

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS – ESAN
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA EM REDE NACIONAL - PROFIAP**

SIMONE DE SOUZA

**EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE:
estudo de casos múltiplos**

CAMPO GRANDE - MS

2022

SIMONE DE SOUZA

**EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE:
estudo de casos múltiplos**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP –, realizado pela Escola de Administração e Negócios, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda.

**CAMPO GRANDE - MS
2022**

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Documento formal, autorizando a reprodução deste relatório para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), através da Escola de Administração e Negócios (ESAN) e acha-se arquivado na Secretaria do Programa PROFIAP. A autora reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

SIMONE DE SOUZA

SIMONE DE SOUZA

**EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE:
estudo de casos múltiplos**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), realizado pela Escola de Administração e Negócios, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ESAN/UFMS), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda
(UFMS – Campo Grande/MS)
Orientador

Prof. Dr. Alexandre Meira de Vasconcelos
(UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Interno

Prof. Dr. Raimundo Nonato Lima Filho
(UNIVASP – Petrolina/PE)
Membro Interno da Rede PROFIAP

Prof. Dra. Valéria Gama Fully Bressan,
(UFMG – Belo Horizonte/MG)
Membro Externo da Rede PROFIAP

Campo Grande – MS, 18 de janeiro de 2022.

Dedico este trabalho a minha mãe,
que sempre incentivou os meus estudos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado força e sabedoria durante esta jornada acadêmica.

A minha família, que sempre esteve ao meu lado, dando-me apoio e incentivo em todos os momentos.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda, pelos ensinamentos compartilhados e pela paciência durante todo o processo de realização deste estudo.

À UFMS e ao PROFIAP, pela oportunidade de participar deste mestrado profissional em administração pública e por todo o suporte ao longo do curso.

Ao MPF e ao TCU, fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa, por disponibilizarem os dados necessários a sua realização e por serem órgãos exemplos de gestão e de prestação de serviços à sociedade.

RESUMO

O Novo Regime Fiscal – NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, tenta reverter o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que se encontra o Governo Federal, em razão de um aumento sem precedentes da dívida pública, nos últimos anos. Para tanto, estabeleceu a regra do teto de gastos que consiste em congelar o gasto público, para todos os órgãos federais, por pelo menos dez anos, a partir de 2017, sendo essa uma aposta do governo para recuperar a confiança dos investidores e o crescimento econômico do país. No entanto, para que o NRF alcance seu propósito serão necessárias constantes diminuições nos gastos discricionários para compensar o aumento dos obrigatórios, visando não estourar o teto por ele estabelecido, o que será um grande desafio para os órgãos públicos. Diante deste cenário, o objetivo deste trabalho é identificar, por meio de estudo de casos em órgãos públicos (MPF e TCU), com a utilização do método misto de pesquisa (quantitativa e qualitativa), quais medidas têm sido tomadas para fazer frente ao teto de gastos. Os resultados da pesquisa quantitativa confirmaram, no período pós NRF, o crescimento das despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias dos órgãos analisados e que os investimentos foram as despesas mais afetadas, com recordes mínimos de participação nos orçamentos. Na pesquisa qualitativa, foi possível identificar as principais respostas dos órgãos públicos para momentos de crises: os cortes de despesas e os ganhos por eficiência. Em relação à primeira, a principal e mais substancial medida de corte identificada foi a diminuição das despesas de custeio pela diminuição do número de imóveis ou pela diminuição do tamanho desses, nesse sentido, tem se disseminado o compartilhamento de imóveis entre os órgãos públicos, ou seja, observa-se a diminuição das estruturas físicas da administração pública. Além disso, a contenção das despesas com pessoal, como o congelamento de contratações e de salários, mostrou-se preocupante, pois pode afetar a produtividade dos servidores e comprometer a prestação de serviços ao longo do tempo. Quanto à segunda, as medidas de ganhos de eficiência que merecem destaque são os investimentos em TI, a cooperação e a parceria entre órgãos públicos, a ampliação do teletrabalho e o redesenho organizacional. Por fim, foi possível concluir que o alcance da eficiência na administração pública, em um contexto caracterizado pelas restrições orçamentárias e pela transformação digital, certamente demandará soluções inovadoras aos órgãos públicos, por meio de mudanças substanciais em suas formas de organização e de prestação de serviços.

Palavras-chave: Novo Regime Fiscal. Cortes. Despesas. Eficiência. Órgão Público.

ABSTRACT

The New Tax Regime, instituted by Constitutional Amendment No. 95/2016, attempts to reverse the acute fiscal imbalance in which the Federal Government finds itself, due to an unprecedented increase in public debt in recent years. To this end, it established the spending cap rule that consists of freezing public spending, in real terms, for all federal agencies, for at least ten years, starting in 2017, this being a government bet to recover the confidence of the investors and the country's economic growth. However, for the New Tax Regime achieve its purpose, constant decreases in discretionary expenses will be necessary to compensate the increase in mandatory expenses, in order not to break the ceiling established by it. This will be a great challenge for public agencies, which need to remain efficient, even with the imposition of budgetary restrictions. Given this scenario, the objective of this study is to identify, through multiple case studies in public agencies (MPF and TCU), using the mixed research method (quantitative and qualitative), which measures have been taken to face the spending ceiling and that can be maintained over the long term. The results of the quantitative survey confirmed the growth of mandatory expenses over discretionary expenses of the agencies analyzed in the post-NRF period. It was also confirmed that investments were the most affected expenses, with minimum budget participation records. In the qualitative research, it was possible to identify the main responses of public agencies to moments of crisis: expenditure cuts and efficiency gains. In relation to the first, the main and most substantial cut measure identified was the decrease in cost expenses due to the decrease in the number of properties or the decrease in their size. that is, there is a reduction in the physical structures of public administration. In addition, the containment of personnel expenses, such as the freezing of hiring and wages, proved to be worrying, as it can affect the productivity of employees and compromise the provision of services over time. As for the second, the measures of efficiency gains that deserve to be highlighted are investments in IT, cooperation and partnership between public bodies, the expansion of teleworking and organizational redesign. Finally, it was possible to conclude that achieving efficiency in public administration, in a context characterized by budget constraints and digital transformation, will certainly demand innovative solutions from public agencies, through substantial changes in their forms of organization and provision of services.

Keywords: New Tax Regime. Cut Management. Expenditure. Efficiency. Public agency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Medidas de cortes de despesas.	8
Figura 2 – Medidas de ganhos de eficiência.	128
Figura 3 - Eficiência na administração em tempos de austeridade.	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultados primário e nominal (% do PIB, em 12 meses, setor público consolidado, dados mensais).....	28
Gráfico 2 - DLSP e DBGG (% do PIB, dados mensais).	29
Gráfico 3 - Gastos com investimentos (R\$ bilhões, preços ago./2020).	31
Gráfico 4 - Comparativo da taxa de crescimento das despesas do MPF X IPCA.	78
Gráfico 5 - Grupo de Natureza de Despesas do MPF em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em mil R\$).	80
Gráfico 6 - Comparativo da taxa de crescimento das despesas do TCU x IPCA.	86
Gráfico 7 – Grupo de Natureza de Despesa do TCU em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em mil R\$).	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de análise.....	76
Quadro 2. Aspectos gerais da pesquisa.	76
Quadro 3 - Medidas de cortes de despesas.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento do MPF por Grupo de Natureza de Despesas em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em milhões R\$).	79
Tabela 2 - Participação percentual de cada GND nas despesas totais do MPF.....	81
Tabela 3 - Taxa de crescimento anual do orçamento do GND do MPF.....	82
Tabela 4 - Percentual de despesas obrigatórias e discricionárias do MPF.	83
Tabela 5 - Taxa de crescimento das despesas obrigatórias e discricionárias do MPF.	83

Tabela 6 - Participação percentual dos GND nas despesas discricionárias do MPF.....	83
Tabela 7 - Participação percentual dos elementos de despesas em outras despesas correntes do MPF.....	84
Tabela 8 - Participação percentual dos elementos de despesas nos investimentos do MPF.	85
Tabela 9 - Orçamento do TCU por Grupo de Natureza de Despesas em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em milhões R\$).	87
Tabela 10 - Participação percentual de cada GND nas despesas totais do TCU.....	88
Tabela 11 - Taxa de crescimento do orçamento do TCU por GND.	89
Tabela 12 - Participação percentual de despesas obrigatórias e discricionárias do TCU.....	90
Tabela 13 - Taxa de crescimento das despesas obrigatórias e discricionárias do TCU.	91
Tabela 14 - Participação percentual dos GNDs nas despesas discricionárias do TCU.	91
Tabela 15 - Participação percentual dos elementos de despesas nas outras despesas correntes do TCU.	92
Tabela 16 - Participação percentual dos elementos de despesas nos investimentos do TCU.	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGU – Advocacia Geral da União

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BIM - *Building Information Modeling*

CF – Constituição Federal

CFE - Contração Fiscal Expansionista

CGU – Corregedoria Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CSMPF - Conselho Superior do Ministério Público Federal

DBGG - Dívida Bruta do Governo Geral

DLGG - Dívida Líquida do Governo Geral

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público

DPT - Despesa Total com Pessoal

DPU – Defensoria Pública da União

EC – Emenda Constitucional

ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GND – Grupo de Natureza de Despesa

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFI – Instituição Financeira Independente

IN – Instrução Normativa

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPF – Ministério Público Federal

MPM – Ministério Público Militar

MPT – Ministério Público do Trabalho

MPTCU - Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

MPU – Ministério Público da União

NPM – *New Public Management*

NRF – Novo Regime Fiscal

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEI – Plano Estratégico Institucional

PID - Plano Institucional de Demandas

PF – Polícia Federal

PF – Pessoa Física

PJ – Pessoa Jurídica

PGR – Procuradoria Geral da República

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

RCL – Receita Corrente Líquida

SGE/MPF -Secretaria de Gestão Estratégica do Ministério Público Federal

SPU - Secretaria de Patrimônio da União

TAC - Termos de Ajuste de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Objetivos da Pesquisa.....	16
1.2	Justificativa e Relevância	17
1.3	Resultados Esperados.....	17
1.4	Estrutura da Dissertação.....	18
2	CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO	20
2.1	CENÁRIO ECONÔMICO PRÉ-CRISE E O NOVO REGIME FISCAL (NRF).....	20
2.2	CENÁRIO ATUAL.....	27
3	AUSTERIDADE E GESTÃO DE CORTES	36
3.1	Estratégias de cortes	39
3.2	Principais medidas de cortes	42
3.3	Gestão de cortes e ciclo de vida organizacional.....	44
4	EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46
4.1	Conceito de Eficiência	46
4.2	Eficiência e austeridade.....	52
4.3	Ganhos de eficiência	54
4.4	Eficiência e inovação	58
4.5	Eficiência e Reforma Administrativa.....	60
5	ÓRGÃOS OBJETOS DE ESTUDO	64
5.1	MPF.....	64
5.2	TCU.....	67
6	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	70
6.1	Delineamento da Pesquisa.....	70
6.2	Método de coleta de dados	72
6.3	Método de Análise dos dados.....	74
7	RESULTADOS	78
7.1	PESQUISA QUANTITATIVA.....	78
7.1.1	MPF.....	78
7.1.2	TCU.....	86
7.2	PESQUISA QUALITATIVA	93

7.2.1	MPF.....	94
7.2.2	TCU.....	110
7.3	DISCUSSÃO.....	123
8	CONCLUSÃO	133
9	REFERÊNCIAS	137
	APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO E TECNOLÓGICO.....	151

1 INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal – NRF, instituído pela Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95, por meio da inclusão dos art. 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, consiste na fixação de teto de gastos para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, individualizado para os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público da União – MPU e a Defensoria Pública da União – DPU, pelo período de 20 (vinte) exercícios financeiros.

Essa medida tem por objetivo reverter o grave quadro de desequilíbrio fiscal, no médio e longo prazo, em que o Governo Federal se encontrava nos anos anteriores de sua implantação, por meio do alcance, nos próximos anos, do maior resultado primário possível (BRASIL, 2016a).

Tal situação decorreu do aumento sem precedentes da dívida pública federal causada pela deterioração do resultado primário somada à crescente assunção de obrigações. Caracterizada por patamares cada vez mais crescentes sobre o PIB, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em 2016 e as projeções indicavam para os anos seguintes percentuais ainda mais assustadores (BRASIL, 2016a).

O que tem se confirmado. Em 2019, a dívida bruta encerrou o ano em 75,8% do PIB (BCB, 2020). Em 2020, a dívida bruta saltou para 89,3% do PIB (BCB, 2021), sobretudo em razão das necessárias medidas emergenciais impostas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Entre as consequências desse desarranjado cenário fiscal, evidenciam-se “os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia” (BRASIL, 2016a, p. 4).

Tornou-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, para se frear a expansão da dívida pública e conseqüentemente se alcançar a recuperação da confiança e a volta do crescimento nacional, o que se deu por meio da implantação do NRF.

Em síntese, tal regime consiste em fixar uma meta de expansão da despesa primária total, com crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de sua implantação. Para o exercício de 2017, o limite fixado correspondeu ao equivalente à despesa realizada em 2016, corrigida pela inflação observada em 2016. Para os exercícios seguintes, o limite para a despesa

primária consiste no valor do limite do exercício anterior, corrigido pela inflação, feita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Entretanto, o NRF enfrenta um desafio importante, pois a maior parte dos gastos públicos brasileiros são gastos obrigatórios, cerca de 90% do total se levado em conta os Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) dos últimos cinco anos. Tal fato significa que, durante a vigência do NRF, para que não se rompa o teto proposto para os gastos públicos, mesmo com o crescimento das despesas obrigatórias, protegidas constitucionalmente ou legalmente, uma forte pressão será feita no pequeno percentual restante dos gastos discricionários do governo central (cerca de 10%) e, portanto, passíveis de diminuição (incluídos todos os investimentos em saúde, educação, infraestrutura etc.) (BRONZIM, 2019).

Nesse sentido, diante da conjuntura econômica criada pelo NRF, a busca pela eficiência nos gastos públicos torna-se cada vez mais necessária, de modo que a economia de recursos seja relevante o suficiente para viabilizar o novo regime, mas que, ao mesmo tempo, não haja impactos negativos na qualidade e quantidade de serviços prestados (BRONZIM, 2019).

Assim, é imprescindível que a administração pública gaste cada vez menos com a área meio, para que se possa destinar mais recursos à área fim. Destaca-se que o custo interno do aparelho do Estado para a manutenção e execução das suas atividades administrativas tem um impacto direto nas finanças públicas e na eficiência dos serviços públicos prestados (SANT'ANA et al., 2019).

Apesar do cenário desfavorável, são em tempos de austeridade que aparecem oportunidades para que os órgãos públicos renovem suas estratégias e busquem pela maior eficiência de seus gastos e de suas ações. Segundo Liddle e Murphy (2012) e Raudla et al. (2013), há evidências crescentes de que a austeridade está impulsionando a inovação no setor público.

Para Andrews (2011) e Hood e Dixon (2013), a discussão sobre a melhoria da eficiência e a redução dos custos dos serviços públicos ganha destaque durante as crises financeiras e econômicas, quando passam a ser áreas prioritárias de foco na agenda pública.

Pérez-López et al. (2015), também identificaram que há uma tendência de aumento da eficiência em tempos de recessão, principalmente no que diz respeito à gestão de recursos. Em geral, a necessidade de maior eficiência nos gastos tem levado a melhorias nas ferramentas e técnicas utilizadas para a tomada de decisão e avaliação de custos (FARIA; DE MARTINO JANNUZZI; DA SILVA, 2008).

Ainda, diante da discussão proposta, é pertinente rememorar que os pressupostos da eficiência e da economia de gastos na Administração Pública foram introduzidos pela reforma

gerencial do Estado, conhecida como *New Public Management* (NPM) ou Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial, que data dos anos 90, no Brasil, a qual buscou trazer ideários de uma gestão mais estratégica, orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; servindo-se, como estratégia, do incentivo à criatividade e à inovação (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Pelo exposto, surge, então, a necessidade de se avaliar empiricamente os impactos na eficiência e na redução de custos das inovações administrativas no setor público, em especial, aqueles relacionados a suas despesas internas ou administrativas, para a manutenção da máquina pública, como as áreas de compras, recursos humanos e tecnologia.

Nesse sentido, este estudo se propõe, por meio do método de estudos de casos múltiplos, verificar em dois importantes órgãos da Administração Pública os impactos que o NRF tem trazido em sua gestão de recursos e quais as ações positivas têm resultado deste processo. Para tanto, escolheu-se o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU) como objetos de análise, o que permitirá um estudo comparado das estratégias adotadas por cada um.

Assim, este trabalho pretende responder a seguinte pergunta: Quais são as estratégias geradas nos órgãos públicos objetos de estudo para melhorar a eficiência dos gastos públicos diante do Novo Regime Fiscal imposto pela EC n° 95/2016?

