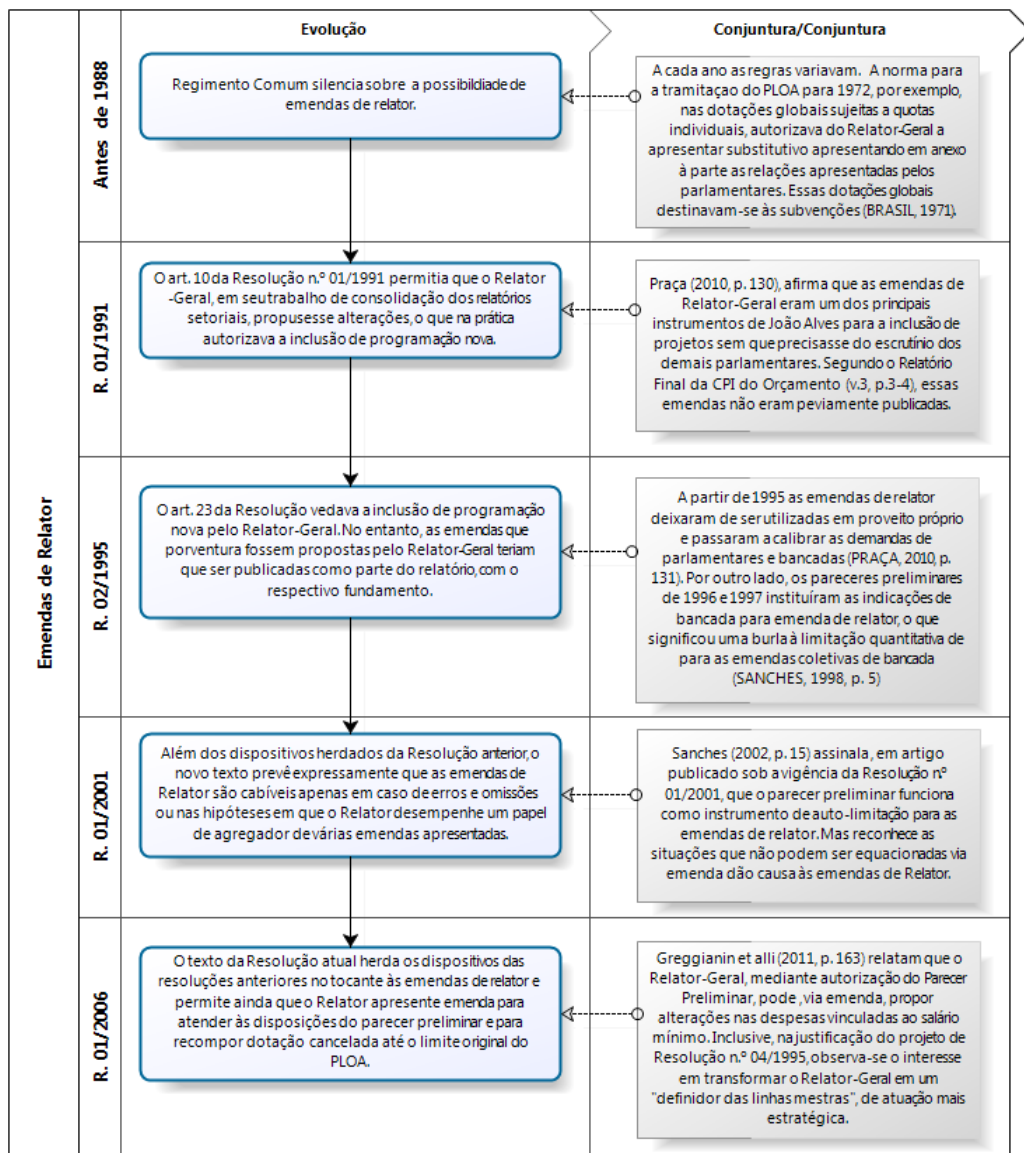
Percebe-se uma tendência de restrição das hipóteses de emenda de relator no texto da Resolução n. 01/2001-CN. Pela nova regra, além dos dispositivos herdados da Resolução anterior, o relator-geral só poderia emendar nos casos de erros e omissões ou ainda nas situações onde atuasse como um organizador de várias emendas apresentadas.

A atual Resolução n. 01/2006-CN recepiona o disciplinamento anterior e permite ainda a apresentação de emenda de relator para atender às disposições do Parecer Preliminar bem como para recompor dotação cancelada até o limite originalmente encontrado no PLOA. O aspecto mais polêmico é o que trata da possibilidade de o Parecer Preliminar especificar situações permissivas para o relator-geral apresentar emendas (inc. III, art. 144).

Ainda que o Parecer Preliminar esteja sujeito ao controle da CMO, o fato é que sua proposta é apresentada pelo próprio relator-geral, o que dá margem à inclusão de autorizações abertas que podem representar um elevado grau de discricionariedade atribuído ao relator. Já houve, inclusive, um episódio no qual o Parecer Preliminar ao Projeto de Lei n. 59/2010-CN (PLOA para 2011) autorizou o relator-geral a incluir, no âmbito da CMO, quaisquer projetos de investimentos relacionados à Copa do Mundo de 2014, o que lhe deu ampla liberdade de atendimento a pleitos específicos. No Plenário do Congresso Nacional houve uma reação política dos líderes contra a abertura dada no Parecer Preliminar, tendo as referidas emendas de relator de ser retiradas do texto do relatório.

FIGURA 13

Emenda de relator – evolução



Fonte: elaboração do autor

Diferente é a natureza de outras autorizações dadas no Parecer Preliminar – tais como a inclusão de recursos para a Lei Kandir e o aumento das despesas vinculadas ao salário mínimo – e que são aceitas naturalmente na medida em que não são normalmente consideradas inadequadas ao papel da relatoria. Nesse particular, a alteração da grade de parâmetros da receita, em especial do PIB e da inflação, repercutirá no valor do salário mínimo e terá de ser corrigida no PLOA via emenda de relator.

2.13.2 Posicionamento dos entrevistados

De maneira quase unânime, o rol de entrevistados considerou que o relator-geral viu seu poder aumentado em face das possibilidades que a atual Resolução n. 01/2006-CN lhe facultou. Certo interlocutor afirmou que o relator-geral tem ficado com quase a metade dos recursos, e por causa disso pouco sobra para a fase setorial. O referido colaborador entende que o dispositivo de erros e omissões e as exceções definidas no Parecer Preliminar deixam muita margem de liberdade para o relator. Embora o Parecer Preliminar seja votado na CMO, não há interesse e tampouco massa crítica na Comissão para questionar essa margem, até porque o foco de interesse dos parlamentares são suas emendas.

Certo consultor, em entrevista concedida, lamentou que o relator-geral aumente seu poder ano a ano em detrimento do relator setorial. Segundo ele, essa distorção estimula a reestimativa da receita, pois esta pode funcionar como fonte de recursos para seus atendimentos.

De acordo com o ponto de vista de outro entrevistado, houve um equívoco na atual Resolução quando, por pressões do Executivo, o Parecer Preliminar concede um rol de possibilidades de emendas ao relator-geral, figura que deveria ser um mero sistematizador, atuando sobre emendas alheias e não criando suas próprias emendas. Uma solução seria a delimitação das matérias que poderiam ser objeto de emendas de relator.

2.14 Parecer Preliminar

2.14.1 Evolução

É recente o instituto em epígrafe, tendo sido criado formalmente apenas pela Resolução n. 01/1991-CN. Antes disso, as regras de tramitação eram definidas anualmente em atos da Comissão que muito se assemelhavam ao Parecer Preliminar. A Resolução n. 22/1955-CD, a título de exemplo, fixou parâmetros e restrições para o emendamento do PLOA.

A partir do novo texto regimental de 1991, o Parecer Preliminar surgiu como um documento da lavra do relator-geral, definindo regras a serem observadas pelos relatores parciais no acolhimento das emendas e nos cancelamentos por eles propostos (SANCHES, 1995, p. 12). Cabia ao relator-geral decidir sozinho sobre as indicações propostas pelos parlamentares membros da CMO tendentes a modificar o parecer.

A grande inflexão ocorreu a partir da Resolução n. 02/1995-CN. O Parecer Preliminar foi um dos focos de atenção do novo texto, que o consagrou como a principal ferramenta de organização da votação na CMO (GREGGIANIN et al., 2011, p. 145-146). O ano de 1995 caracterizou-se, desde então, por apresentar um Parecer Preliminar mais detalhado, passando a figura do relator-geral, nas palavras de Praça (2010, p. 129), a ser mais *accountable* ao Poder Executivo.

Outro aspecto observado, desta feita por Limongi e Figueiredo (2001, p. 9), refere-se à publicidade que o Parecer Preliminar passou a veicular acerca do trabalho do relator-geral. Tal fato revela uma perda de poder do relator a partir de 1995.

A Resolução n. 01/2001-CN ganha uma seção específica para o Parecer Preliminar, herda as disposições do texto anterior e incorpora na parte geral análises de finanças públicas alinhadas com os preceitos da LRF, tais como o exame da conjuntura macroeconômica, do endividamento e das metas fiscais e o cálculo dos resultados primário e nominal implícitos no PLOA. Outra novidade foi a inserção no texto regimental de previsão da cota financeira para as emendas individuais, a ser definida no Parecer Preliminar.

Confirmando a tese de Praça (2010, p. 129) acerca do relator-geral mais *accountable* ao Executivo, Greggianin et al. (2011, p. 161-162) destacam que a partir do governo Lula os pareceres preliminares passaram a proteger investimentos estratégicos, como PPI e PAC.