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa é identificar as estratégias utilizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para se manterem eficientes ou melhorarem sua eficiência em um período de restrições orçamentárias.

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar quais foram as alterações no orçamento trazidas pelo Novo Regime Fiscal e pela regra do teto de gastos, instituído pela EC n° 95/2016;
- 2) Avaliar os efeitos que o Novo Regime Fiscal gerou nas despesas discricionárias dos órgãos públicos objetos de análise;
- 3) Levantar as práticas gerenciais tomadas pelos órgãos públicos estudados, a partir do NRF (2017-2020), para se manter eficiente ante as restrições orçamentárias; e

4) Analisar quais as mudanças que poderão ser mantidas a longo prazo e propor ações que podem contribuir para a eficiência nos gastos dos órgãos públicos.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Justifica-se a escolha do tema eficiência nos gastos públicos em face da relevância da discussão do papel da administração pública para aprimorar o desempenho dos serviços prestados à população mesmo em um contexto de restrições orçamentárias. O estudo em questão permite a discussão sobre a política financeira nacional e seu impacto na gestão dos órgãos públicos. No entanto, busca-se analisar o lado positivo da questão, pois se pretende identificar estratégias de ações que realmente trouxeram uma melhor eficiência dos gastos públicos, por meio de alternativas inovadoras.

Aliás, as recentes crises econômicas globais e a necessidade constante dos governos de implementar políticas públicas eficazes com os menores custos possíveis demonstram a importância da continuidade das pesquisas sobre a eficiência dos gastos públicos (SANT'ANA et al., 2019).

Pesa-se, ainda, que a importância do tema decorre de lacunas teóricas e metodológicas, em razão da escassez de estudos qualitativos ou multimétodos que combinem abordagens qualitativas e quantitativas no campo da eficiência do gasto público (SANT'ANA et al., 2019).

Além disso, embora relevante, a gestão dos órgãos públicos ainda é um assunto pouco explorado, justificando-se, portanto, a escolha do método de pesquisa de estudo de casos múltiplos. Nesse sentido, a operacionalização da pesquisa por meio da investigação das ações internas dos órgãos públicos pode favorecer possíveis achados empíricos, sobretudo, com relação a sua área-meio.

O estudo é, ainda, importante porque pode subsidiar estratégias de gestão dos demais órgãos públicos, bem como sugerir propostas de melhoria na eficiência dos gastos dos órgãos objetos de estudo.

Não obstante, sem desconsiderar o aspecto interdisciplinar da área temática, no presente estudo optou-se por enfatizar referenciais teóricos mais estritamente relacionados à ciência da Administração e, em especial, que permitam investigar mecanismos de gestão relacionados à busca de resultados mais eficientes para as organizações.

1.3 RESULTADOS ESPERADOS

Os resultados esperados para este estudo consistem no encontro de estratégias de eficiência, com ênfase na redução de gastos, na administração pública, durante períodos de crise fiscal, que visem a trazer mudanças positivas e inovações às atividades administrativas, especialmente quanto à gestão de suas despesas internas ou administrativas. Ou seja, pretende-se descobrir se é possível, mesmo com a redução dos gastos orçamentários, manter a qualidade na prestação de serviços públicos, ou mesmo melhorá-la.

Dentre as medidas adotadas deu-se ênfase, de início, àquelas preconizadas pelo NPM, haja vista seu surgimento em período de crise fiscal e seu foco no desempenho, a exemplo da terceirização de serviços. Nesse sentido, é importante que se analise se medidas como essa podem realmente contribuir para a diminuição de custos e para a eficiência dos serviços públicos, conforme estudo realizado por Alonso et al. (2007).

Outras questões relevantes que podem surgir ao longo da pesquisa é se um maior investimento em Tecnologia de Informação (TI) pode contribuir para a melhoria da eficiência nos órgãos públicos e se a adoção de ações colaborativas/compartilhadas pode contribuir para economias de escala nos órgãos públicos, ou mesmo, para a melhoria da qualidade dos serviços, conforme constatado nos estudos de Pang et al. (2014) e Elston et al. (2018), respectivamente.

Por fim, pretende-se constatar se as medidas citadas e/ou outras a serem identificadas, nos órgãos em análise, possuem convergência com as tendências pós NPM, conforme elencado por Cavalcante (2017). Isso permitirá que se proponha outras ações que possam contribuir para a melhoria da eficiência dos órgãos públicos em análise.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Os objetivos específicos deste estudo serão desenvolvidos nos capítulos 2 a 7, precedidos deste Capítulo 1, referente à introdução geral, e sucedidos pelo Capítulo 8, no qual são tratadas as conclusões gerais e recomendações da pesquisa.

O Capítulo 2 descreve o cenário econômico nacional que deflagrou a criação da EC nº 95/2016, bem como as nuances de tal medida. Nesse capítulo também é discutido o cenário econômico atual, marcado pela crise da pandemia da Covid-19. O Capítulo 3 apresenta o tema Gestão de Cortes, no qual são demonstradas as principais medidas tomadas pelos governos e órgãos públicos para fazer frente a um cenário de crise fiscal. O Capítulo 4 traz os resultados da revisão bibliográfica referente à eficiência na Administração Pública, seu conceito e sua

vinculação com o *New Public Management*, bem como sua busca em tempos de austeridade. Também são apresentados alguns estudos que tinham por objetivo analisar a melhoria na eficiência dos gastos da administração pública. O Capítulo 5 apresentará os órgãos objetos de análise. O Capítulo 6 consiste na exposição dos procedimentos metodológicos que embasam o trabalho, no qual são descritos os métodos de investigação científica utilizados, os tipos e técnicas de pesquisa e as formas de coleta e tratamento de dados. O Capítulo 7 consiste na apresentação dos dados, na análise de resultado e na discussão dos achados de pesquisa.

2 CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO

O objetivo deste capítulo é apresentar o cenário de austeridade vivido no Brasil, desde 2014, dividindo-o em duas etapas. Na primeira delas, explica-se o cenário econômico brasileiro no período pré-NRF e as justificativas da implementação do referido regime, bem como suas particularidades. Na segunda etapa, é feita uma análise do cenário econômico de 2020 e 2021, período caracterizado por medidas de intervenção do Governo que visam combater a crise causado pela pandemia da Covid-19, e a perspectiva para os anos futuros.

2.1 CENÁRIO ECONÔMICO PRÉ-CRISE E O NOVO REGIME FISCAL (NRF)

Primeiramente, cabe destacar que o ajuste fiscal se torna necessário para se evitar um colapso na economia, quando a dívida pública se torna insustentável, resultado da realização crescente de déficits pelos governos mesmo em momentos de excedentes de receita. Para Alesina e Mei (2020), se os governos seguissem políticas fiscais adequadas, realizando déficits durante períodos de recessão, quando as receitas são menores e os gastos são maiores, que fossem posteriormente equilibrados por superávits durante os *booms* de receita, não haveria necessidade de austeridade.

Assim, de acordo com os autores, a austeridade pode ser assim entendida:

O termo austeridade indica uma política de redução considerável dos déficits governamentais e estabilização da dívida pública alcançada por meio de cortes de gastos ou aumentos de impostos, ou uma combinação de ambos (ALESINA e MEI, 2020, p.1, tradução nossa).

Como será visto a seguir, a política de austeridade escolhida pelo Brasil foi baseada em cortes de gastos, que, segundo Alesina e Mei (2020), resultam em reduções mais significativas na relação dívida/PIB, mostram mais confiança aos consumidores e investidores, além de ser mais interessante para fins eleitorais e de implantação menos custosa.

O contexto da apresentação da proposta da PEC 241, que instituiu o Novo Regime Fiscal - NRF, em junho de 2016, era de uma das mais fortes crises econômicas já vistas no Brasil. No âmbito da União, a queda do resultado primário somada ao acúmulo de obrigações, resultou no aumento exponencial da dívida pública federal. Como resultado, o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduziria na volta do crescimento, seria estabelecer ações para dar sustentabilidade às despesas públicas (BRASIL, 2016a).

De acordo com De Paula e Pires (2017), a economia brasileira, após um período de expansão (2004-2013), em que a taxa de crescimento média foi de 4,0% a.a., acompanhado por um processo de melhoria na distribuição de renda e na pobreza, contraiu abruptamente a partir de 2014. Com taxa média de crescimento do PIB negativa em 3,7%, em 2015-2016, o país veio a sofrer uma forte e prolongada recessão, acompanhado de uma piora em vários indicadores sociais (DE PAULA; PIRES, 2017).

Essas mudanças de orientação e composição da política fiscal brasileira podem ser mais bem visualizadas por meio de estudo realizado por Orair e Gobetti (2017), que focalizou as três fases mais recentes e buscou explorar suas relações com o desempenho econômico no país.

A primeira fase corresponde a um subperíodo de expansionismo fiscal (2005-2010), que abrange a Era Lula (2003-2010), a qual apresentou performance econômica extraordinária, com predominância de investimentos públicos e transferências redistributivas, influenciadas pela valorização do salário-mínimo e pelo programa de transferência de renda com foco na população mais pobre. Ressalta-se também que a política tributária mudou de orientação e passou a pautar-se por um conjunto cada vez mais amplo de desonerações, ao mesmo tempo que a carga tributária brasileira permaneceu quase estabilizada, com oscilações ao redor de 33% do PIB (ORAIR; GOBETTI, 2017).

O segundo subperíodo (2011-2014), representado pelo primeiro governo de Dilma Roussef (2011-2014), caracteriza-se por uma política fiscal ineficaz para impedir que a economia adentrasse uma fase de desaceleração econômica. Os subsídios ocuparam papel representativo no expansionismo fiscal, ao lado das desonerações tributárias pelo lado das receitas, enquanto os investimentos públicos permaneceram praticamente estagnados. Acrescente-se, ainda, o crescimento extraordinário de subsídios, impulsionado por programas de elevada visibilidade eleitoral (por exemplo, programas de financiamento estudantil para universidades particulares e de moradia popular), os quais, mesmo que relevantes no seu mérito, cresceram exponencialmente e de maneira pouco criteriosa (ORAIR; GOBETTI, 2017).

Essa aceleração extraordinária de subsídios junto à manutenção do ritmo de expansão de parcela considerável das despesas, representada pelos benefícios sociais, e a desaceleração das receitas levou a política fiscal a uma encruzilhada: o espaço fiscal reduziu-se abruptamente, enquanto o governo mantinha sua meta fiscal acima de 3% do PIB nos anos 2011-2014 (ORAIR; GOBETTI, 2017).

De acordo com Orair e Gobetti (2017), o ano de 2014 foi emblemático, pela estagnação da economia (crescimento de 0,5% do PIB no ano) e pela apresentação do primeiro déficit do

resultado primário em dezesseis anos de regime de metas fiscais, foi a partir deste ano que a dívida pública iniciou sua marcha ascendente.

O terceiro subperíodo, a partir de 2015, início do segundo mandato da presidente Dilma, caracteriza-se pela drástica mudança no rumo da política fiscal, que passou a ser guiada pela hipótese da austeridade expansionista e pela pior recessão já registrada na história do país (ORAIR; GOBETTI, 2017). Iniciada em decorrência dos fracos resultados do ajuste fiscal de 2015, os desdobramentos econômicos e políticos desse movimento jogaram o país em uma rota e em uma situação de difícil solução no curto prazo, que culminaram no *impeachment* da Presidente Dilma, em 2016, e no avanço de uma agenda de reformas estruturais de cunho liberal, liderada por seu sucessor, o Vice-Presidente Temer.

Bronzím (2019) resume como o ambiente pré-NRF se apresentava na visão dos defensores da responsabilidade fiscal da seguinte maneira:

(...) a política econômica vigente, a qual se pautava numa política fiscal expansionista de aumento dos gastos públicos – em patamares acima da inflação e também do crescimento das comprometidas receitas – gerou um quadro fiscal extremamente preocupante. Desse quadro, viu-se um constante aumento da dívida bruta brasileira, aumento do prêmio de risco e taxas de juros, conseqüentemente uma queda no investimento e consumo. Com objetivo de retomar a credibilidade na capacidade de gerência da dívida por parte do governo e estancar seu crescimento, defendia-se com urgência o retorno do superávit primário através do controle rígido dos gastos públicos (BRONZIM, 2019, p. 42).

Este contexto histórico e econômico levou à PEC nº 241, conhecida como o “Novo Regime Fiscal” ou a regra do teto de gastos, em junho de 2016, que consiste em congelar o gasto público, em termos reais, por pelo menos dez anos, sendo ela uma aposta do governo para recuperar a confiança dos investidores e o crescimento econômico do país.

Registra-se que no momento da apresentação da PEC nº 241, o então ministro da fazenda, Henrique de Campos Meirelles, justificou a medida em razão do aumento sem precedentes da dívida pública federal, causada pela deterioração do resultado primário e o aumento de obrigações, nos anos antecedentes. À época, a Dívida Bruta do Governo Geral passava de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicavam que, caso nada fosse feito para alterar este movimento, o patamar de 80% do PIB seria ultrapassado nos próximos anos (BRASIL, 2016a).

No caso do resultado primário, Horta (2017) explica que as despesas cresciam a taxas elevadas desde os anos 1990, mas as receitas também cresciam, assim, era possível obter resultados primários positivos. Contudo, a partir de 2011, as receitas do governo pararam de crescer, sendo insuficientes para cobrir os gastos e gerando déficits primários (caso de 2014 e 2015). Segundo o autor, caso não fossem tomadas medidas de contenção de gastos ou se

criassem tributos, os próximos anos continuariam a apresentar resultados primários deficitários, que contribuiriam para o aumento nos níveis de endividamento.

Como consequências desse desarranjo fiscal (acelerada deterioração nos resultados primários e aumento da dívida bruta do governo federal) podem ser citadas os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros (BRASIL, 2016a). Essas implicações levam a um menor nível de investimentos no país, trazendo graves prejuízos à economia.

Para Bronzini (2019), a leitura dos indicadores macroeconômicos apresentados era terreno fértil para a teoria da Contração Fiscal Expansionista (CFE), que afirmava que a recuperação da economia brasileira deveria passar, necessariamente, pela retomada da responsabilidade fiscal.

Bronzini (2019) explica que essa abordagem, surgida na década de 1990, sugere que uma política fiscal contracionista é capaz de corrigir as contas públicas através de cortes nos gastos públicos, sem, necessariamente, afetar negativamente o crescimento econômico.

De acordo com o autor, para a argumentação da CFE, quando um país se encontra com as contas públicas em situação ruim, o prêmio de risco exigido é maior, dado o risco de inflação e ao não pagamento dessa dívida, que tornam os juros mais altos e o financiamento dessa dívida mais difícil, fazendo desse um processo retroalimentado. Deste modo, a expectativa de dificuldades para lidar com as contas públicas afeta os juros assim como o consumo. Por conseguinte, mudar a perspectiva quanto ao futuro das contas do governo pode impulsionar não apenas o consumo de forma direta como também a quebra desse ciclo vicioso (BRONZINI, 2019).

Nesse sentido, destaca-se que o objetivo do Novo Regime Fiscal, segundo as justificativas apresentadas na PEC n.º. 241, consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação da PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB (BRASIL, 2016a).

Promulgado por meio da EC n.º. 95, de 15 de dezembro de 2016, o Novo Regime Fiscal então estabelece limites individualizados para as despesas primárias para os 3 poderes à nível federal, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, sendo passível de mudança apenas após os dez primeiros.

Esses limites equivalem ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que

vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (BRASIL, 2016b). No entanto, para o primeiro ano de vigência do referido regime, o ano de 2017, ficou estabelecido que o teto será o valor gasto em 2016 corrigidos em 7,2%.

A EC n°. 95/2016 exclui do teto de gastos as despesas referentes às transferências constitucionais a estados e municípios, complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), gastos da Justiça Eleitoral com eleições e aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Além disso, para saúde e educação, há limite mínimo específico, dado pela indexação à inflação do ano anterior.

A EC n°. 95/2016 também previu algumas sanções (vedações) no caso de descumprimento de limite individualizado ao Poder Executivo ou aos demais órgãos sujeitos à norma, sem prejuízo de outras medidas, conforme consta em seu artigo n°. 109:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal (BRASIL, 2016b, s/n).

A referida EC também previu que, para os três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderia compensar com redução equivalente na sua despesa primária, que não poderia exceder a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) de seu limite, o excesso de despesas primárias em relação aos limites dos demais poderes e do MPU e da DPU. Tal medida visou minimizar o impacto do referido regime nos primeiros anos de sua vigência pelos órgãos públicos, enquanto se adequavam a novas regras.

Conforme consta no projeto da aludida EC, para corrigir o problema da estrutura de gastos procíclica, o objetivo é garantir uma trajetória mais branda do gasto público, deste modo o Novo Regime Fiscal evita que o limite seja estabelecido como percentual da receita ou do Produto Interno Bruto, pois isso levaria ao aumento de gastos durante os momentos positivos do ciclo econômico, mas exigiria ajustes drásticos nos momentos de recessão (BRASIL, 2016a). Além disso, nos momentos de crescimento da receita, quando há pressão para se gastar mais, o NRF funcionará como uma trava para o gasto público, evitando o desequilíbrio fiscal crônico (BRASIL, 2016a).