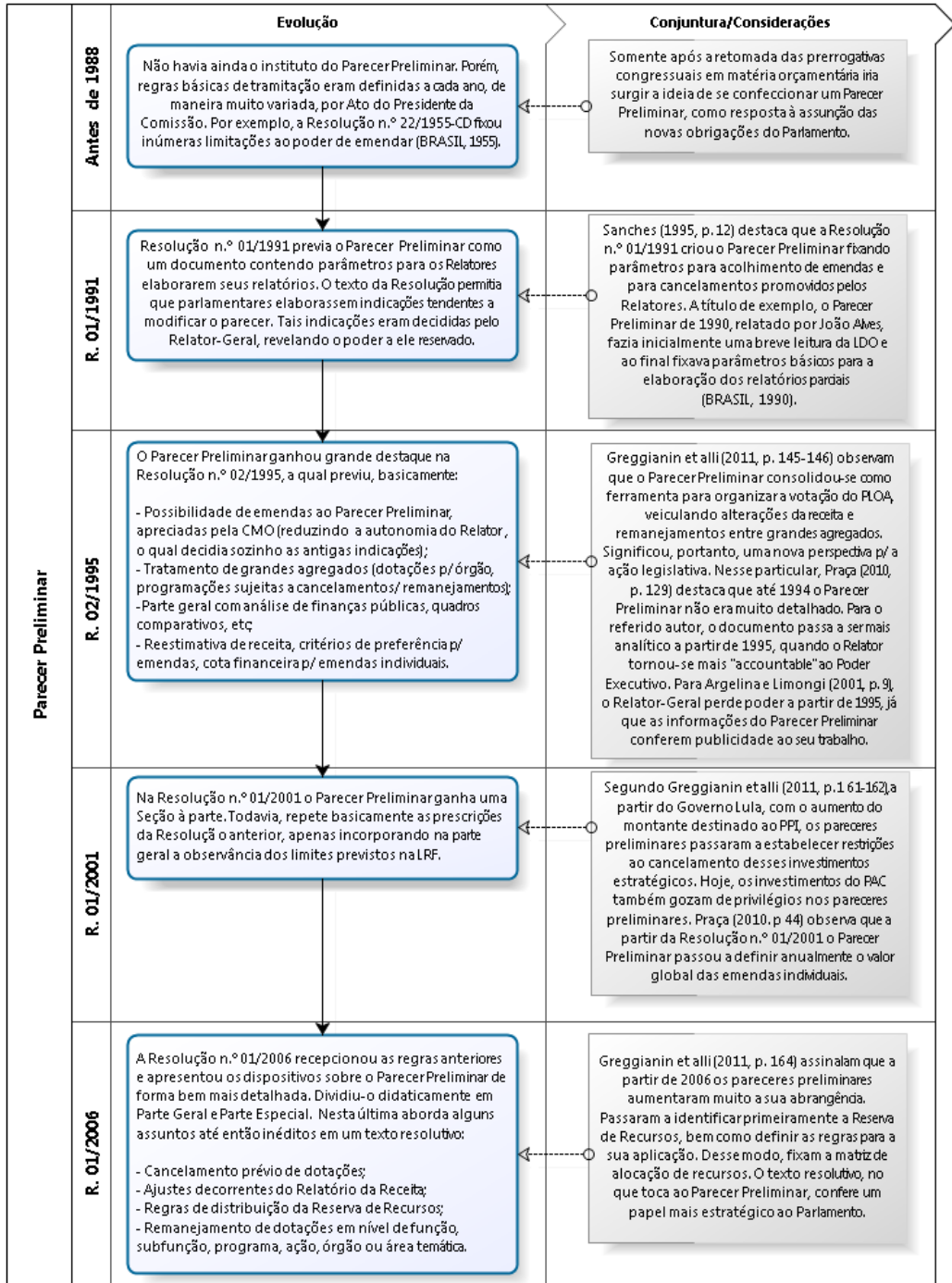
A atual Resolução n. 01/2006-CN confirma o aumento da densidade normativa do Parecer Preliminar. Além de recepcionar as disposições anteriores, o novo texto incorpora novidades ao parecer, como a identificação da reserva de recursos, bem como sua aplicação, de acordo com percentuais definidos regimentalmente. Enfim, o Parecer Preliminar consolida-se e ganha um papel estratégico (GREGGIANIN et al., 2011, p. 164).

2.14.2 Posicionamento dos entrevistados

A maior parte dos entrevistados destacou que o Parecer Preliminar, da forma como está disciplinado, concedeu grande flexibilidade ao relator-geral, tendo em vista o que estabelece o art. 56 da atual Resolução n. 01/2006-CN. Pelo *caput* desse artigo a reserva de recursos é um valor líquido calculado após alguns descontos genéricos. Trata-se, como alguns interlocutores opinaram, de uma “brecha” no texto regimental.

FIGURA 14

Parecer Preliminar – evolução



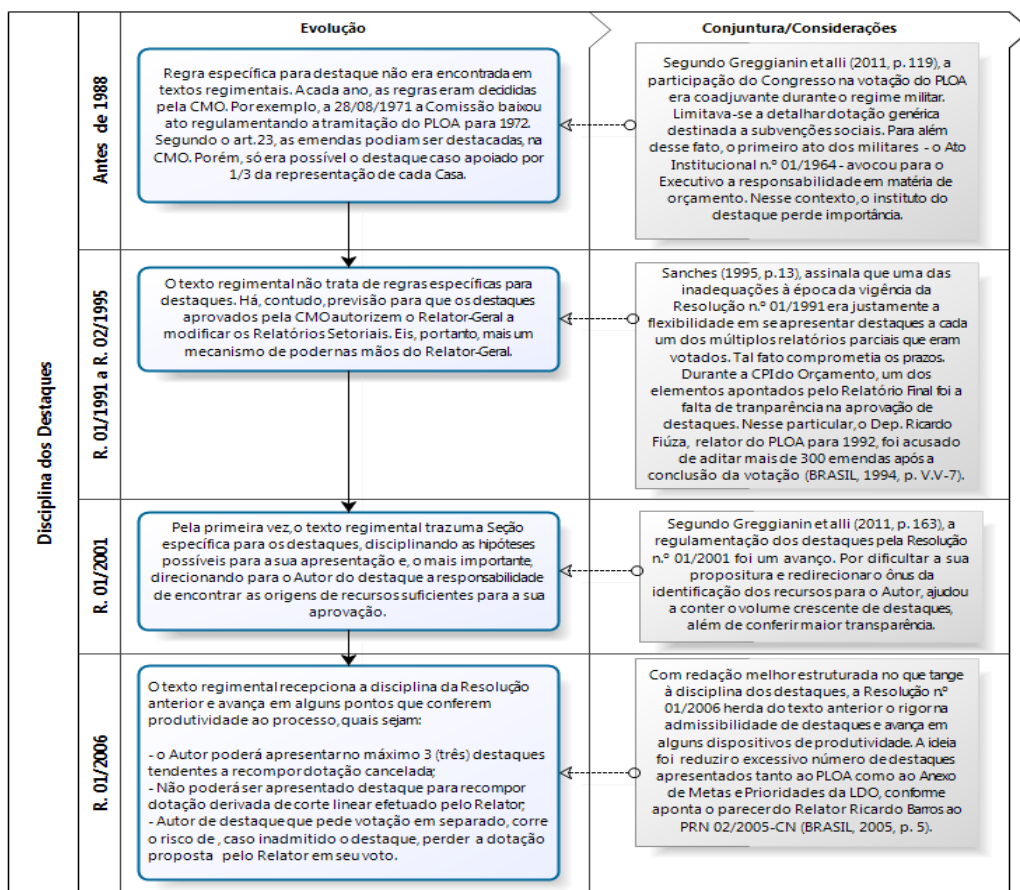
Fonte: elaboração do autor

Ainda assim, o Parecer Preliminar precisa ser votado no âmbito da CMO. Os demais membros devem aquiescer de forma democrática e consentida. Segundo um entrevistado, a própria Comissão tem chegado à conclusão de que é mais eficiente conceder mais recursos ao relator-geral, mas, conforme sua análise, a maioria dos parlamentares ainda não percebeu que o Parecer Preliminar é o grande momento do processo orçamentário, sendo mais importante que a etapa setorial.

Outro entrevistado opinou que a distribuição de recursos deveria ser mais equânime a fim de resgatar o papel dos relatores setoriais. Da forma como ocorre hoje, o relator-geral tem ficado com quase a metade da reserva de recursos. Contraditoriamente, outro consultor entrevistado discordou dessa assertiva. Para ele, boa parte dos recursos destinados ao relator-geral não trazem para ele qualquer retorno político. As “outras despesas” definidas no art. 56 da Resolução, ainda que contenham uma semântica genérica, não estão sendo utilizadas para atendimento de emendas.

FIGURA 15

Disciplina dos destaques – evolução



Fonte: elaboração do autor

2.15 Disciplina dos destaques

2.15.1 Evolução

Diz-se que o primeiro ato da Revolução de 1964 foi um ato orçamentário. O Ato Institucional n. 01/1964 trouxe para o Poder Executivo a responsabilidade em matéria orçamentária. Ante a coadjuvância do Congresso, a atividade de votação perde importância, e com ela o próprio interesse em apresentar destaques.

Passado esse período, a retomada das prerrogativas congressuais movimentou sobremaneira a CMO nos primeiros anos após 1988. Sanches (1995, p. 13) destaca esse fato quando analisa que sob a égide da Resolução n. 01/1991-CN a grande flexibilidade de se apresentarem destaques atrasava os trabalhos, pois cada um dos múltiplos relatórios parciais era passível de recebê-los.

A Resolução n. 01/2001-CN representou o primeiro grande avanço em matéria de destaques. Ao redirecionar o ônus da identificação de recursos para o autor, tornou mais difícil a utilização dessa ferramenta. Para Greggianin et al. (2011, p. 163), a nova disciplina ajudou a conter o volume crescente de destaques.

A tendência de dificultar a apresentação de destaques, considerado um fator de atraso nas votações, prosseguiu na atual Resolução n. 01/2006-CN, cujo texto introduziu alguns dispositivos de produtividade, entre eles a limitação de até três destaques por autor quando o objetivo for recompor dotação cancelada e a impossibilidade de apresentar destaque para recompor dotação vítima de corte linear do relator.

2.15.2 Posicionamento dos entrevistados

Certo entrevistado esclareceu que há casos em que relatores afirmam não poder atender aos destaques, pois o recurso indicado como fonte já se esvaiu. Os relatores descobriram que se utilizarem todos os recursos na fase das emendas não haverá conflito por não haver mais como aprovar destaques. Um exemplo concreto dessa hipótese é o destaque que utiliza como recurso compensatório um cancelamento de outra área cujo relatório já foi aprovado. Por causa dessas questões, os destaques, segundo sua análise, são manobras meramente políticas e que servem para que o parlamentar sinalize que defendeu este ou aquele recurso.

Certo consultor analisou que o número de destaques tem reduzido justamente porque estão sendo inócuos em face do esvaziamento de recursos. Segundo o mesmo consultor, essa foi a razão para a Resolução n. 01/2006-CN incentivar que o autor ofereça recursos compensatórios com base em suas próprias emendas.

Para outro interlocutor, a atual Resolução representou um avanço em relação aos destaques. A nova disciplina recuperou o intuito original do destaque, o qual estava sendo desvirtuado, pois ganhava características próprias das emendas.

2.16 Créditos extraordinários

2.16.1 Evolução

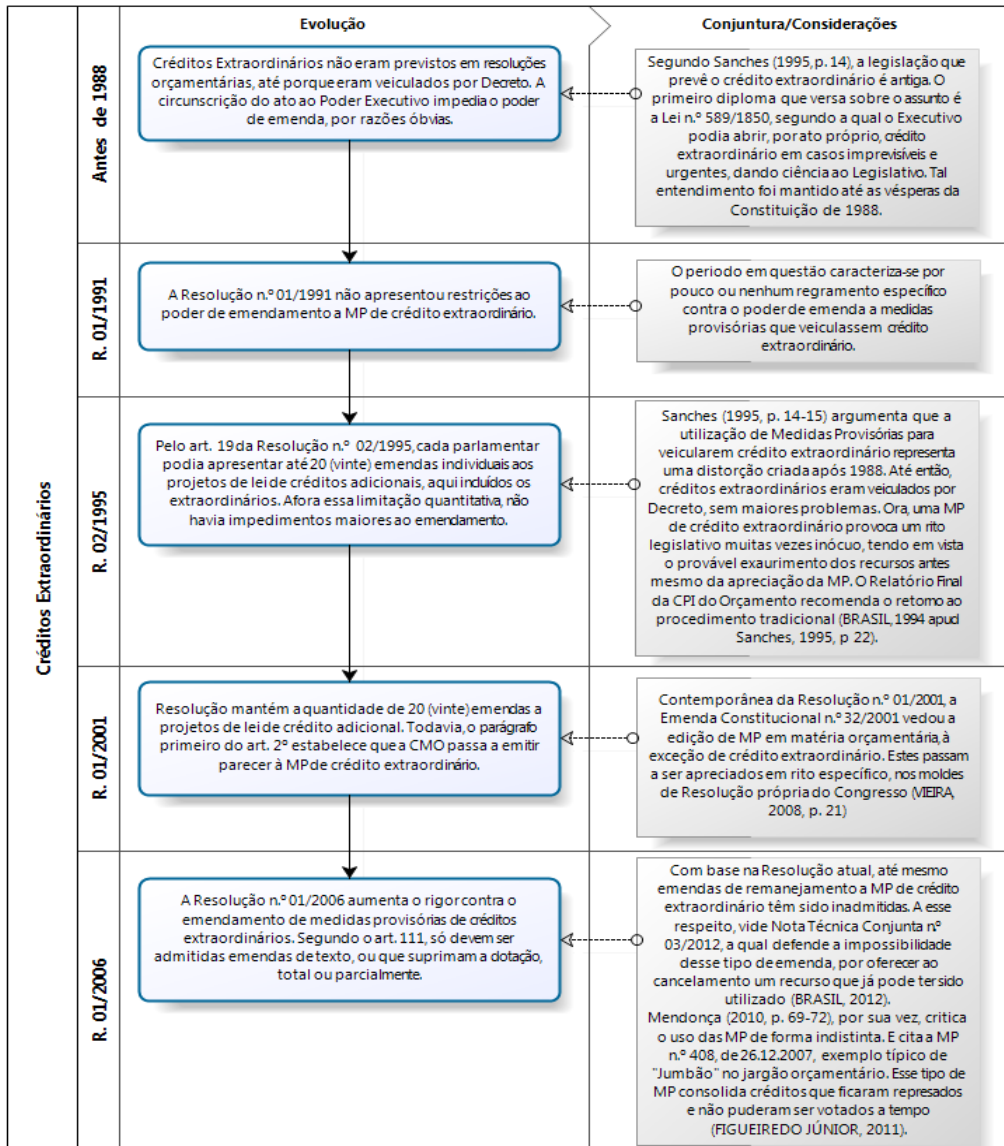
Até 1988 não existia a hipótese de o crédito extraordinário tramitar no Poder Legislativo. O rito se dava por decreto do Executivo, o qual dava mera ciência do fato ao Parlamento. Essa legislação é antiga, dado que o primeiro diploma que aborda as regras do crédito extraordinário foi editado ainda no Império, pela Lei n. 589/1850 (SANCHES, 1995, p. 14).