Segundo Horta (2017), as regras para a despesa têm como vantagem fornecer a direção de curto prazo para a política fiscal, já que o governo tem total controle da variável em questão. Além disso, é simples, transparente e não induz a prociclicidade do gasto, favorecendo a estabilização do produto. Como desvantagem, o autor pontua que ela tem menor ligação com o objetivo “sustentabilidade da dívida” (por exemplo, depende da receita) e pode afetar negativamente a qualidade do gasto (isto é, corte de gastos onde há retorno social mais elevado para que o teto seja respeitado).

Para Bronzini (2019), a escolha por limitar os gastos traz outras questões positivas, como por exemplo ser fácil de monitorar e explicar aos demais agentes da economia, além de controlar o tamanho do governo e carregar, frequentemente, consigo, um bom guia de boas práticas quanto ao equilíbrio fiscal.

Para Levy (2014) a adoção do NRF deve-se ao fato que:

A responsabilidade fiscal continua, portanto, essencial para o crescimento econômico do Brasil e seria fortalecida pela enunciação clara da estratégia econômica do governo que evite surpresas e desconfianças, indispensável para não alienar investidores, contribuintes e cidadãos. A adoção de uma meta para a trajetória da dívida bruta do setor público como proporção do PIB, que servisse para a derivação explícita das metas fiscais, inclusive de superávit primário, mas podendo incluir uma trajetória para o gasto público, notadamente o corrente, seria um primeiro passo nessa direção, fortalecendo as relações com o setor produtivo. [...]. Metas para a dívida pública, com maior disciplina no gasto público e menor pressão na arrecadação, permitiriam o governo focar em diminuir o ônus da complexidade das regras tributárias. (LEVY, 2014, p. 63)

Dentre outros benefícios, a implementação do NRF: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros (Brasil, 2016a). Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos

públicos, contribuindo, portanto, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros (Brasil, 2016a).

Entretanto, o NRF enfrenta um desafio importante, característico do federalismo descentralizado de 1988, em que a maior parte dos gastos públicos brasileiros – mais precisamente, 90% do total, se levado em conta os Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) dos anos 2017-2019, são gastos constitucionalmente (ou por legislação infraconstitucional) obrigatórios (BRONZIM, 2019).

Em outras palavras, abaixo do teto imposto por esse novo regime, há não somente uma enorme quantidade de gastos que não podem ser cortados como também há os que não podem ter, sequer, seu crescimento limitado, uma vez que são protegidos por dispositivos legais. Assim, durante sua vigência, uma imensa pressão será feita nos gastos discricionários, ou seja, nos 10% restantes dos gastos primários do governo central, que são passíveis de diminuição, para que sejam achatados e absorvam o crescimento dos gastos constitucionalmente protegidos, visando não romper o teto proposto para os gastos públicos (BRONZIM, 2019).

Nesse sentido, Rezende e Almeida (2015), por exemplo, sugerem que a concentração dos problemas fiscais brasileiros está no crescimento das despesas enquanto a solução esbarra no excesso de rigidez orçamentária, que dificulta qualquer tentativa de correção dos gastos sem uma reforma mais profunda.

Outro ponto que deve ser levado em consideração, segundo Orair e Gobetti (2017), é que o êxito do NRF dependerá da aprovação de um conjunto de reformas estruturais para frear a trajetória de crescimento dos gastos sociais, no entanto, o que pode repercutir em uma série de riscos sociais.

Horta (2017) também argumenta que sem a efetiva diminuição dos gastos projetados com benefícios previdenciários, a PEC acabaria determinando uma substancial redução real nas outras despesas do orçamento ao longo dos anos, perdendo a credibilidade da regra fiscal proposta.

Registre-se, no entanto, que a reforma da Previdência Social foi recentemente realizada, em 2019, visando exatamente este objetivo. Contudo, é preciso se verificar quais outras reformas são necessárias para que a NRF seja realmente efetiva.

Alesina e Mei (2020) também destacam que a reforma da Previdência será um importante início para um processo mais amplo de reformas e estabilização fiscal para o Brasil. Contudo, os autores pontuam que as várias políticas necessárias para a redução da relação dívida/PIB acabam por ocorrer durante períodos de crise fiscal, quando elas não podem mais

ser adiadas, mesmo que seus custos econômicos sejam mais altos do que reformas em tempos economicamente pacíficos.

2.2 CENÁRIO ATUAL

Os anos de 2020 e de 2021 caracterizam-se por um elevado grau de incerteza das previsões macroeconômicas, decorrente da dinâmica da pandemia da Covid-19 e de seus efeitos sobre a atividade produtiva e da capacidade das ações de política econômica no sentido de minimizar o seu impacto sobre as empresas e sobre a parcela mais vulnerável da população (IFI, 2020a). Como consequência, a situação das contas públicas ficou atrelada à calamidade e seus efeitos.

De acordo com a Instituição Fiscal Independente – IFI (2020a), do Senado Federal, as receitas caíram em razão da retração da atividade econômica e desonerações e diferimentos do pagamento de tributos. Concomitantemente, as despesas subiram exponencialmente devido às medidas para amenizar os efeitos sobre a renda da parcela desfavorecida da população e sobre a situação financeira das empresas menores, assim como dos gastos direcionados ao sistema de saúde (IFI, 2020a).

De acordo com dados do site Tesouro Nacional Transparente, os gastos da União decorrentes das medidas de enfrentamento à Covid-19 no Brasil foram de R\$ 524,02 bilhões, em 2020, e de R\$ 109,32 bilhões, até o mês de outubro de 2021, referentes a despesas com aquisição de vacinas, auxílio emergencial, benefícios emergenciais e outros (BRASIL, 2021g).

Além desse aumento imprevisto de despesas, cabe destacar a retração do PIB no período, resultado da restrição ao funcionamento do setor produtivo devido às medidas de distanciamento social, do diferimento das decisões de investimento e do consumo privado e da redução do fluxo de comércio sobre as exportações de bens e serviços (IFI, 2020b).

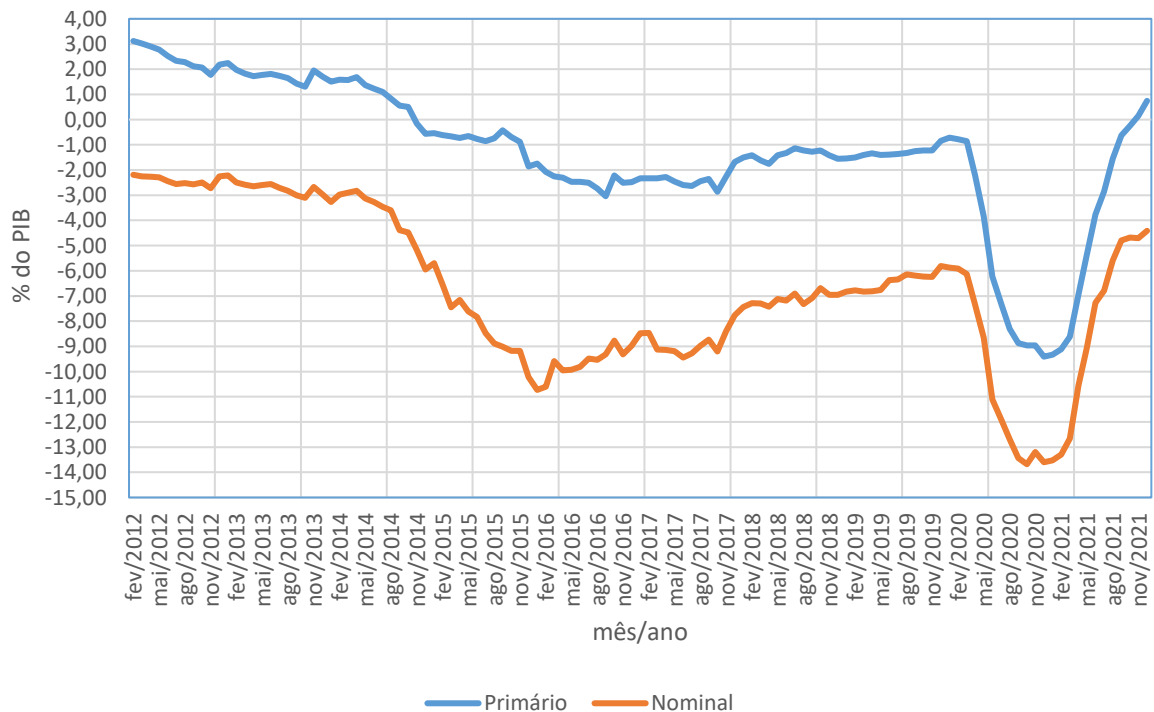
De acordo com o IBGE (2021), o PIB do Brasil caiu 3,9% em 2020, e tem mostrado uma recuperação lenta em 2021, com um crescimento de 3,9% até o 3º trimestre. Para a IFI (2021d), o PIB deve encerrar em crescimento de 4,6% em 2021 e 0,5% em 2022. As perspectivas de crescimento da economia para o período são baixas no curto prazo, em razão da queda generalizada dos índices de confiança, da piora da dinâmica esperada para a atividade econômica para o próximo ano, que refletirá no aumento da taxa de juros para patamares contracionistas, de modo a conter o avanço da inflação (IFI, 2021d).

Por conseguinte, para que não se agrave ainda mais o quadro fiscal do país e se garanta a sustentabilidade fiscal, é preciso que o governo haja com cautela em suas decisões referentes à criação e à ampliação de despesas obrigatórias e/ou permanentes, sem a criação de novas fontes de financiamento (IFI, 2020).

Para uma melhor visualização da situação atual do país, apresentam-se abaixo dois importantes gráficos retirados do site do Banco Central do Brasil (BCB), o Gráfico 1 refere-se aos resultados nominais e primários do país nos últimos 10 anos e o Gráfico 2 representa a dívida líquida e a dívida bruta no mesmo período.

De acordo com o BCB (2019), o resultado nominal corresponde à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais e metodológicos efetuados no período. Seu cálculo inclui o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário. Enquanto o resultado primário é o componente não-financeiro do resultado fiscal do setor público, que corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa (BCB, 2019).

Gráfico 1 - Resultados primário e nominal (% do PIB, em 12 meses, setor público consolidado, dados mensais).



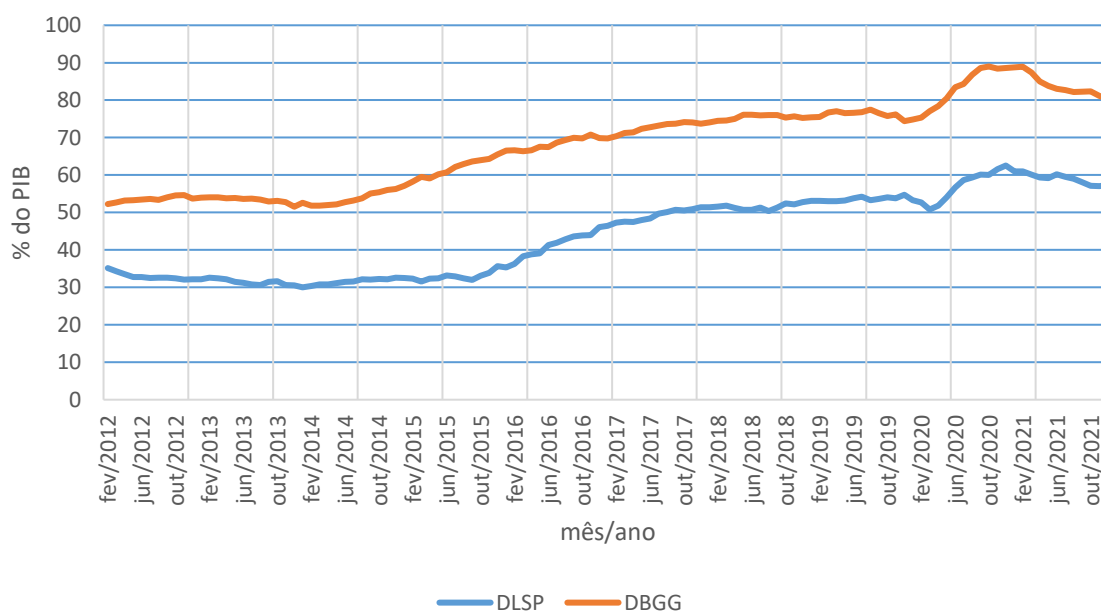
Fonte: Banco Central do Brasil (2021).

Em dezembro de 2020, o resultado primário chegou a um déficit de 13,63% e o resultado nominal a um déficit de 9,44%. Como demonstrado no Gráfico 1, desde 2014, esses índices mantinham-se baixos, no entanto, encontravam-se estáveis com as medidas fiscais adotadas pela EC n°. 95/2016. Em 2020, o impacto da pandemia da Covid-19 mostrou-se expressivo. No entanto, durante o ano de 2021, é possível verificar a recuperação desses índices, no último mês apresentado no gráfico, novembro de 2021, os resultados primário e nominal representaram, respectivamente, os percentuais de -0,15% e -4,71%.

De acordo com o BCB (2019), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) corresponde ao total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. São incluídas também as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos (BCB, 2019).

Diferentemente da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que abarca o total das dívidas de todo o setor público menos os diversos créditos do governo. Nesse caso, os débitos/créditos correspondem aos passivos/ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo (BCB, 2019).

Gráfico 2 - DLSP e DBGG (% do PIB, dados mensais).



Fonte: Banco Central do Brasil (2021).

No Gráfico 2, também é possível notar o impacto da pandemia na dívida pública. A DLSP alcançou o percentual de 62,70% do PIB e a DBGC alcançou o percentual de 88,83% do PIB, em dezembro de 2020. Em novembro de 2021, a DLSP e o DBGC estão em 57,04% e 81,14%, respectivamente, o que demonstra uma leve melhora no período, resultante também dos efeitos da inflação.

Também cabe destacar que esses dois índices se mostravam crescentes desde 2014, mas apresentaram uma leve queda no final de 2019/início de 2020, o que demonstra os efeitos positivos do cumprimento do teto de gastos no período.

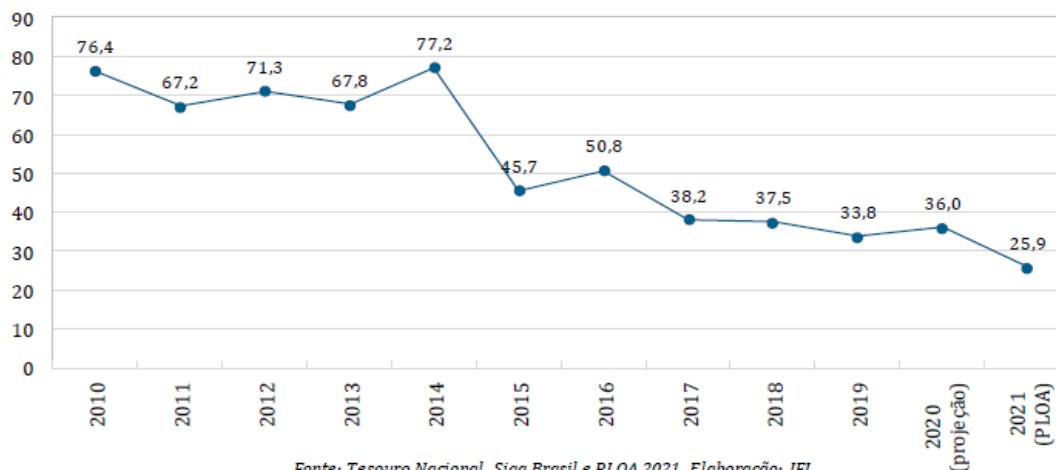
De acordo com o Relatório de Projeções da Dívida Pública, publicado em novembro de 2021, as projeções do cenário base é que, ao final de 2021, a DBGG e a DLSP representem 80,6% e 58,3% do PIB, respectivamente. De acordo com o documento, os efeitos da pandemia sobre o endividamento público estão sendo revertidos, em razão da recuperação do PIB, aumento das receitas públicas e redução do déficit fiscal primário e dos pagamentos antecipados de créditos da União junto a bancos públicos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

Ainda segundo o relatório, para se conseguir um cenário de dívida/PIB mais baixa no médio prazo, tanto a DBGG quanto a DLSP, é preciso um ambiente de estabilidade macroeconômica, com crescimento real do PIB, superávits primários e condições para a redução das taxas de juros no médio prazo (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

Outro importante ponto a ser analisado refere-se aos investimentos públicos federais, que no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021 registrava o menor patamar desde o início da série histórica do Tesouro Nacional, com previsão de apenas R\$ 25,9 bilhões para investimentos. À título de comparação, o valor destinado a investimento em 2020 foi de R\$ 36 bilhões, já em comparação à 2010, a referida dotação correspondeu a aproximadamente um terço do que foi efetivamente naquele exercício (R\$ 77,2 bilhões, a preços de julho de 2020). Em 2007, primeiro ano da série histórica do Tesouro Nacional, o valor de investimentos foi de R\$ 43,5 bilhões gastos (também a preços de julho de 2020) (IFI, 2020b).

Contudo, a situação foi revertida, os gastos com investimentos em 2021 apresentaram aumento durante a tramitação da PLOA, pelas emendas orçamentárias, e no decorrer da execução orçamentária, chegaram a R\$ 45,3 bilhões de despesas autorizadas. No entanto, na PLOA de 2022, novamente a previsão com investimentos é baixa, cerca de R\$ 25,6 bilhões, os quais podem sofrer alterações ao decorrer da execução orçamentária.

Gráfico 3 - Gastos com investimentos (R\$ bilhões, preços ago./2020).



Fonte: Tesouro Nacional, Siga Brasil e PLOA 2021. Elaboração: IFI, 2020b.

Como se pode visualizar no Gráfico 3, 2015 mostra uma acentuada queda nos gastos com investimentos, que foi justificada pela necessidade de cumprimento das metas de resultado primário no período. A partir de então, verifica-se que a continuidade na redução dos investimentos, se deve, sobretudo, à EC n° 95/2016, referente ao teto de gastos, que entrou em vigor em 2017 (IFI, 2020b).

Outra questão levantada pela IFI é a dificuldade em se cumprir a regra de ouro, que estabelece que as operações de crédito devem ser menores ou iguais às despesas de capitais. Pois, verifica-se, no cenário atual, um baixo nível de investimento em contrapartida a uma elevada necessidade de financiamento da União, resultante da soma do déficit primário e das despesas com juros, que se agrava ainda mais, quando não há fontes alternativas para as operações de crédito, tornando os custos ainda mais elevados (IFI, 2020a).

Também cabe destacar que a Lei Complementar n° 173 estabelece que, na hipótese de calamidade pública reconhecida pelo Congresso, a União fica proibida, entre outras coisas, de conceder reajustes de salários (e de quaisquer adicionais) e realizar contratações até o fim de 2021. A calamidade foi reconhecida, no âmbito da União, em março de 2020, por meio do Decreto Legislativo n° 6/2020 (BRASIL, 2020a).

Em 2020, a meta de resultado foi fixada, mas, em razão do estado de calamidade causada pela pandemia da Covid-19 (Decreto Legislativo n° 6/2020), ela foi suspensa. Em 2021, a meta fiscal é um déficit de R\$ 247,1 bilhões para o governo central (BRASIL, 2021a).

Além dos pontos acima analisados quanto ao cenário fiscal desses dois últimos anos, que foi extremamente atípico em razão das medidas necessárias para o enfrentamento da

COVID-19 e resultaram na volta do aumento da dívida pública, também cabe analisar as recentes alterações na legislação referentes ao teto de gastos.

A primeira delas é a Emenda Constitucional n.º. 109, promulgada em março de 2021, cuja proposta ficou conhecida como PEC Emergencial, pois autorizou o pagamento do auxílio emergencial no ano de 2021, mas também estabeleceu mecanismos para o acionamento dos gatilhos do teto (medidas automáticas de contenção de despesas), quando a despesa obrigatória superar 95% da despesa primária total, ambas sujeitas ao teto.

A introdução de novas regras fiscais para União pela referida emenda resultou na alteração do artigo 109 do Ato das Disposições Constitucionais, que passou a vigorar com o seguinte texto:

Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

- a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;
- b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; e
- d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo.
(...) (BRASIL, 2021b, s/p.).

Contudo, de acordo com a IFI (2021a) a regra trazida pela EC n.º. 109/2021 é inócua, pois o risco de descumprimento do teto antes de o gasto obrigatório alcançar o limite de 95% mostra-se elevado. Conforme estimativas da Instituição, se prevalecerem as hipóteses do cenário base, esse limite da União não seria ultrapassado antes de 2025, tornando a efetividade

da medida baixa ou nula, do ponto de vista da geração de espaço fiscal e controle das contas públicas.

Isso porque, em 2020, o gasto obrigatório (como os gastos previdenciários e de pessoal) alcançou 92,6% do gasto total e, em 2021, as estimativas são de 93,4%, para os anos seguintes, a expectativa é que o percentual continue crescendo, porém em um ritmo mais lento (IFI, 2021a). Contudo, cabe destacar que ao longo dos anos não haverá mais espaço a ser cedido pelos gastos discricionários às demais despesas, sem que se comprometa o funcionamento da máquina pública e dos serviços públicos (IFI, 2021a).

Outra importante mudança trazida às regras fiscais foi apresentada ao Congresso Nacional em agosto de 2021, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 23/2021, com o objetivo principal de parcelar as despesas com precatórios e sentenças judiciais.

A justificativa da proposta se baseou no crescimento expressivo com o pagamento de condenações em sentenças judiciais, que passariam de cerca de R\$ 54,4 bilhões no presente exercício, para cerca de R\$ 89,1 bilhões o próximo exercício (2022), o que representa um acréscimo de 60,7% na referida despesa (BRASIL, 2021c).

O montante necessário à honra das sentenças judiciais em 2022 ocuparia espaço relevante no orçamento federal, pois equivale a mais de dois terços do montante destinado a despesas discricionárias, o que poderia prejudicar relevantes investimentos, aperfeiçoamentos de programas e ações do Governo Federal e provimento de bens e serviços públicos (BRASIL, 2021c).

Contudo, cabe destacar que o principal objetivo da proposta foi abrir espaço no orçamento de 2022 para custear o programa sucessor do Bolsa Família, o Auxílio Brasil, e ampliar as verbas destinadas às emendas do relator, com efeitos na regra do teto de gastos, o que veio a demonstrar o caráter eleitoreiro da proposta.

No entanto, para ser aprovada ainda neste exercício, a PEC teve que ser fatiada em duas propostas. Em dezembro de 2021, as Emendas Constitucionais nº. 113 e nº 114, foram promulgadas pelo Congresso Nacional, a primeira com os trechos da PEC nº. 23/2021 que eram consensuais entre as duas Casas, e a segunda com os trechos da PEC 23/2021 que não eram consensuais entre Câmara e Senado, transformados na PEC nº. 46/2021.

As duas emendas alteram a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; ente outras providências.

Com relação ao Novo Regime Fiscal, a EC n.º. 113 autorizou a mudança na forma de cálculo do teto de gastos, a contar do Orçamento de 2022, que passou a considerar o IPCA apurado entre janeiro e dezembro, ao invés de entre julho de um ano e junho do ano seguinte, como estabelecido anteriormente (BRASIL, 2021d). Isso porque, a mudança no cálculo beneficiará o Governo Federal, em razão do maior índice de inflação a ser considerado para o reajuste do teto em 2022, permitindo a ampliação do limite de gasto.

A Emenda Constitucional n.º. 114 estabeleceu a mudança nos limites de pagamento das dívidas em virtude de sentença judiciária, até o fim de 2026, e o uso dos recursos economizados exclusivamente em Seguridade Social e em programas de transferência de renda, como o Auxílio Brasil e o antigo Bolsa Família. Além disso, garantiu a criação de um programa permanente de transferência de renda para atender os brasileiros em situação de vulnerabilidade social (SENADO, 2021).

A estimativa é que as regras sobre precatórios abrirão espaço fiscal de R\$ 110 bilhões no Orçamento de 2022, sendo R\$ 67 bilhões desses recursos provenientes da EC n.º. 113 e os outros R\$ 43,56 bilhões da EC n.º. 114/21, dos quais R\$ 39,485 bilhões referentes ao limite de pagamento de precatórios e R\$ 4,08 bilhões referentes aos precatórios parcelados fora do limite (SENADO, 2021).

No entanto, de acordo com a IFI (2021b) os efeitos positivos dessas medidas que buscam produzir espaço fiscal à custa das regras do teto de gastos podem ser rapidamente superados pelos prejuízos em relação aos juros e à dívida pública, anulando potenciais ganhos contábeis de curto prazo. Mais detalhadamente as consequências seriam as seguintes:

(...) A primeira, o aumento dos juros exigidos pelo mercado nas operações com títulos públicos. A segunda, o aumento dos juros, por parte do Banco Central, para fazer frente aos efeitos ocasionados sobre a inflação a partir da maior percepção de risco. Este que se correlaciona com a taxa de câmbio. A terceira, os efeitos dos dois primeiros pontos sobre a dívida pública. O custo médio das novas emissões do Tesouro tende a crescer, implicando maiores gastos com juros. A dinâmica da dívida, a médio prazo, será prejudicada, isto é, o objetivo de torná-la sustentável ficará mais penoso na presença de juros médios mais altos. Em outras palavras, será preciso produzir maior esforço fiscal primário (IFI, 2021b, p.5).

Os efeitos das referidas emendas aumentam a percepção de risco pelos agentes econômicos, pois a credibilidade da política fiscal está associada ao cumprimento e manutenção das regras fiscais. Além disso, o adiamento do pagamento de uma despesa obrigatória, como os precatórios, pode ensejar dúvidas quanto ao cumprimento de outros gastos obrigatórios, como os previdenciários e de pessoal, além de criar um passivo com tendência exponencial de crescimento, a depender dos próximos fluxos de precatórios (IFI, 2021c).

Por fim, destaca-se que, como se pode notar, o cenário não se mostra favorável à administração dos órgãos públicos, os valores destinados para investimentos diminuíram, o espaço para realização de despesas com custeios também se mostra cada vez mais apertado, enquanto as despesas obrigatórias crescem, mas os orçamentos continuam praticamente os mesmos. Por isso a importância de se estudar alternativas que visam a eficiência na administração pública, especialmente por meio de medidas que visem a diminuição de gastos, em conjunto com a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

3 AUSTERIDADE E GESTÃO DE CORTES

Este capítulo tem por objetivo estudar a resposta mais frequente dada pelos governos e organizações públicas à austeridade, que consiste em cortes de despesas. Neste trabalho, em particular, o interesse reside no nível organizacional e em investigar como os órgãos públicos utilizam estratégias de corte para manter o mesmo nível de prestação de serviços, ou, ao menos, um nível satisfatório.

Não diferentemente de outros países, mas inclusive por causas diversas, o Brasil tem passado já há alguns anos por um período de austeridade financeira, resultante do alto grau de endividamento público e dos baixos níveis de receita, conforme visto no capítulo anterior. Estudar com maior profundidade a gestão de cortes pode ser útil para melhor compreensão de como as organizações públicas reagem quando enfrentam declínios de receita e a necessidade de gerenciar cortes.

Na literatura de gestão pública, a pesquisa sobre as respostas organizacionais ao declínio financeiro é normalmente referida como gestão de cortes (VOET, 2019). O interesse dos pesquisadores sobre o assunto apresenta duas épocas proeminentes: a primeira no final dos anos 1970 e até os anos 1980, quando os estudos de Charles Levine ganharam destaque (PANDEY, 2010), e a segunda que ocorreu na esteira da recessão pós 2008, ocasionada pela bolha imobiliária e o colapso dos bancos privados nos Estados Unidos, que impactou diversos países, mesmo de forma tardia, como o Brasil.

Esse novo período de crise tem representado uma série de importantes desafios para os governos, inclusive os mais riscos, não só relacionados à economia, mas também à governança e à administração pública (PETERS, 2011). De acordo com Pandey (2010), este novo período de recessão prolongada pode ser caracterizado como “a era da gestão de cortes”.

No final da década de 1970, quando os conceitos iniciais de gerenciamento de cortes surgiram, a ideia inquietante de que as agências públicas não continuariam a se expandir, embora de forma incremental, contrariava os pressupostos expansionistas subjacentes aos sistemas financeiros públicos. No entanto, tornou-se evidente que o crescimento nem sempre seria a norma e que a gestão de cortes poderia realmente representar o que as organizações públicas enfrentariam em um futuro dominado pela escassez de recursos (DOUGHERTY; KLASE, 2009).

De acordo com Pandey (2010), o objetivo da gestão de cortes é sustentar ou melhorar o desempenho organizacional sob restrições de recursos. Wolman (1983, p. 247) sugere que as unidades governamentais fiscalmente pressionadas buscam “encontrar uma ação ou um

conjunto de ações que equilibre receitas com despesas, mantenha ou produza equilíbrio organizacional e seja viável de adotar e implementar”.

Nesse mesmo sentido, Overmans e Noordegraaf (2014, p. 101) define a gestão da austeridade como: “respostas executivas e gerenciais, destinadas a restaurar o equilíbrio fiscal, no contexto de demandas crescentes para serviços públicos e expectativas (políticas e públicas) de desempenho organizacional”.

Levine (1978), por sua vez, define a gestão de cortes como o gerenciamento da mudança organizacional a níveis mais baixos de consumo de recursos e atividades. Nessa linha, Schmidt et al. (2017) entendem que o gerenciamento de cortes e o gerenciamento de mudanças estão intrinsecamente relacionados.

No entanto, embora retoricamente a conversa sobre austeridade indique a gestão por meio de mudança organizacional e não com medidas fiscais, a realidade mostra o uso predominantemente de medidas de orientação fiscal que tendem à estabilidade (OVERMANS; NOORDEGRAAF, 2014).

Schmidt et al. (2017) também acrescentam que nem sempre cortes resultam em mudanças reais porque vários fatores podem dificultar este processo, como a resistência e o comprometimento de recursos com despesas predeterminadas.

No entanto, a resposta dos governos à crise fiscal tende a distorcer os padrões convencionais de tomada de decisão e os papéis e funções estabelecidos das partes envolvidas, o que, conseqüentemente pode impulsionar, por meio dos cortes realizados, mudanças na administração pública e nas práticas governamentais de tomada de decisão (SAVI; RANDMALLIIV, 2015).

Para Peters (2011), as crises podem fornecer a pressão necessária para interromper um padrão de governança existente, mesmo um funcional, e produzir novos padrões. Por outro lado, as crises também podem reforçar padrões já existentes de governança, ao invés de levar os governos a encontrar novas maneiras de governar, devido à necessidade de responder rapidamente e decisivamente a problemas.

De acordo com Peters, Pierre e Randma-Liiv (2010), uma crise pode exigir novas abordagens para os problemas de governança, visto que pode haver evidência manifesta de que os antigos padrões de governança não foram eficazes e há alguma necessidade de novas abordagens para as políticas em questão.

Segundo os autores, a crise pode ser uma oportunidade para os governantes fazerem mudanças que não seriam possíveis sem sua presença, pois apesar da pré-existência de ideias

sobre mudanças, algumas só podem ser implementadas quando há alguma forma de superar os compromissos existentes (PETERS; PIERRE; RANDMA-LIIV, 2010).

No entanto, de acordo com Pandey (2010), os resultados das mudanças dependem muito do contexto, do conteúdo e do processo de gerenciamento de cortes. Isso porque, segundo o autor, a gestão de cortes, muitas vezes, nada mais é do que um simples equilíbrio orçamentário, no qual as mudanças ocorrem apenas dentro das planilhas orçamentárias.

Deste modo, as respostas à austeridade geralmente têm duas maneiras principais: fiscal, a qual foca apenas no equilíbrio do orçamento; e/ou organizacional, a qual foca principalmente em estruturas e sistemas organizacionais com redução de gastos como resultado indireto; uma tende à estabilidade e a outra à mudança (OVERMANS; NOORDEGRAAF, 2014).

Além disso, as estratégias de corte podem ser aplicadas em nível macro ou de política nacional, quando as decisões de corte implicam na priorização entre diferentes instituições e/ou campos de política, ou no nível organizacional, quando os cortes implicam decisões relativas à distribuição de cortes entre as subunidades e os serviços prestados pela organização (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

Para Levine (1978), a gestão de cortes deve ser levada em consideração pelas organizações porque essas são organismos sociais indivisíveis com partes intrincadamente entrelaçadas, portanto, ao se tentar cortar um elemento de tal arranjo organizacional pode-se comprometer o funcionamento e o equilíbrio da organização inteira (LEVINE, 1978).

Ao se falar em organizações públicas, Overmans e Noordegraaf (2014) ressaltam que estas estão constrangidas em escolher sua missão, ao contrário das empresas privadas, o que acarreta vários obstáculos às decisões tomadas sob austeridade a serem superados, como exemplo, elas não podem simplesmente reduzir serviços não rentáveis ou expandir mercados rentáveis.

Para Peters (2011), a tomada de decisão na crise tende a ser centralizada, isso pode ocorrer tanto por razões políticas quanto por razões mais gerenciais e de governança. Assim, as decisões do setor público migram para os níveis mais altos, de modo a se criar alguma coerência nas respostas e se impor algumas prioridades.