A Resolução n. 01/1991-CN não versou sobre o dispositivo. Desse modo, na prática o poder de emendar uma medida provisória de crédito extraordinário era ilimitado. A primeira restrição surge de forma modesta apenas pela Resolução n. 02/1995-CN, cujo texto limitou a vinte as emendas individuais aos projetos de lei sobre créditos adicionais, entre eles a MP sobre crédito extraordinário. Esse molde mantém-se no texto da Resolução n. 01/2001-CN, porém com a inclusão da previsão de emissão de parecer pela CMO sobre a MP de crédito extraordinário.

Apenas em 2006, com a edição da atual Resolução, notou-se um maior rigor contra o emendamento da MP de crédito extraordinário. Somente se toleram emendas de texto ou que suprimam a dotação. Nesse particular, a Nota Técnica Conjunta n. 03/2012 defende a inadmissão de emendas de remanejamento que ofereçam como recurso compensatório uma dotação criada pela medida provisória. Compreende-se tal entendimento, uma vez que o recurso compensatório pode ser exaurido antes mesmo do início da tramitação do crédito extraordinário.

FIGURA 16

Crédito extraordinário – evolução



Fonte: elaboração do autor

2.16.2 Posicionamento dos entrevistados

O dispositivo-tema em tela envolve diferentes posições entre os entrevistados. Há os que defendem o retorno ao procedimento anterior a 1988, quando o crédito extraordinário era aberto por Decreto, sob o argumento de esse tipo de ação ser própria do Poder Executivo, não cabendo ao Congresso interferir.

Em outra ponta encontram-se aqueles que repudiam o retorno ao modelo anterior. Para eles, haveria grande risco de o Executivo abrir créditos que nada têm de extraordinários, com o agravante de o Parlamento não poder interferir. Nesse sentido, a MP, resquício parlamentarista criado na Constituinte, acabou concedendo ao Parlamento o poder de rejeitá-la na hipótese de inobservância dos pressupostos constitucionais.

Foi nessa linha que opinou certo entrevistado. Para ele, o Governo está utilizando a medida provisória para abrir créditos travestidos de extraordinários, mas que na verdade são especiais ou suplementares. A CMO deveria devolver esses créditos pela não ocorrência dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência. Outra incoerência é a sua tramitação bicameral. As demais espécies de créditos são aprovadas no Congresso. No caso do crédito extraordinário, a lógica seguida não é a do crédito, mas da medida provisória.

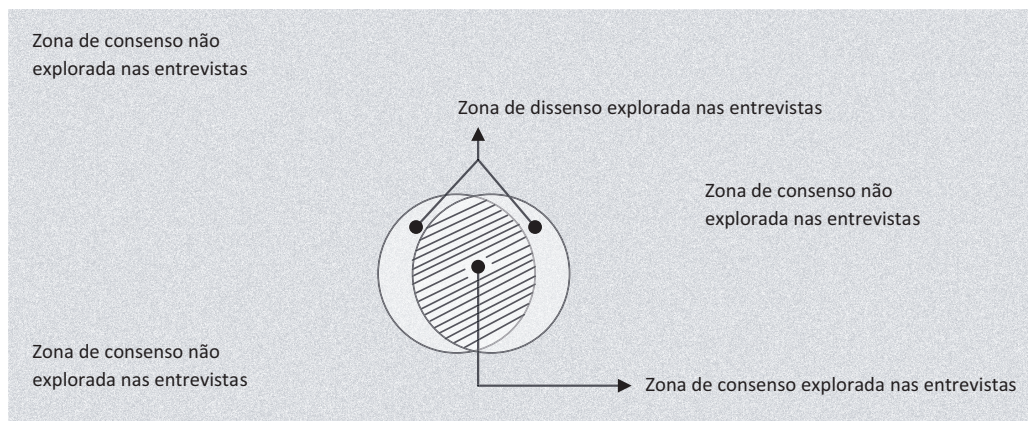
Embora a maioria entenda que a Medida Provisória de crédito extraordinário não devesse receber emenda, considerou-se o rigor imposto pela Resolução n. 01/2006-CN um avanço, uma vez que até o texto regimental anterior era possível propor emenda que criava dotações por remanejamento da programação originalmente criada pela MP. Pelo texto atual, apenas é permitido o chamado “emendamento negativo” ou as emendas de texto.