Por outro lado, de acordo com Peters, Pierre e Randma-Liiv (2010), ao se administrar uma crise, a descentralização pode ser uma estratégia útil para produzir legitimidade para as mudanças propostas, por meio do maior envolvimento possível das partes interessadas e do público em geral, bem como de atores do setor público, de forma a se obter consenso ou pelo menos aquiescência em toda a sociedade. Ainda, segundo os autores, tanto a abordagem

centralizada quanto a descentralizada apresentam custos e benefícios aos formuladores de políticas.

3.1 ESTRATÉGIAS DE CORTES

De acordo com Raudla et al. (2016), na literatura sobre orçamento de corte e gerenciamento de corte, há uma série de categorizações de estratégias para a redução de despesas, no entanto, prevalece a distinção entre cortes generalizados, cortes direcionados e economias de eficiência.

A abordagem de cortes generalizados, também conhecida como fatiamento do queijo (POLLITT, 2010), refere-se a realização de cortes de maneira transversal, ou seja, os cortes são feitos em montantes ou percentagens iguais para todas as instituições (RAUDLA et al., 2016). Deste modo, os tomadores de decisão são obrigados a encontrar maneiras de reduzir seus orçamentos em 3% ou 5% ou outro percentual de decréscimo determinado (POLLITT, 2010).

Nesse caso, em razão da distribuição igual dos cortes em toda organização, os cortes são vistos como mais igualitários, visto que todas as unidades e empregados são prejudicados da mesma maneira, segundo Levine (1978, p. 320), “compartilhar a dor é politicamente conveniente porque apela aos ideais de bom senso de justiça”.

Nesse tipo de abordagem, as autoridades centrais não escolhem quais serviços serão os vencedores e quais os perdedores ou exatamente que tipos de reforma serão implementados, ou seja, as reformas acabam sendo um tanto descentralizadas (POLLITT, 2010).

Cortes percentuais uniformes são convenientes porque transferem o custo da tomada de decisão para os níveis mais baixos da organização, no entanto, eles tendem a ser insensíveis a necessidades, funções de produção e contribuições das diferentes unidades, ou seja, o mesmo percentual de corte pode ter pouco impacto em grandes unidades não especializadas, mas quando aplicado a uma pequena unidade totalmente integrada e altamente especializada, pode imobilizá-la (LEVINE, 1978).

Como desvantagens da abordagem decremental, Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015) elencam as seguintes: (1) os cortes podem não refletir as necessidades e preferências do público; (2) podem penalizar organizações eficientes; (3) podem ignorar as diferentes necessidades das unidades e (4) podem levar a um declínio nos níveis de serviço e qualidade.

No entanto, os cortes com base na equidade são mais fáceis de serem aplicados porque são socialmente aceitáveis, mais simples de justificar e envolvem poucos custos de tomada de decisão (LEVINE, 1978).

Por sua vez, os cortes direcionados diferenciam os percentuais de cortes de acordo com as unidades e programas (RAUDLA et al., 2016). Segundo Levine (1978), neste tipo de abordagem, são realizadas a classificação, a análise e a atribuição de cortes a pessoas e unidades da organização, de forma a minimizar perdas de longo prazo.

De acordo com Pollitt (2010), essa abordagem pode ser exemplificada pela redução dos programas X e Y porque eles não são muito eficazes, mas se aumenta o programa Z porque é eficaz e tem uma alta prioridade política.

Levine (1978) argumenta que esse tipo de abordagem envolve uma custosa análise de triagem porque a distribuição da dor e da inconveniência requer a ponderação do valor das pessoas e das subunidades da organização em termos de suas contribuições futuras.

Aqui, a preocupação é com as economias que podem ser derivadas da priorização de programas mais econômicos e do abandono ou redução de programas menos eficazes, ou seja, estão relacionados diretamente à eficácia e não à eficiência (resultados em vez de saídas) (POLLITT, 2010). No caso de tais cortes, as políticas e programas de baixa prioridade seriam mais cortados do que os programas de alta prioridade (LEVINE, 1985).

No entanto, só se pode priorizar a eficácia se houver informações confiáveis sobre ela, que, em muitos casos, não existem (POLLITT, 2010). Além disso, os tomadores de decisão política sempre podem priorizar por outros motivos, como por popularidade política, caso em que os dados de eficácia tornam-se menos importantes (POLLITT, 2010).

Por fim, na abordagem economia de eficiência e produtividade, busca-se fazer economia, mas ao mesmo tempo manter ou melhorar a qualidade dos serviços (ganhos de eficiência), ou seja, o objetivo é fazer mais com menos (POLLITT, 2010).

Para Wolman (1983) os ganhos de eficiência envolvem a redução de custos de entrada em relação às saídas e ocorrem, principalmente, pela redução de exigências de mão-de-obra.

Para Pollitt (2010), esse tipo de abordagem caracteriza-se por ser mais técnica e gerencial, requer um grau de inovação considerável, mudanças organizacionais e tecnológicas que podem não funcionar ou demorar algum tempo para funcionar.

Alguns exemplos de ganhos de produtividade e eficiência que poderiam ser gerados são: substituição do capital pelo trabalho, redução dos salários reais dos funcionários, redução de horas extras, reorganização dos processos de prestação de serviços para reduzir os insumos

trabalhistas, utilização de novas tecnologias, mudança de procedimentos operacionais e prestação de serviços, padrões de trabalho mais ambiciosos etc. (RAUDLA et al., 2016).

Apesar deste tipo de economia ser politicamente e organizacionalmente mais desejável, as estratégias de eficiências possuem duas desvantagens principais: (1) são arriscadas porque envolvem mudanças organizacionais; e (2) dependendo do nível de endividamento do país, dificilmente os ganhos de eficiência serão suficientes para corrigir os desequilíbrios fiscais (POLLITT, 2010).

Segundo Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015) os cortes não ocorrem como ações únicas, mas são geralmente realizados em uma série de rodadas de cortes, sendo que as estratégias de corte e o conteúdo dos cortes podem variar de uma rodada para outra. Nas fases iniciais de declínio da receita, os cortes seriam decrementais, mas quanto maiores e mais duradouros forem os declínios de receita, mais provável será a adoção de cortes direcionados.

Wolman (1983) também sugere que existe uma tendência de que os custos sejam distribuídos de forma *pro-rata* nos primeiros anos de pressão fiscal. Nesse sentido, Levine (1984) observa que o decrementalismo seria provavelmente apropriado quando uma desaceleração é de fato cíclica e cortes não são muito profundos, caso contrário, uma grande percentagem na eficácia das organizações seria afetada.

De acordo com Lewis e Logalbo (1980), um preceito primordial é que cortes generalizados não constituem uma resposta gerencial razoável às pressões financeiras, a menos que o orçamento atual reflita perfeitamente a combinação desejada de serviços governamentais pela comunidade.

Contudo, Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015) pontuam que as abordagens "racional", que implicam na realização de cortes com base na priorização estratégica, podem não ser necessariamente a opção mais viável em meio a uma crise fiscal e, portanto, as abordagens decrementais poderiam ser mais aconselháveis.

Na prática, muitas vezes, é possível criar estratégias que combinem características de todas as três abordagens. Por exemplo, pode se decidir que certos programas de alta prioridade serão protegidos, mas que fora desses setores o fatiamento de queijo deve ser imposto. Ou pode se decidir primeiro cortar o queijo, depois economizar na eficiência e só mais tarde, quando os dois primeiros não renderam o suficiente, passar para a definição mais ambiciosa de prioridades centrais (POLLITT, 2010).

Além disso, Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015) observam que, enquanto os cortes podem ser realizados como "generalizados" no nível mais geral (por exemplo, em ministérios,

departamentos ou agências), eles podem ser traduzidos de forma mais direcionada e seletiva dentro das organizações.

3.2 PRINCIPAIS MEDIDAS DE CORTES

Outra interessante classificação feita por Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015) é entre as diferentes medidas de cortes, que foram elencadas em três categorias: (1) cortes de despesas operacionais; (2) cortes de programas (ou seja, cortes nas transferências e serviços públicos) e (3) cortes de despesas de capital (investimento).

As reduções nas despesas operacionais podem ser distinguidas entre despesas pessoais e não pessoais. Com relação as medidas para cortar custos de pessoal destacam-se as seguintes medidas: redução do tempo de trabalho; licenças; congelamento de salários ou redução na taxa de aumento dos salários; eliminação de bônus (por mérito); desaceleração ou congelamento de promoções; cortes salariais; preenchimento de cargos com pessoal menos qualificado e com salários mais baixos; redução de níveis salariais de cargos vagos; congelamento de contratações, dispensas, etc. (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

Entre essas medidas, o congelamento das contratações tem sido a medida mais comumente aplicada como o primeiro remédio para conseguir cortes durante uma crise (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015). Segundo Wolman (1983) o congelamento de contratações é claramente a escolha preferível, desde que os empregos e o nível salarial dos empregados existentes seja preservado.

De acordo com Levine (1978), essa estratégia é conveniente a curto prazo para se ganhar tempo e preservar opções, pois não prejudica quem já está empregado pela organização, no entanto, ela depende de eventos naturais, como pedidos de demissão, aposentadorias e mortes para diminuir o tamanho da força de trabalho no longo prazo.

Quanto às demais despesas operacionais (não pessoais), para se conseguir economias imediatas de custos, as organizações devem examinar as operações de escritório e instituir, por exemplo, programas de conservação de energia, redução viagens, monitoramento do uso de materiais de consumo (LEWIS; LOGALBO, 1980).

Também é possível estabelecer políticas para as compras e aquisições, que podem se tornar centralizadas para os principais itens a granel, de forma que a licitação seja mais competitiva, mas também é possível que se diminua a exigência dos padrões de qualidade para

certos itens para se garantir mais economias (por exemplo: aquisição de viaturas menores) (LEWIS; LOGALBO, 1980).

Em relação aos cortes de programas, esses incluem medidas como reduções nas transferências para os cidadãos e empresas (direitos e subsídios), mas também mudanças nas despesas que levam a níveis reduzidos de serviços públicos prestados. Quanto a estes últimos, a quantidade de serviços públicos oferecidos pode ser diminuída, por meio da cessação do fornecimento de um serviço específico, da redução do horário de atendimento, da diminuição do número de pontos de atendimento e da frequência da prestação do serviço, impondo-se cotas e restringindo o acesso (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

Para Wolman (1983), dentro das áreas de serviço, a preocupação em manter o equilíbrio sugere que as reduções sejam feitas em atividades em grande parte invisíveis ou sem importância para os cidadãos e de forma a minimizar conflitos e interrupções. Para o autor, reduções incrementais em serviços de baixa visibilidade podem envolver, além da redução de horas de disponibilidade de serviço, a redução de pessoal ou a prestação de serviços de uma segunda melhor maneira.

Wolman e Davis (1980) acrescentam, ainda, que uma das estratégias de corte mais comuns e bem-sucedidas, porque é relativamente invisível e livre de conflitos, é reduzir por meio da inação, ou seja, muitas vezes deixa-se de se prestar um serviço que é visto como uma cortesia, por exemplo: o cuidado com os jardins.

Contudo, Higgins (1984) sugere que mudanças na administração do programa, algumas até bastante lógicas e indolores, permitem evitar grandes reduções nos níveis serviço e podem fornecer economia de custos que pode ser suficiente para amortecer o efeito do estresse fiscal.

Quanto às despesas de capital, os cortes podem assumir formas drásticas, como a eliminação de despesas de capital do orçamento, mas também há medidas mais suaves, como o congelamento de gastos em novos projetos (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

De acordo com Schick (2010), o investimento público muitas vezes é a parte mais adversamente afetada das despesas, pois funcionam como uma roda do equilíbrio fiscal: os projetos são iniciados quando os fundos são abundantes e interrompidos ou diminuídos quando o orçamento está apertado.

Em discussões normativas, vários autores alertam contra cortar e adiar a manutenção, visto que os custos futuros relacionados podem estar longe do excesso da economia de hoje e podem levar a uma subsequente e mais cara aquisição de capital a longo prazo (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015). Para Wolman (1983), despesas com manutenção sofrem particularmente reduções maiores devido a sua falta de visibilidade.

Alguns estudos conjecturam que os políticos geralmente preferem cortes nas despesas operacionais em vez de cortes nas transferências e serviços, porque os cortes nos custos administrativos são menos visíveis para o público e tem menos oponentes (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

Isso ocorre porque, quando um governo corre o risco de ultrapassar o déficit ou os limites de despesas, a resposta mais simples pode ser restringir contas discricionárias, a maioria das quais são alocadas para consumo e investimento público, sem alteração dos programas obrigatórios, que em grande parte são para transferências de renda (SCHICK, 2010).

Nesse sentido, cabe destacar que, no setor público, em razão de uma série de restrições, como os gastos com despesas obrigatórias, os gestores ficam limitados a selecionar regras ideais para fazer cortes (LEVINE, 1978).

Schick (2010) pontua que os gastos discricionários apresentam tendências pró-cíclicas, ou seja, são aumentados quando a economia está crescendo e limitados quando a economia retrai, no entanto, a diminuição de programas discricionários pode induzir ineficiências que distorcem as prioridades e degradam os serviços públicos.

De acordo com essas perspectivas, a primeira meta de cortes seriam as despesas de capital e as despesas operacionais em oposição as despesas com transferências, dado que estes são os tipos de despesas sobre as quais os funcionários têm mais controle direto e podem ser implementadas mais rapidamente (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

Além disso, cabe ressaltar que os cortes em diferentes categorias de despesas podem seguir diferentes estratégias: por exemplo, cortes generalizados são mais prováveis de serem usados no caso de despesas, enquanto as transferências estariam sujeitas a cortes mais seletivos (RAUDLA; SAVI; RANDMA-LIIV, 2015).

3.3 GESTÃO DE CORTES E CICLO DE VIDA ORGANIZACIONAL

Segundo Bonzeman (2010), a maioria dos trabalhos sobre a gestão do declínio na administração pública foi motivada pela estratégia de uma base episódica, focando na gestão do declínio e na mitigação de seus efeitos em vez da evolução da gestão organizacional em resposta às mudanças ambientais, sendo, portanto, interessante o estudo do papel do declínio no ciclo de vida das organizações e suas implicações para o desenvolvimento da resiliência e da gestão estratégica de longo prazo.

Pandey (2010) argumenta que, ao contrário do senso comum, a gestão de cortes precisa abraçar uma perspectiva holística e de longo prazo e desafiar as pressões para sucumbir a medidas reducionistas, ao se concentrar apenas em equilibrar os livros em um determinado ano e, em geral, deixar de lado as considerações de gerenciamento de longo prazo.

Utilizar a abordagem do ciclo de vida em substituição da abordagem focada no declínio deve-se ao fato de que o foco exclusivo no declínio pode dar uma perspectiva desarticulada e incompleta sobre as organizações, diferentemente, de quando se tem uma visão longitudinal das organizações e dos requisitos estratégicos de seus vários ambientes organizacionais (BONZEMAN, 2010).

Segundo Raudla, Savi e Randma-Liiv (2015), é provável que o gerenciamento de cortes exija decisões difíceis entre objetivos de curto e longo prazo e entre a capacidade organizacional presente e futura. Nesse sentido, é crucial não limitar a gestão de cortes a cortes no orçamento de curto prazo, mas abordá-lo como a gestão dos recursos organizacionais para o longo prazo (incluindo também o período pós-crise), uma vez que a abordagem míope pode tornar o problema ainda pior.

Seguindo esta perspectiva, Pandey (2010, p. 568) utiliza a seguinte metáfora: os gerentes são orientados a projetar intervenções no orçamento por meio de um "bisturi cirúrgico" e não de um "machado", ou seja, os cortes devem ser feitos com precisão, empunhar um machado para efetivar cortes no orçamento pode causar danos a longo prazo, o que vai de encontro com o objetivo e a responsabilidade do setor público de fornecer continuidade e estabilidade.

De acordo com Levine (1985), os problemas causados pela adoção generalizada de ajustes decrementais podem se agravar produzindo custos de longo prazo que, eventualmente, podem causar a necessidade de despesas adicionais para melhorar os serviços ou a grave erosão dos níveis e da qualidade dos serviços públicos.

Esses problemas, segundo o autor, ocorrem especialmente quando o comprimento e a profundidade do estresse fiscal são subestimados ou quando os decisores políticos agem como se os recursos pudessem ser estendidos indefinidamente. Essas respostas míopes acabam por produzir departamentos que não são apenas menores e mais baratos, mas também mais fracos e menos vitais e, como consequência, menos capazes de lidar com problemas (LEVINE, 1985).

Bonzeman (2010), ainda, sugere, que melhor que entender o declínio atual é compreender os ambientes que o substituirão, que podem ser de crescimento, de níveis estáveis de escassez, de novos níveis de declínio, ou até mesmo, de morte organizacional.

Além disso, a natureza da gestão de cortes contemporâneos é mais desafiadora por causa da "volatilidade cíclica", caracterizada pela rápida recorrência de ciclos de declínio (*versus* as flutuações cíclicas "normais") (PANDEY, 2010, p. 566).