2.17 Entrevistas – comentários finais

Entrevistas de profundidade proporcionam grande liberdade para a emissão de opinião, inclusive quanto à escolha de dispositivos-temas comentados. Por essa razão, há uma tendência clara em comentar os pontos mais polêmicos ou aqueles considerados mais pertinentes. Logo, aspectos já sedimentados e consolidados ao longo do tempo costumam não entrar na pauta do entrevistado. As percepções coletadas nas entrevistas representam, portanto, um subconjunto do universo de respostas possíveis, conforme sugere a Figura 17.

FIGURA 17

Universo de opiniões acerca dos dispositivos-temas



Fonte: elaboração do autor

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das resoluções orçamentárias é de grande importância porque os textos regimentais refletem, em cada momento da história, as características, os problemas e as vicissitudes da atividade legislativa. Os textos representam o consenso mínimo alcançado acerca da divisão do poder e do ordenamento e disciplina da repartição dos recursos. A história demonstra que a inexistência de regulamentação e de regras escritas induz a um comportamento oportunista e caótico no conjunto dos atores que disputam poder e recursos no Congresso.

3.1 Resumo das entrevistas

A análise das entrevistas realizadas revelou a existência de duas correntes de pensamento opostas entre os técnicos que lidam diariamente com a Resolução. Uma delas tece críticas contra o excesso de regras e não as enxerga como efetivas em um ambiente político. A outra corrente entende justamente o contrário. Para ela, tornar as regras do jogo flexíveis pode ser inadministrável. E relembra os primeiros anos de processo caótico. A Tabela 1 a seguir descortina o gráfico da Figura 17 e apresenta um detalhamento das informações presentes nas zonas de consenso e de dissenso **exploradas pelos entrevistados**.

TABELA 1

Pontos de vista convergentes e divergentes entre os entrevistados

Dispositivo	Pontos convergentes	Pontos divergentes
Competência da CMO	Existe desinteresse pela análise dos planos nacionais e setoriais.	Aparente inconstitucionalidade: na Constituição, CMO possui competência para emitir parecer, na Resolução, deliberar e emitir parecer.
	Há duplicidade de funções entre a CMO e a CFT.	
Número de membros	Maior número dificulta obtenção de maiorias e quóruns.	Número de membros poderia aumentar.
Rodízio de membros	O rodízio aumenta a dependência de assessores técnicos.	O rodízio de membros é uma regra salutar para a CMO.
Subcomissões e comitês	O CAR foi um avanço.	O CAE foi um avanço.
	Não há interesse pelas atividades de acompanhamento da execução.	
	O Comitê de Execução Orçamentária não é efetivo.	
	Os membros não coordenadores participam pouco dos Comitês.	
	O COI tem funcionado a contento.	

Dispositivo	Pontos convergentes	Pontos divergentes
Multiplidade de relatórios	Há relatórios de acompanhamento e fiscalização da execução que não precisariam ser votados.	Deveria haver um colegiado de relatores em ciclo único.
Áreas temáticas	A transversalidade do orçamento acarreta uma complexidade adicional.	As áreas temáticas deveriam estar divididas por função, não por órgão.
Audiências públicas	As audiências com as comissões são salutares, mas não estão ocorrendo.	-
Tratamento da receita	A reestimativa de receita é legítima ao Parlamento.	A segregação das funções de relator da despesa e da receita foi um avanço.
	A segunda reestimativa representou um avanço.	O relator da receita não observa estritamente o dispositivo de “erros e omissões” em sua reestimativa.
Participação das Comissões Permanentes	Os prazos são apertados para uma participação mais efetiva das comissões.	A participação das comissões é viável
	Não há ausência de normas, mas uma questão cultural no distanciamento das comissões.	
	A participação das comissões é salutar ao processo	
Emendas coletivas	A contestação foi utilizada indevidamente para admitir emendas condenadas pelo CAE.	A rigidez das normas da Resolução n. 01/2006-CN evita o partilhamento da emenda de bancada.
	O parlamentar não quer cortar programações para financiar emendas.	O partilhamento das emendas de bancada é legítimo e não há problema na sua existência.
Emendas individuais	A cota financeira aumentou ao longo do tempo. Cresce o sentimento de que deveria ser parametrizado para o valor de 1% da RCL.	As emendas individuais são legítimas.
Emendas de relator	O relator-geral viu seu poder aumentado com as possibilidades de o Parecer Preliminar criar novas hipóteses para emenda de relator.	
Parecer Preliminar	Houve avanço ao tornar o Parecer Preliminar transparente e sujeito a voto.	
Créditos extraordinários	O maior rigor da atual Resolução contra o emendamento de MP de crédito extraordinário foi um avanço.	O crédito extraordinário deveria ser aberto por decreto do Poder Executivo, tal como era feito antigamente.

Fonte: elaboração do autor

3.2 Conclusões

Um importante ponto a destacar na análise das Resoluções é a evolução e a relevância política do relator-geral no controle do processo decisório no âmbito do Congresso Nacional, não apenas pela responsabilidade de apresentar a proposta do Parecer Preliminar, mas pelo fato de dispor de instrumentos (emendas de relator) e uma fatia de recursos orçamentários que lhe dá grande liderança no processo.

Por tal motivo, a indicação do relator-geral é acompanhada de perto pelos representantes e pelos estrategistas do Poder Executivo, preocupados em preservar a integridade e controlar as alterações efetuadas na proposta de sua autoria. Vale lembrar que a apreciação do orçamento é apenas uma etapa de um processo maior que se inicia no Executivo, passa pela aprovação do Legislativo e se materializa na execução orçamentária, com todas as suas peculiaridades e discricionariedades.