Segundo Bonzeman (2010), em uma situação de declínio, transformações fundamentais e mortes organizacionais são necessárias para se passar para um próximo estado ambiental, levando as organizações públicas de um *status* organizacional para outro diferente e, algumas vezes, quase, para um *status* do irreconhecimento organizacional. Ainda, de acordo com o autor, em geral, as organizações públicas não morrem, mas certamente elas renascem.

4 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem por objetivo fazer uma análise na literatura sobre as estratégias adotadas pelos administradores públicos para melhorar a eficiência nos gastos públicos, especialmente em tempos de austeridade. Primeiramente, será apresentado o conceito de eficiência e sua importância como estratégia para superar crises financeiras. Segundo, serão apresentadas algumas formas de “ganhos de eficiência” encontradas na literatura sobre gestão pública. Em seguida, falar-se-á, brevemente, sobre a relação da eficiência com processos de inovação. E, por fim, abordar-se-á o tema reformas administrativas, haja vista o seu ideário de tornar a administração pública mais moderna e eficiente, bem como sua ligação com o enfrentamento de crises fiscais.

4.1 CONCEITO DE EFICIÊNCIA

O desenvolvimento de políticas que promovam eficiência está no cerne da administração pública, para tanto a seleção do método menos custoso para a entrega de resultados é geralmente considerada como uma matéria a ser julgada pelos gestores públicos (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

De acordo com Rutgers e Van Der Meer (2010), o debate sobre a eficiência no setor público sugere a utilização de dois significados diferentes pelos estudiosos: um termo técnico sobre a relação entre recursos e resultados (ou entradas e saídas) e um sentido mais substantivo sobre as ações profissionais e organizacionais.

No primeiro significado, a eficiência é definida como o melhor uso de recursos, dialoga com a ideia de custo-benefício, mais especificamente, a eficiência relaciona-se à razão entre

entrada e saída, a preocupação reside, portanto, em como medir a eficiência, sendo necessário, nesse caso, um padrão de comparação (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010).

No segundo, a eficiência refere-se à capacidade de fazer as coisas, se concentra na força e na habilidade do agente operativo, está intrinsicamente ligada à capacidade de produzir um efeito, à concretização de um ou mais valores, se aplica principalmente à qualidade e ao caráter dos indivíduos e à garantia do cumprimento das normas e regulamentos legais (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010).

No entanto, o significado mais amplo ou geral de eficiência usado na literatura de administração é a de eficiência técnica (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010; ANDREWS; ENTWISTLE, 2013; SCHACHTER, 2007). Para Schachter (2007), dois lugares-comuns levam a essa preferência, o primeiro afirma que este era o único critério para avaliar o desempenho administrativo na era clássica, e o outro afirma que a relação entrada/saída é mais fácil de se medir do que, por exemplo, a equidade ou a capacidade de resposta.

Para melhor compreensão desse argumento, cabe destacar que as raízes da busca contemporânea por eficiência estão na Era Progressiva, quando a gestão científica, construída sob os ensinamentos de Frederick Taylor, definiu um modelo para o estudo organizacional que incluiu a criação de uma ciência do trabalho e a acumulação de informações de desempenho, as quais eram usadas tanto para as atividades mais rotineiras como também para selecionar, desenvolver e treinar trabalhadores, de modo a aumentar a relação entrada/saída das organizações (SCHACHTER, 2007).

No entanto, apesar da simples maximização dos resultados sobre os insumos, eficiência técnica (ou produtiva), abordar um importante sentido do termo, ela ignora outras dimensões igualmente importantes, como questões sobre o quê, para quem e quando os serviços públicos devem ser oferecidos (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

Outro ponto que merece destaque é que ao se considerar esta relação entrada/saída defendida pela eficiência técnica é importante ponderar que as entradas e saídas podem ser de naturezas diferentes, como dinheiro, tempo, trabalho, justiça, saúde etc. No entanto, “parece haver uma tendência de limitar a entrada e valores de produção para considerações orçamentárias (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010, p. 773).

Andrews e Entwistle (2013) fazem outras distinções do conceito de eficiência, os autores classificam quatro faces ou dimensões principais da eficiência no setor público: a eficiência produtiva, a eficiência alocativa, a eficiência distributiva e a eficiência dinâmica, as quais serão mais bem analisadas a seguir.

A primeira, a eficiência produtiva, ou eficiência técnica, como visto acima, refere-se à maximização de resultados sobre os insumos, por isso, às vezes também é descrita como produtividade (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013). Segundo Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006), a medição deste tipo de eficiência geralmente requer: (a) uma estimativa dos custos; (b) uma estimativa de produção; e (c) a comparação entre os dois. Assim, a eficiência é alcançada quando dado um valor gasto, produz-se o maior benefício possível para a população (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006).

Além disso, é importante pontuar que ao se medir a eficiência produtiva do setor público, tanto a quantidade quanto a qualidade dos produtos podem ser comparados aos insumos (BOYNE, 2002). Considerar a qualidade nos cálculos de eficiência é crucial, pois “esforços para cortar custos e economizar dinheiro podem facilmente levar a um declínio na qualidade dos serviços ou chamadas para administração adicional em outras partes de a mesma organização” (O'TOOLE; MEIER, 2004 apud ANDREWS; ENTWISTLE, 2013, p.250, tradução nossa).

Nesse sentido, é importante ressaltar que o conceito de eficiência técnica não incorpora apenas noções de economia, baseadas na redução de custos, mas também os de eficácia, como a maximização de produtos e resultados (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013). Para melhor entender esta afirmativa, cabe esclarecer que a economia se refere à quantidade de recursos disponíveis ou fornecidos, ou seja, a entrada; enquanto a eficácia aponta para o trabalho realmente realizado e as consequências ou impacto das ações realizadas, ou seja, o resultado (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010).

Aqui cabe um breve adendo sobre a diferença entre o conceito de eficiência e o conceito de eficácia, visto que este último está relacionado aos impactos no mundo externo, que vão além da própria organização, a preocupação reside, portanto, no grau em que os objetivos de uma política ou programa são de fato alcançados (POLLIT, 2012), independente da quantidade de valores necessários para realizá-las.

A segunda dimensão da eficiência, a eficiência alocativa, “refere-se à correspondência entre a demanda por serviços e sua oferta” (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013, p. 247, tradução nossa), nesse sentido, requer-se que o pacote de serviços produzido seja, não somente, em termos técnicos, eficiente, mas também o que as pessoas desejam, diante de um nível de tributação aceitável.

Aqui, é importante reconhecer que é possível que as despesas consideradas eficientes no sentido técnico, ou seja, em relação aos seus custos, possam ser ineficazes com relação ao interesse público ou ao bem-estar social. Além disso, produzir o resultado indesejado, mas a

baixo custo, ou alocar o orçamento nas atividades corretas (ex. saúde e educação), mas a altos custos, pode levar à ineficiência no uso de recursos, e, muitas vezes, ambas as situações podem ocorrer ao mesmo tempo (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006).

Para Andrews e Entwistle (2013), esse tipo de eficiência pode ser alcançada por meio de melhores sistemas de participação da população e da responsabilidade por parte dos governantes e prestadores de serviços públicos.

A terceira dimensão, a eficiência distributiva, refere-se à extensão em que os governos podem oferecer uma distribuição equitativa de serviços entre os diferentes grupos de cidadãos dentro de sua limitação orçamentária (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013). De acordo com Boyne (2002), esse tipo de eficiência pode ser medida pela avaliação da equidade dos produtos e resultados do setor público em relação à taxa de insumos.

Para melhor aprofundar o entendimento do conceito de eficiência distributiva é importante conhecer a eficiência de Pareto, na qual a distribuição de bens e serviços pode ser caracterizado como otimizada quando qualquer tentativa de alterar essa distribuição tenha por consequência a piora da utilidade para algum indivíduo (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

No entanto, a otimização de Pareto não resulta necessariamente em uma distribuição socialmente desejável ou justa de recursos. Andrews e Entwistle (2013) explicam que a sociedade ganharia mais utilidade marginal na redistribuição de uma parcela de recursos dos ricos para os menos favorecidos, que poderia ocorrer por meio de impostos e transferências *lump-sum* (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006).

A quarta dimensão, a eficiência dinâmica, diferentemente das demais dimensões da eficiência apresentadas até agora, que são estáticas no tempo em relação à gestão de recursos, está relacionada à alocação de recursos entre o presente e o futuro (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013). Ou seja, a “eficiência dinâmica requer julgamentos detalhados entre diferentes prioridades de gastos, capital e corrente, diferentes tipos de serviços, e o uso e a conservação de recursos, os quais também implicam no desenho institucional” (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013, p.258, tradução nossa).

As organizações, portanto, devem equilibrar os quantitativos de gastos destinados à melhoria futura, como os gastos destinados a investimentos de capital, à educação e treinamento, à pesquisa e inovação, em oposição à redução dos gastos correntes (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

Conforme visto acima, todas essas dimensões de eficiência retêm as características gerais da relação entrada-saída, deste modo todas podem ser consideradas sinais de eficiência técnica, de acordo com (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010).

De acordo com Andrews e Entwistle (2013), com base na teoria da competição perfeita, as quatro dimensões da eficiência podem ser descritas como partes compatíveis ou harmoniosas de uma maior eficiência, ou seja, “na falta de competição, as demandas dos cidadãos - comunicadas através do sistema democrático garantirão que o estado forneça os serviços certos, da forma mais eficiente, distribua-os entre grupos e ao longo do tempo de forma a maximizar o bem-estar” (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013, p. 258, tradução nossa).

No entanto, o equilíbrio entre as diferentes dimensões da eficiência pode ser perturbado quando há a atenção obsessiva a uma das dimensões da eficiência, como em mudanças radicais nas organizações ou em processos, ou mesmo, durante períodos de estresse fiscal, quando a busca da eficiência produtiva ou mesmo da economia, sem considerar a eficácia, podem assumir uma prioridade desproporcional (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

Conforme visto anteriormente, ao se estudar eficiência na administração pública é comum que ela seja definida em um sentido comparativo, não apenas em relação a entradas e saídas de um processo produtivo, mas principalmente, entre governos e organizações. Por exemplo, a relação entre os custos e os benefícios em um determinado país são comparados com os de outros países, aquele que tiver a maior margem entre os países será considerado o mais eficiente. (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006).

Essa comparação pode ser feita por meio do total de despesas do governo, ou por despesas relacionadas a funções específicas, como a saúde e a educação. No entanto, ela não é simples de se fazer, devido à dificuldade de se mensurar os benefícios alcançados pelas despesas governamentais e de se determinar os seus custos reais, os quais sofrem com classificações orçamentárias deficientes, falta de dados confiáveis, dificuldades em alocar custos fixos para uma função específica, e a não atribuição de algum valor ao uso de bens públicos utilizados na atividade (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006).

Uma técnica estatística bastante aplicada para esses cálculos é a Análise de Envoltória de Dados (DEA), que a partir de uma matriz de dados de entrada e saída estima o ponto ideal de eficiência de uma unidade econômica, “embora não esteja claro se tais técnicas podem guiar decisões do dia-a-dia sobre a gestão de recursos” (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013, p. 251, tradução nossa).

Rutgers e Van Der Meer (2010) argumentam que a eficiência nem sempre é o objetivo mais importante do setor público, podendo ser anulada por outros valores, pois pode haver um conflito entre a medida de eficiência escolhida e os demais valores da administração pública, e/ou pode ser impossível estabelecer prioridade entre objetivos múltiplos; pode até mesmo não haver acordo sobre os valores a serem perseguidos.

Para Grandy (2009), a eficiência é a condição necessária, mas não suficiente, para realizar de forma sensata e responsável o trabalho de organizações públicas, visto que os gestores públicos muitas vezes precisam sopesar outros valores em suas decisões com base em motivos que vão além da eficiência.

De acordo, com o autor, na administração pública, existem demandas de muitas fontes e que possuem valores implícitos. Alguns desses valores tem mais peso do que outros, e esses pesos mudam com o tempo. Os gestores públicos, muitas vezes, precisam escolher entre valores concorrentes, no entanto, pode haver a oportunidade de se avançar alguns valores sem prejudicar os outros (GRANDY, 2009).

Em uma perspectiva baseada na eficiência de Pareto, a eficiência no setor público pode ser definida em termos de compensações entre todos os valores a serem considerados, assim: “os administradores agirão de forma eficiente se não for possível promover qualquer um dos valores legítimos da sociedade sem aceitar a redução em outro” (GRANDY, 2009, p. 1119, tradução nossa).

Apesar da eficiência técnica não poder ser o valor central da administração pública, “a administração pública e os funcionários públicos precisam ser eficientes, ou seja, capazes de criar o que o povo ou a sociedade quer e/ou precisa - eficiente na administração do que é necessário e/ou desejado” (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010, p. 774, tradução nossa).

De acordo com Schachter (2007, p. 805, tradução nossa), o problema da eficiência no setor público reside na tendência atual de vê-la “como um valor apolítico quando a eficiência em uma determinada situação é sempre contingente na tomada de decisões políticas”, nesse sentido, as decisões políticas devem fundamentar quais números contam, quais dados constituem benefícios, e quais são os custos.

Em outros termos, a definição de eficiência, dentro de uma política democrática, deve considerar os valores sociais da população em suas decisões, e, ao mesmo tempo, estar conectada às questões de responsividade e equidade. Nesse sentido, o envolvimento do cidadão é um pré-requisito para se obter cálculos de custo-benefício significativos, tendo em vista que os gestores públicos devem ser eficientes naquilo que a população deseja (SCHACHTER, 2007).

Por fim, cabe destacar que as iniciativas contemporâneas de eficiência no setor público estão associadas ao movimento do *New Public Management* (NPM), o qual buscava “reinventar o governo” (SCHACHTER, 2007, p. 803, tradução nossa), por meio da introdução de técnicas de gestão privada na prestação de serviço público - da gestão de desempenho à contratação e terceirização (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

A crença de que grandes burocracias públicas eram inerentemente ineficientes foi um ponto crítico que impulsionou o surgimento do *New Public Management* (NPM) na década de 1980 (ANDREWS, 2010). O reconhecimento do problema de eficiência na prestação de serviços públicos – tanto entre os cidadãos quanto entre os governos - de alguma forma explica a proeminência e persistência do movimento do NPM (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

No entanto, na perspectiva do NPM, a eficiência é entendida principalmente como eficiência técnica, resultando nos problemas bem conhecidos com a quantificação de entradas e saídas de políticas ou resultados (RUTGERS; VAN DER MEER, 2010). Por isso Schachter (2007) argumenta que o NPM parece ser herdeiro de Taylor, pois utiliza aspectos do seu modelo tradicional, em especial, a gestão baseada no desempenho ou em resultados, apesar de pecar por descartar os aspectos políticos da eficiência.

Embora, as estratégias para minimizar entradas e maximizar resultados no setor público já fossem defendidas na literatura sobre burocracia, as prescrições da política da NPM para promover a eficiência procuram acabar com as burocracias. Contudo, apesar dessas políticas serem divergentes, elas podem ser seguidas individualmente ou simultaneamente por organizações públicas (e gestores) na busca pela melhoria da eficiência no setor público (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

Uma discussão mais aprofundada sobre a influência do movimento do NPM na eficiência do setor público é feita no subcapítulo sobre eficiência e reformas administrativas.

4.2 EFICIÊNCIA E AUSTERIDADE

Diante de problemas financeiros, melhorar a produtividade tornou-se cada vez mais importante para os governos, não como uma forma de responder a todos os problemas, mas como uma abordagem para maximizar os recursos que ainda estão disponíveis para atender às necessidades dos cidadãos (HIGGINS, 1984).

No entanto, o argumento que as eficiências de gerenciamento são suficientes para o trabalho de cortes orçamentários, e que cortes de serviços seriam desnecessários se apenas os governos introduzissem relativamente eficiências simples, ignora vários pontos significativos (LEWIS; LOGALBO, 1980).

Segundo Poister e McGowan (1984), no que diz respeito às limitações fiscais e gestão de cortes, a melhoria da produtividade obviamente não é a solução total e nunca foi promovida

como uma panaceia, mas junto com outras abordagens, é visto por gestores como tendo potencial para aliviar o impacto de restrições de recursos.

Eficiências levam tempo para serem implementadas, as operações do governo devem ser revistas, alternativas analisadas, mudanças introduzidas e então avaliadas; caso contrário, as economias podem muito bem ser arbitrárias, de vida curta e até, ironicamente, ineficientes (LEWIS; LOGALBO, 1980). Além disso, algumas eficiências, provavelmente as mais promissoras, podem exigir maiores despesas de investimento inicial para retornos futuros.

De acordo com Levine (1985), os problemas decorrentes do estresse fiscal exigem soluções criativas e inovadoras e defende uma abordagem de gestão estratégica para a revitalização organizacional, que envolva considerações políticas, financeiras e técnicas. Essas respostas estratégicas requerem: (1) um período plurianual, geralmente de três a cinco anos; (2) a realocação significativa e reconfiguração de recursos; (3) mudanças substanciais na estrutura organizacional e na atividade da força de trabalho; e (4) um abrangente, em oposição ao *ad hoc*, reexame dos problemas, da missão e da estrutura da organização.