Os entrevistados entenderam que a segregação das relatorias da receita e da despesa, aliada à definição de regras tanto para a distribuição dos recursos como para a segunda reestimativa da receita são avanços encontrados no atual texto regimental. Graças à definição da matriz de recursos no próprio texto da Resolução é possível conhecer de antemão a ordem de grandeza dos recursos que serão destinados às relatorias. Houve um ganho de transparência. Anteriormente não era possível saber antecipadamente como seria a configuração de recursos ante a existência de inúmeras reestimativas de receita. Hoje, sabe-se que somente é possível uma reestimativa de característica apenas paramétrica.

Ainda quanto à segregação entre os relatores da receita e da despesa, mesmo que se aleguem eventuais “contas de chegada” entre esses dois atores, cada um dos relatórios deverá ser aceito e votado pela CMO segundo regras claras, o que se entendeu significar um avanço. As conversações entre esses relatores existirão, o que é inevitável, para não dizer salutar, em uma Casa política.

Sobre a edição de regras mais analíticas, constatou-se em diversas entrevistas que as normas da atual Resolução n. 01/2006-CN colaboraram de forma decisiva para a redução do tempo de tramitação da peça orçamentária.

Quanto aos Comitês Permanentes, ficou claro que seu advento reduziu os poderes do relator-geral, especialmente o CAR, coordenado pelo relator da receita. Esses comitês diluíram o poder anteriormente concentrado nas mãos do daquele relator, o que também se entende representar um avanço.

Por sua vez, o CAE atuou bastante no início e produziu interpretações das normas rígidas da atual Resolução elaboradas para prevenir as emendas partilháveis. Tais interpretações foram consideradas uma melhoria, pois adaptaram o texto regimental aos casos concretos.

Parcela majoritária dos entrevistados também opinou que, embora existam pontos a serem ajustados na Resolução n. 01/2006-CN, no seu conjunto ela torna o processo legislativo orçamentário muito mais organizado.

Desde a edição da atual Resolução, o relator-geral tem pouco a pouco utilizado o texto regimental em seu favor, particularmente no tocante às despesas inseridas no Parecer Preliminar, as quais ele poderá incorporar no PLOA via emenda de relator. Pelo relato dos entrevistados que abordaram esse tópico, o artigo 56 da Resolução deveria ser ajustado para discriminar quais despesas o relator-geral poderá manusear, reduzindo assim sua semântica genérica.

A volta do rodízio de membros na atual Resolução foi considerada um ponto negativo em face da dificuldade de especialização do parlamentar. Eis, portanto, mais um possível aperfeiçoamento do texto regimental. A regra do rodízio poderia ser suavizada de maneira que não mais exigisse a troca integral dos membros a cada ano.

Não há, no momento atual, grandes tensões ou conflitos com amplitude e força suficientes para desencadear maiores alterações nas normas que regulam o processo de apreciação das leis do ciclo orçamentário de que trata a Resolução n. 01/2006-CN. Registre-se, no entanto, as seguintes críticas ou interesses reiterados de alguns atores políticos e que dizem respeito: a) à pretensão de se acabar com a restrição das emendas nos créditos extraordinários; b) ao fato de as bancadas estaduais não poderem mais fazer emendas com programação genérica contemplando obras para diversas localidades; c) à grande liberdade, no Parecer Preliminar, das autorizações para a criação de emendas de relator.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo. **De olho no dinheiro do Brasil**. 1. ed. Brasília: 24X7 Cultural, 2007. 183 p.
- BRASIL, Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta n. 1 de 2007** – Conorf/SF e Coff/CD, Nova Resolução Orçamentária – principais aspectos e inovações, fev. de 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007>>. Acesso em: 09/01/2012.
- _____. **Nota Técnica Conjunta n. 3 de 2012** – Conorf/SF e Coff/CD, Créditos extraordinários: admissibilidade de emendas em face do art. 111 da Resolução n. 01/2006-CN, jun. de 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012/ntc03.pdf>>.
- _____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia. Notas taquigráficas. **Comissão Mista para a reestruturação do processo orçamentário**. Brasília, 2005.
- _____. **Diário do Congresso Nacional** de 2 de setembro de 1971: Ato sem número da Comissão Mista de Orçamento, datado de 28 de agosto de 1971, contendo as normas para a tramitação do orçamento para 1972. Brasília, 1971. p. 1385-1388.
- _____. **Diário do Congresso Nacional** de 29 de junho de 1971: Projeto de Resolução n. 02 de 1972, datado de 28 de junho de 1972. Brasília, 1972. p. 901-903.
- _____. **Parecer Preliminar sobre o PL n. 19, de 1990**. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Acervo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 1990.
- _____. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 01, de 1993**. Brasília, 1993.
- _____. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 02, de 2005**. Brasília, 2005.
- _____. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das Ambulâncias**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2006.
- _____. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994.
- _____. **Resolução n. 01, de 1991-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166, da Constituição Federal. Brasília, 1991.
- _____. **Resolução n. 01, de 1993-CN**. Altera a Resolução n. 1, de 1991 – CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, 1993.
- _____. **Resolução n. 02, de 1995-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166, da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 1995.
- _____. **Resolução n. 01, de 2001-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166, da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2001.
- _____. **Resolução n. 01, de 2003-CN**. Altera o art. 43 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, 2003.
- _____. **Resolução nº 02, de 2003-CN**. Altera o art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, 2003.

_____. **Resolução n. 03, de 2003-CN.** Altera o § 1º do art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, 2003.

_____. **Resolução n. 01, de 2006-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006.

_____. **Resolução n. 01, de 2012-CN.** Dispõe sobre a composição das Comissões Mistas do Congresso Nacional na 54ª Legislatura. Brasília, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Relatório final ao PL n. 28 de 2011.** Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/rel_final/vol1/02_rel_e_voto.pdf>.