Para Raudla et al. (2016), técnicas de gestão racional podem ser usadas pelos gerentes para ajudá-los a tomar decisões estratégicas, mesmo durante os momentos de crise. Os autores notaram que várias abordagens racionalmente orientadas - uso de planejamento estratégico, foco no desempenho e nos resultados, recompensa do atingimento de metas e o aumento da relevância e do uso de medidas de desempenho - estão positivamente associadas ao uso de cortes direcionados e de eficiência.

De acordo com Schmidt et al. (2017), ao se considerar uma perspectiva planejada *versus* emergente para a gestão de cortes, parece que em tempos difíceis, como uma crise financeira, as organizações do setor público têm mais probabilidade do que em tempos melhores de adotar formas planejadas de implementar cortes.

A grande questão de gestão estratégica para os gestores é descobrir outras maneiras de entregar o serviço que custe menos e seja melhor, ou seja, mais eficiente, que a forma pela qual tem sido feita, isso envolve uma série de comparações entre os recursos necessários para operar os programas propostos e uma avaliação realista de quais ações políticas e gerenciais são necessárias para financiá-las e implementá-las (LEVINE, 1985).

Deste modo, os gestores devem pesquisar além das opções convencionais políticas e explorar abordagens não tradicionais de prestação de serviços, visto que a utilização de métodos tradicionais pode não ser mais possível sem que se incorra em uma perda de serviço, deste modo, é provável que a busca por uma resolução a este problema impulse os gestores para inovações que fortaleçam o sistema de gestão (LEVINE, 1985).

4.3 GANHOS DE EFICIÊNCIA

Schmidt (2017, p. 1550, tradução nossa) argumenta que estudos sobre como os gestores podem implementar cortes com o mínimo efeito no desempenho são, tanto do ponto de vista social quanto científico, importantes e podem ajudar a obter *insights* sobre como os gestores públicos tentam fazer "mais com menos".

Como visto no capítulo anterior a estratégia de gerenciamento de cortes conhecida como “ganhos de eficiência ou de produtividade” é a que possui o maior apelo gerencial para introduzir melhorias no serviço, apesar das contenções orçamentárias. Aliás, mesmo fora de um período de crise, a utilização de recursos públicos com a maior eficiência possível, além de desejável, é um dever dos gestores públicos.

Deste modo, o objetivo deste subcapítulo é apresentar algumas das estratégias de eficiência, encontradas na literatura sobre gestão pública e também de gestão de cortes. Como se verificará, a seguir, a maioria dessas estratégias objetivam novas maneiras de se fazer e entregar serviços públicos, por meio de mudanças organizacionais, que podem advir do uso de novas tecnologias, da adoção de novas técnicas de trabalho ou de maneiras de se organizar o trabalho, da realização de parcerias e, é claro, da inovação, que pela extensão do assunto, será discutida no próximo subcapítulo.

De acordo com Higgins (1984), a maioria das opções de respostas ao estresse fiscal estão relacionadas à prestação de serviços (mudanças no conteúdo ou forma de prestação de serviço) ou a processos internos (alterações na administração ou procedimentos de gestão central, como orçamento, compras e gestão de informação).

Segundo Pollitt (2010) as economias de eficiência virão de novas formas de organização e de novas tecnologias, ou seja, da inovação, apesar de, durante um período de austeridade, as condições para que isso aconteça acabam se deteriorando.

Algumas técnicas em uso na administração pública para a melhoria da produtividade listadas por Higgins (1984) são: a utilização de tecnologia avançada; o uso de recursos externos; a consolidação e reorganização; a revisão de procedimentos operacionais; e a melhoria do desempenho dos funcionários.

Para Dunsire e Hood (1989), alcançar ganhos de produtividade ou eficiência requer a implantação de uma estratégia de reforma consistente, muitas vezes incluindo uma combinação de disposições, como explorar a inovação tecnológica, definir prioridades na prestação de

serviços e necessidades do usuário, usar abordagens não relacionadas a serviços, construir novos relacionamentos e criar alianças, entre outros.

Poister e McGowan (1984) listaram cinco abordagens gerais para a melhoria da produtividade. As cinco abordagens incluem sistemas de controles gerenciais mais rígido (contabilidade de custos, gestão por objetivos, monitoramento de desempenho, etc.); incentivos aos funcionários, padrões de trabalho mais ambiciosos, novos métodos de prestação de serviços e uso de tecnologia avançada.

De acordo com Schmidt et al. (2017), alguns exemplos de busca de ganhos de eficiência são a adoção de esquemas de trabalho flexíveis para redução de custos de instalação, a integração de diferentes serviços públicos, a padronização de compras/contratos e a descentralização de serviços públicos.

Wolman (1983) afirma que grande parte das economias de eficiência é pautada em uma utilização menor de mão-de-obra. Certamente, a maior despesa dos órgãos públicos é com pessoal, no entanto, é neste campo que se tem menos oportunidades para reduções diretas (LEVINE, 1985). No entanto, conseguir entregar mais e melhores serviços apenas pela melhoria dos processos é um grande desafio.

Um mecanismo frequentemente discutido ao se falar em ganhos de eficiência é o desenvolvimento tecnológico. Para Pang et al. (2014), é imperativo que os formuladores de políticas entendam o impacto do investimento em TI na eficiência das organizações públicas. A disseminação de sistemas de TI modernos, muitas vezes com arquitetura comum e proveniência corporativa, tem sido uma notável característica do desenvolvimento administrativo ao longo da última geração (LODGE; HOOD, 2011).

Assim como no setor privado, o tamanho dos gastos com TI nas organizações do setor público é significativo. Dadas as tecnologias emergentes e a natureza difusa da TI em todos os aspectos dos governos, espera-se que a TI desempenhe um papel mais amplo na melhoria e na inovação dos processos administrativos e na prestação de serviços públicos (PANG et al., 2014).

Pang et al. (2014) apresentam alguns exemplos, a partir do estudo de outros autores, para ilustrar os efeitos múltiplos da relação custo-benefício da TI no setor público. Em primeiro lugar, a TI pode automatizar operações manuais, baseadas em papel e sujeitas a erros para operações rápidas e confiáveis. Em segundo lugar, a TI pode fornecer aos funcionários públicos uma gama de informações atualizadas e sofisticadas, permitindo assim decisões melhores e mais rápidas. Finalmente, a TI pode promover uma coordenação e cooperação interdepartamentais mais sólidas, com compartilhamento de informações corretas e oportunas.

Ao estudarem o impacto da TI na eficiência administrativa dos governos estaduais dos Estados Unidos da América (EUA), Pang et al. (2014) encontraram evidências de que maiores investimentos em TI estão relacionados a maior eficiência nos estados. Os resultados do estudo indicaram que um aumento de \$ 1 no orçamento de TI *per capita* está associado a um declínio de \$ 4,18 no custo per capita de operação e depreciação de capital.

O estudo de Pang et al. (2014) confirma, ainda, a preocupação de gerentes de TI de que reduções nos investimentos em TI possam, de fato, prejudicar os esforços para melhorar a eficiência da administração governamental no longo prazo e sugere que os governos precisam aproveitar as tecnologias da informação como uma ferramenta para superar crises fiscais.

No entanto, Lodge e Hood (2011) alertam que, até agora, pelo menos, a evidência de que os investimentos em sistemas de TI reduziram radicalmente os custos no governo é extremamente vago, embora, claro, seja sempre possível que algum avanço radical esteja por vir.

Elston et al. (2018) afirmam que há um interesse crescente, entre acadêmicos e profissionais, pelo papel que a colaboração inter-organizacional pode atuar na redução do custo da entrega de serviços públicos aos cidadãos. Em estudo realizado sobre medidas de eficiência colaborativas, os autores distinguem dois tipos de colaboração: a colaboração orientada pela complexidade que confronta interdependências de *tarefas*, que não podem ser atendidas individualmente, pois envolve necessidades políticas e transversais; e a colaboração orientada para eficiência, que se concentra em interdependências de *escala*.

Segundo Elston et al. (2018), em certa medida, as organizações públicas podem perseguir as economias de escala e escopo internamente, redesenhando processos ou reestruturando departamentos. No entanto, uma vez esgotados esses esforços, é necessário um "caminho de crescimento" externo.

Ainda, de acordo com Elston et al. (2018), soluções colaborativas, envolvendo compartilhamento de pessoal e oferta conjunta de atividades comuns como compras públicas, tecnologia da informação e expertise profissional, muitas vezes estão sendo implementadas no lugar ou, ao lado, de fusões de órgãos públicos. Além disso, as colaborações permitem um maior investimento em pessoal ou equipamentos de maior capacidade para enfrentar problemas políticos difíceis, resultando em organizações mais eficazes devido ao uso mais eficiente dos recursos.

De acordo com Wolman e Davis (1980), diante de um quadro de crise financeira, parece haver algum aumento na contratação de empresas do setor privado como meio explícito de se obter economias de eficiência.

Segundo Alonso et al. (2007), os defensores da terceirização afirmam que ela induz a economia de custos e ganhos de eficiência, particularmente através da introdução da competição e da disciplina da iniciativa privada. No entanto, o entendimento de que a terceirização sempre gera economia de custos de qualquer tipo pode ser precipitada, pois muitas vezes ela inclui a existência de altos custos de transação, problemas de ilusão fiscal, pressão de grupos de interesse e outras externalidades negativas, como reduções de empregos.

Alonso et al. (2007) ressaltam que não há uma receita única para o bom funcionamento de uma política de terceirização, a qual vai depender de situações setoriais, geográficas e políticas particulares e um conjunto específico e muitas vezes complexo de condições estabelecidas.

Segundo os autores, para que haja a redução de gastos do governo, os formuladores de políticas devem garantir que as pré-condições específicas estejam em vigor para que a terceirização possa entregar as economias esperadas, por meio da condução de uma análise de custo-benefício, com foco particular nos custos derivados de contratos de elaboração, gestão e monitoramento de externalidades negativas, possíveis problemas de "atrasos" e assim por diante.

Além disso, ao se falar em terceirização, é importante destacar que alguns valores públicos constitucionais podem ser perdidos quando a responsabilidade pela execução dos serviços é transferida do empregador (o Governo) para uma empresa privada. Santos et al. (2019) constataram que as empresas terceirizadas não se mostram preocupadas com o alcance do interesse público, mas apenas visam lucro, na medida em que não se comprometem a fornecer o serviço de acordo com o que se propuseram a entregar.

Como sugerido por Schmidt (2017), esquemas de trabalho flexíveis podem ser uma opção para a redução de custos de instalação. Nos tempos atuais, a maneira mais amplamente difundida de trabalho flexível tem sido o teletrabalho ou uma combinação híbrida deste método de trabalho com o presencial, que além de economia, pode também resultar no aumento da produtividade dos servidores.

Nogueira Filho et al. (2020) realizaram um estudo que se propôs a analisar a experiência-piloto do teletrabalho em um órgão público, por meio de duas vertentes: a melhoria do desempenho dos servidores e a redução de custos para o órgão. Os resultados demonstraram que há evidências de que a produtividade do órgão teve um aumento superior a 20%, sendo que o percentual médio de aumento de produtividade por servidor foi de 40,10%. Quanto à redução dos custos, os cálculos apontam para uma economia diária de R\$ 907,49 para cada servidor em teletrabalho.

Contudo, os autores salientam que esse valor por fazer parte dos custos fixos não pode ser suprimido dos custos comuns, pois aqueles independem da presença dos servidores no ambiente organizacional. Por outro lado, com a adoção do teletrabalho, é possível perceber uma otimização de espaço físico, a qual pode ser aumentada em função de novas adesões ao teletrabalho. Assim, a redução do espaço físico e a otimização para a acomodação e logística das unidades operacionais podem gerar uma oportunidade de racionalização de custos para o órgão, por meio da economia com contratos de aluguel (NOGUEIRA FILHO et al., 2020).

Higgins (1984) argumenta que a administração pública pode ainda fazer uso de duas opções principais para lidar com alto custos dos serviços: acordos intergovernamentais e com o setor privado. Ou seja, as autoridades devem repensar a forma tradicional de prestação de serviços dependente de funcionários públicos. Contudo, o autor pontua que existem aspectos legais, políticos e limitações práticas à adoção em atacado de algumas das opções rotuladas de abordagens alternativas de prestação de serviços que merecem atenção.

4.4 EFICIÊNCIA E INOVAÇÃO

A inovação pode ser entendida como a geração e subsequente implementação ou adoção de uma ideia, prática ou serviço que é novo para a organização (WALKER, 2007). Na administração pública, a inovação está diretamente relacionada à busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços (GUIMARÃES, 2000, p. 127).

Brandão e Bruno-Faria (2013) consideram inovações, não apenas os produtos, processos e métodos que o órgão desenvolve de forma pioneira, mas também aqueles adotados de outras empresas ou organizações. Ou seja, a inovação pode resultar tanto da criatividade como da adoção de inovações de outras organizações (VOET, 2019).

As inovações podem ser diferenciadas em três tipos: serviço, processo e auxiliares (Damanpour, 1987), que apesar de terem objetivos diferentes, podem se sobrepor, em razão da dependência que pode existir entre elas (VOET, 2019).

As inovações de serviço referem-se a inovações na produção, ou seja, no serviço ou bem que a organização produz, têm um foco externo e são impulsionadas pelas demandas dos clientes (VOET, 2019). As inovações de processo são focadas internamente, visam aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais por meio dos quais os serviços são prestados, requerem habilidades e competências tecnológicas e gerenciais (DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009). E as inovações auxiliares ou colaborativas, por sua vez, dependem em

parte dos esforços de atores externos, como usuários de serviço ou organizações parceiras, são desenvolvidas em conjunto (VOET, 2019).

Lampe (2017) propõe um efeito positivo direto da disposição da administração pública em adotar inovações sobre o custo-benefício da prestação de serviços. O autor encontrou uma ligação positiva entre a vontade de inovação voluntária (processo) e a eficiência dos custos dos serviços públicos dos governos locais alemães.

Os resultados do seu estudo sugerem que o tempo e os recursos dedicados à promoção da inovação provavelmente serão bem investidos, dada a forte associação entre a vontade de inovação e a relação custo-benefício da prestação de serviços dos governos locais.

Lampe (2017) destaca o valor de se estabelecer uma cultura que valoriza a orientação para a inovação e a vontade de inovar de uma organização, aumentar a importância das inovações e estimular a disposição para inovar pode ser vital, pois os benefícios de desempenho podem permanecer indefinidos na ausência desse atributo cultural.

De acordo com Peters (2011), apesar da dificuldade de se governar em meio à crise, pode haver oportunidades de inovação e aprendizagem neste período, isto porque as crises podem fornecer flexibilidade e capacidade política para mudanças. Para Voet (2019), diante de um ambiente de mudanças, a inovação funciona como um mecanismo central que sustenta a adaptação organizacional.

No entanto, Mone, McKinley e Barker (1998) ao pesquisarem o efeito do declínio organizacional sobre a inovação, descobriram que altos níveis de comprometimento de recursos afetam negativamente a inovação organizacional. Esse também pode ser o caso de mudanças organizacionais durante o estresse fiscal. Se a proporção das despesas pré-comprometidas for alta, a flexibilidade organizacional para alterar ou redistribuir recursos para buscar a mudança pode ser limitada.

De acordo com Pollitt (2010), a formulação de uma mensagem equilibrada de que cortes devem ser feitos, mas que, ao mesmo tempo, são necessárias abordagens mais novas e criativas, não é algo fácil. Ou seja, para que isso ocorra, é preciso garantir que as novas regras introduzidas para impor a economia não involuntariamente também estrangulem as tentativas de fazer algo novo.

Muitos políticos insistem que reformas para economizar dinheiro podem ser elaboradas de forma a preservar ou mesmo melhorar a qualidade, eficiência e eficácia do serviço, por meio da ênfase em novas formas de trabalhar e na "inovação". Apesar desta ser parte da solução e uma das principais esperanças para a melhoria do desempenho em condições de austeridade, mesmo com inovações consideráveis, dificilmente a escala absoluta de reduções de despesas

necessárias será tão grande para se compensar inteiramente a necessidade de cortes de serviços (POLLITT, 2012).

4.5 EFICIÊNCIA E REFORMA ADMINISTRATIVA

Antes de se iniciar a discussão proposta neste subcapítulo, que tem por objetivo analisar como as reformas administrativas estão associadas à busca de uma maior eficiência no setor público, e, após, verificar a possibilidade de sua implementação em tempos de crise, cabe, primeiramente, a pergunta: o que pode ser considerado como uma reforma da gestão pública?