BRASIL, Congresso Nacional, Senado Federal. Regimento Comum. **Resolução n. 01, de 1970-CN.** Brasília, 1970.

FIGUEIREDO JÚNIOR, W. P. **Notas de aula do curso de Processo Legislativo Orçamentário.** Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2011.

GREGGIANIN, Eugênio et al. **40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 113-196.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém sabe, ninguém viu. **Insight-Inteligência**, 2001.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 434 p.

PRAÇA, Sérgio. **Conversão institucional: o caso da Comissão Mista de Orçamento**, 2010. Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/7_7_2010_14_7_28.pdf>. Acesso em: 19/01/2012.

SANCHES, Osvaldo. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 138, abr./jun. 1998.

_____. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 131, jul./set. 1996.

_____. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getulio Vargas, 1993.

_____. **O papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário**, jul. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo230.pdf>>. Acesso em: 13/01/2012.

_____. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 126, abr./jun. 1995.

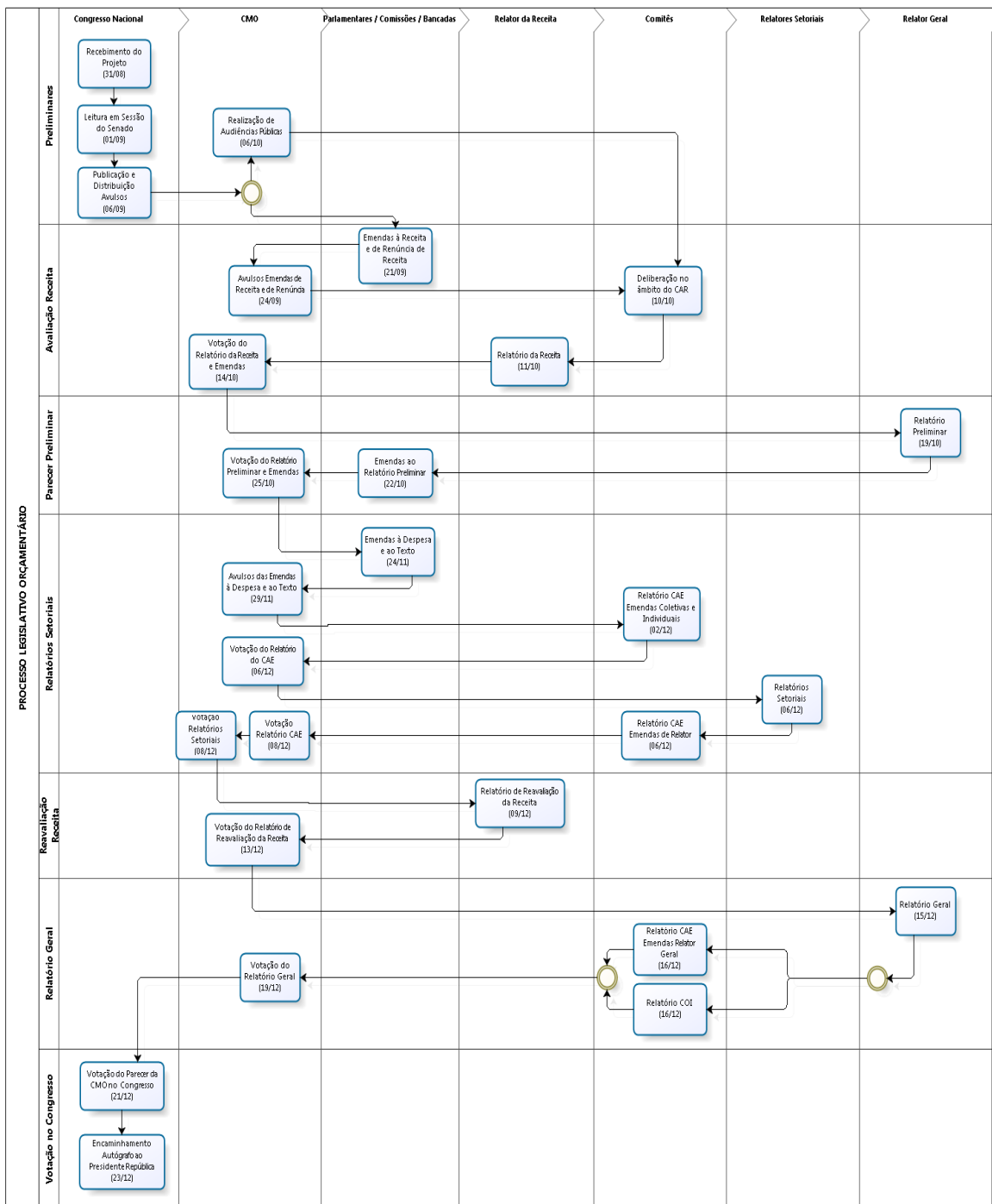
TANNO, Cláudio Riyudi et al.. **Nova resolução orçamentária: principais aspectos e inovações**. 2007. 19 p. Nota Técnica Conjunta n. 01 de 2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/NTC%2001_07%20%20Nova%20Resolucao%20Orcamentaria.pdf>. Acesso em: 24/05/2012.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. [S.l.: s.n.], maio 2008. Disponível em: <<http://abop.org.br/arquivos/15.doc>>. Acesso em: 16/11/2011.

VIEIRA, V. C. **As inovações no processo legislativo das leis orçamentárias à luz da Resolução n. 1, de 2006-CN**. (Monografia.) Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília: Instituto Serzedello Correa, 2008. 72 p. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053808.pdf>. Acesso em: 05/03/2012.

APÊNDICE

Fluxograma simplificado segundo a Resolução n. 01/2006-CN



Fonte: elaboração do autor

Obs.: as datas apresentadas nesta figura são aproximadas.

ISBN 978-85-7202-069-5



9 788572 020695

APOIO



PATROCÍNIO



REALIZAÇÃO



IDEALIZAÇÃO



Ministério do
Planejamento