Pollitt e Bouckaert (2011, p. 2, tradução nossa) a definem como “mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que (em certo sentido) funcionem melhor”. Essas "estruturas ou processos" podem ser as estruturas organizacionais, a forma de gestão de pessoal ou as relações jurídicas e administrativas com os cidadãos. O "fazer com que funcionem melhor" pode significar ser mais eficiente ou responsiva ou, simplesmente, alcançar sua missão.

A reforma da gestão pública mais recente e ainda em vigor na maioria dos países é o *New Public Management* (NPM). Criado a partir de ideias do liberalismo clássico, na década de 70, esta reforma teve como propósito reduzir o escopo e o tamanho do Estado e inserir o espírito dos mecanismos de mercado no governo (MOTTA, 2013).

O NPM surgiu em um contexto de crise econômica mundial, na qual o aumento considerável do tamanho da despesa pública tornou-se insustentável, tanto em razão do crescimento do papel social do Estado, como pelo excesso de controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos da administração pública, advindos do modelo burocrático de gestão adotado até então, o que a tornava lenta, cara e ineficiente (BRESSER-PEREIRA, 2010).

As propostas do NPM avançaram rapidamente e mundialmente, tendo em vista que as promessas de reinvenção da Administração Pública eram bem-vindas pela população, elas traziam um novo otimismo na gestão pública em razão de suas idealizações de maior qualidade e eficiência (MOTTA, 2013).

A adoção do NPM leva os governos centrais a se concentrarem mais na regulação estratégica e a se distanciar da prestação direta de serviços (POLLITT, 2010). Na lógica da reforma gerencial do Estado, o governo deveria concentrar seus esforços nas suas atividades principais (*core functions*), enquanto as demais deveriam ser submetidas a licitação pública e

contratados com terceiros, o que, por conseguinte, geraria substancial economia para os governos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Além disso, no NPM prega-se a descentralização da administração pública, por meio da criação de “agências autônomas” controladas por contratos de gestão, nos quais são definidos indicadores de desempenho a serem alcançados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com Pollitt e Bouckaert (2011), as práticas específicas trazidos pelo NPM incluem: maior ênfase no desempenho; preferência por formas organizacionais enxutas, planas, pequenas e especializadas; substituição generalizada de relações hierárquicas por contratos; injeção generalizada de mecanismos de mercado; ênfase em tratar os usuários do serviço como clientes e ênfase na aplicação de técnicas genéricas de melhoria da qualidade.

Contudo, é importante esclarecer que sintetizar as características do NPM é algo que apresenta capacidade restrita, diante do dinamismo que esse modelo de reforma foi implementado em uma heterogeneidade de países e da complexidade de seus objetivos, o que resultou em uma miríade de conceitos e iniciativas, apesar dos princípios similares (CAVALCANTE, 2017).

A conexão entre as reformas da gestão pública e episódios de austeridade financeira é claramente complexa e variável, contudo, os dois não estão necessariamente intimamente ligados. Às vezes, grandes reformas ocorrem sem precipitar qualquer crise financeira, mas às vezes elas claramente se originam em tais crises. E às vezes, na maioria dos casos, as crises financeiras são gerenciadas com "gerenciamento de cortes", mas sem reformas fundamentais do sistema (POLLITT, 2010).

Pollitt (2010) argumenta que sob austeridade pode haver o interesse dos governos em implantar reformas baseadas no NPM, em razão de já haver muita experiência neste tipo de reforma e de seus excessos e fracassos já serem conhecidos pelas tentativas anteriores. No entanto, contra a NPM, verifica-se que a adoção da terceirização e de parcerias público-privadas muitas vezes levaram os governos a ficarem pagando pelas licitações excessivamente otimistas e pela gestão inadequada dos parceiros do setor privado.

Para Diefenbach (2009), a NPM e conceitos gerenciais semelhantes são simplesmente contrários aos interesses do público, bem como aos interesses da grande maioria das pessoas que trabalham no setor público. O autor questiona se as mudanças foram necessárias para “modernizar” os serviços públicos ou se são amplamente “benéficas e bem-vindas”, especialmente, sobre o ponto de vista ético, haja vista que a adoção da ideologia de mercado para gerir assuntos públicos muitas vezes se contrapõe.

Pérez-López et al. (2015) também evidenciaram, em um estudo feito em governos locais espanhóis, que a adoção dos métodos de entrega da NPM não alcançou altos índices de eficiência de custos. No entanto, houve uma tendência de aumento da eficiência em tempos de recessão, principalmente no que diz respeito à gestão de recursos.

Contudo, em estudo realizado por Andrews et al. (2018), que buscou avaliar o impacto das reformas do NPM (*downsizing*, agendamento, terceirização, orientação ao cliente e práticas flexíveis de emprego) em 20 países europeus, verificou-se que as reformas do NPM estão associadas à maior eficiência do setor público, em especial, as relacionadas ao tratamento dos usuários dos serviços como clientes e práticas flexíveis de emprego, sendo que a primeira, isoladamente, está fortemente relacionado à melhoria do desempenho da administração pública em geral.

Andrews et al. (2018) também sugerem que os formuladores de políticas que buscam modernizar o setor público devem priorizar as reformas gerenciais dentro das organizações públicas em vez das transformações estruturais em grande escala.

Apesar de já se terem passado mais de 30 anos da implantação do NPM em muitos países, muitas de suas premissas continuam vigentes, pois grande parte da agenda pós-New Public Management (pós-NPM) não apresentou novas reformas, mas trouxe apenas mudanças incrementais, ou seja, revisões ou complementações, aos princípios e diretrizes proveniente do NPM (CAVALCANTE, 2017).

Nesse sentido, de acordo com Christensen (2012), as reformas normalmente não se substituem, mas, frequentemente são adicionadas às antigas, produzindo sistemas administrativos híbridos. Segundo os autores, quando os sistemas político-administrativos são confrontados com novas reformas, alguns de seus elementos tradicionais continuam a coexistir com elementos de reforma, produzindo um sistema cada vez mais complexo e em camadas, à medida que esses novos elementos, por sua vez, são adaptados e institucionalizados.

Segundo Sørensen e Kristiansen (2016), diante dos tempos atuais de austeridade, o cenário mais provável é que se reforce a continuidade gradual das trajetórias de reforma inspiradas no NPM para reformas pós-NPM.

As reformas pós-NPM têm uma orientação principalmente interorganizacional, elas procuram melhorar a coordenação horizontal de organizações governamentais e também a coordenação entre o governo e outros atores, implicam um padrão misto de serviços internos e ofertados e redes de distribuição, baseado no cliente, estilo de gerenciamento holístico, habilidades de abrangência de limites, metas combinadas, enfoque processual, imparcialidade e normas éticas e controle centralizado mais forte (LODGE; GILL, 2011).

Para Cavalcante (2017), as tendências na administração pública após a hegemonia do NPM são baseadas nos seguintes princípios e diretrizes: colaboração e parcerias; redes; visão integrada e holística da gestão pública; *accountability* e responsividade; participação e engajamento; liderança; coordenação e controle, *e-government* e tecnologia de informação e comunicação (TIC); e fortalecimento da burocracia pública.

Ainda, segundo Cavalcante (2017, p. 28) “espera-se que as mudanças de caráter inovador na gestão pública, sejam em processos e/ou serviços, advenham da mistura dessas tendências e não necessariamente do foco restrito a uma delas”.

Como se pode notar, no pós-NPM, a noção comum é que trabalhar além das fronteiras organizacionais, jurisdicionais e políticas/administrativas permitirá o desenvolvimento e a implementação de políticas e prestação de serviços mais eficientes e/ou eficazes (CHRISTENSEN, 2012), o que, por sua vez, implicam em um maior foco na integração, coordenação horizontal alinhada com uma abordagem de governança e maior controle e recentralização política (POLLITT, 2003b; LÆGREID; VERHOEST, 2010 apud CHRISTENSEN, 2012), sem esquecer, é claro, de mais gestão do desempenho (POLLITT, 2010).

Por fim, cabe destacar que, de acordo com Pollitt (2010), as implicações da austeridade financeira são ambíguas no que diz respeito à reforma gerencial. Por um lado, torna-se mais difícil, porque as reformas não podem ser lubrificadas com dinheiro novo. Mas, por outro lado, um sentimento de crise pode tornar mais fácil considerar opções radicais e mudanças mais fundamentais do que de outra forma entrariam na agenda de viabilidades.

5 ÓRGÃOS OBJETOS DE ESTUDO

Este capítulo tem por objeto fazer uma breve apresentação dos órgãos escolhidos para o estudo de caso desta pesquisa, por meio do registro de suas atribuições institucionais e do detalhamento de sua forma de organização.

5.1 MPF

O Ministério Público brasileiro é formado pelos Ministérios Públicos nos estados (que atuam perante a Justiça estadual), e pelo Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O MPU, regido pela Lei Complementar nº 75/1993, é instituição permanente, que tem por principais atribuições promover a ação direta de inconstitucionalidade em face a Constituição Federal, a representação para intervenção federal nos Estados e Distrito Federal, o inquérito civil, a ação civil pública e, privativamente, a ação penal pública (BRASIL, 1993).

O Ministério Público Federal (MPF) é um dos ramos do Ministério Público da União (MPU), instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Sua organização, seu funcionamento e as atribuições administrativas de seus órgãos e unidades obedecem ao disposto na Constituição Federal, na Lei Complementar nº. 75/93, no Regimento Interno Diretivo do MPF, no Regimento Administrativo do MPF e nas diretrizes constantes no Planejamento Estratégico Institucional.

Conforme dispõe a CF (BRASIL, 1998), o MPF atua nas causas nas quais há interesse federal, nas áreas criminais, cível e eleitoral. Assim sendo, atua junto à Justiça Federal, ou seja, perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, os tribunais regionais federais, os juízes federais e os juízes eleitorais.

Também cabe ao MPF atuar nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional (BRASIL, 1993).

De acordo com a Lei Complementar n.º. 75/1993, art. 38, incumbe ao Ministério Público Federal, especialmente:

- I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;
- II - requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;
- III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;
- IV - exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º;
- V - participar dos Conselhos Penitenciários;
- VI - integrar os órgãos colegiados previstos no § 2º do art. 6º, quando componentes da estrutura administrativa da União;
- VII - fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral (BRASIL, 1993, s/p.).

O MPF também pode atuar extrajudicialmente, quando realiza recomendações, audiências públicas e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC).

O chefe do MPU e do MPF é o Procurador-Geral da República, ele é nomeado pelo presidente da República, após autorização da maioria absoluta do Senado Federal (BRASIL, 1988). A sede administrativa do MPF é a Procuradoria-Geral da República (PGR), que está localizada em Brasília/DF.

O Ministério Público brasileiro, incluso o Ministério Público Federal, não faz parte de nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e tem independência funcional assegurada pela Constituição Federal. Além disso, o Ministério Público tem autonomia na estrutura do Estado: não pode ser extinto ou ter atribuições repassadas a outra instituição. Os membros (procuradores) possuem as chamadas autonomia institucional e independência funcional, ou seja, têm liberdade para atuar segundo suas convicções, com base na lei (BRASIL, 1988).

Destaca-se também que cabe ao Ministério Público elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Se a respectiva proposta orçamentária não for encaminhada dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados (BRASIL, 1988).

São órgãos do Ministério Público Federal (Regimento Interno Diretivo do MPF, Portaria PGR/MPF n.º 357 de 5 de maio de 2015):

- I – Procurador-Geral da República;
- II – Colégio de Procuradores da República;
- III – Conselho Superior do Ministério Público Federal;

- IV – Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
- V – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;
- VI – Conselho Institucional do Ministério Público Federal;
- VII – Corregedoria do Ministério Público Federal;
- VIII – Ouvidoria do Ministério Público Federal;
- IX – Subprocuradores-Gerais da República;
- X – Procuradores Regionais da República; e
- XI – Procuradores da República.

O Ministério Público Federal possui a seguinte estrutura (Art. 4º do Regimento Interno Diretivo do MPF, Portaria PGR/MPF nº 357 de 5 de maio de 2015):

- I – Procuradoria-Geral da República;
- II – Procuradorias Regionais da República;
- III – Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal; e
- IV – Procuradorias da República nos Municípios.

As unidades mencionadas nos incisos de I a III são Unidades Administrativas de Gestão, que no total são 32, sendo 5 Procuradorias Regionais da República e 26 Procuradorias da República nos Estados e 1 Procuradoria da República no Distrito Federal.

As Procuradorias da República nos Municípios, mencionadas no inciso IV, são Unidades Administrativas Vinculadas às respectivas Procuradorias da República nos Estados. Deste modo, além da Procuradoria-Geral da República, são mais de 200 unidades do MPF espalhadas em todo o país.

De acordo com o Relatório de Gestão do MPU de 2020, o quadro de pessoal do MPF, contava com a existência de 1.787 cargos de membros (procuradores), dos quais 1.165 encontravam-se ocupados, e 10.786 cargos de servidores, dos quais 10.064 encontravam-se ocupados (MPF, 2020).

À Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, que funciona na PGR, compete fixar diretrizes e políticas de abrangência nacional, bem como planejar, organizar, dirigir e monitorar as atividades administrativas institucionais. Ela é dirigida pelo Secretário-Geral, designado pelo Procurador-Geral da República, dentre os membros do Ministério Público Federal (Arts. 3º e 4º do Regimento Interno Diretivo do MPF, Portaria PGR/MPF nº 357 de 5 de maio de 2015).

A Secretaria-Geral, integrada por órgãos dotados de atribuições diretivas e de coordenação nacional, tem a seguinte estrutura administrativa (BRASIL, 1993):

- I - Chefia de Gabinete;
- II - Consultoria Jurídica;
- III - Secretaria do Programa de Saúde e Assistência Social do Ministério Público Federal;
- IV - Secretaria de Administração;
- V - Secretaria de Engenharia e Arquitetura;
- VI - Secretaria de Gestão de Pessoas;
- VII - Secretaria de Educação e Desenvolvimento Profissional;
- VIII - Secretaria de Planejamento e Orçamento;
- IX - Secretaria de Segurança Institucional;
- X - Secretaria de Serviços Integrados de Saúde;
- XI - Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação; e
- XII - Secretaria Jurídica e de Documentação.

O processo de modernização do Ministério Público Federal teve início com o Planejamento Estratégico Institucional 2011-2021. Ele tem como objetivo tornar a instituição uma estrutura integrada e organizada, possibilitando a agilidade na tomada de decisão, de modo a aprimorar e adequar a gestão de pessoas, de materiais e de recursos orçamentários e financeiros às necessidades da atividade institucional, em prol da melhoria dos serviços prestados à sociedade brasileira (MPF, 2020).

5.2 TCU

O Tribunal de Contas da União presta auxílio ao Congresso Nacional no controle externo das contas da União e das entidades da administração direta e indireta, o que abrange qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

O art. 71 da Carta Magna elenca as competências do Tribunal, as quais são resumidas a seguir: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo

capital social a União participe; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; prestar as informações de suas fiscalizações, auditorias e inspeções, quando solicitado licitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões; aplicar sanções aos responsáveis, nos casos previstos em lei; em caso de verificada ilegalidade; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988).

O TCU também conta com outras atribuições além das estabelecidas pela Constituição Federal, as quais foram conferidas por leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a Lei de Licitações e Contratos (8666/93) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como, por exemplo, informar as obras com indícios de irregularidades graves à Comissão Mista de Orçamentos, de modo a subsidiar o Congresso Nacional na aprovação da LOA do exercício subsequente.

As áreas de atuação do Controle Externo são administração pública, comunicações, desporto e lazer, previdência social, trabalho, agricultura e meio ambiente, educação e cultura, energia, relações exteriores, transporte, assistência social e cidadania, defesa nacional e segurança pública; indústria, serviços e comércio exterior; Saúde; ciência, tecnologia e inovação; desenvolvimento; infraestrutura urbana e mobilidade.

A atuação do TCU também pode ser classificada em áreas transversais que tratam de assuntos comuns a muitas áreas de governo, como: contratações públicas; Fiscobras; transferências obrigatórias; análise de políticas públicas; desestatização e regulação; combate à corrupção; finanças públicas; pessoal; tecnologia da informação; eficiência e produtividade.

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros, dos quais um terço é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, e os outros dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional.

Por ser um órgão colegiado, as deliberações do TCU são tomadas pelo Plenário ou pela 1ª e 2ª câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do TCU. As câmaras são compostas por quatro ministros, dois ministros-substitutos e por um representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Todas as sessões do colegiado são realizadas com a presença de representante do MPTCU.

A secretaria do Tribunal presta apoio técnico e executa os serviços administrativos. Para desempenhar as atividades estratégicas, técnicas e administrativas do Tribunal, a Secretaria do

TCU possui em sua estrutura unidades básicas e as unidades de assessoramento, direto à Presidência e a autoridades.

As unidades básicas são a Secretaria-Geral da Presidência (Segepres); a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); e a Secretaria-Geral de Administração (Segedam). As unidades de assessoramento direto à Presidência são a Consultoria Jurídica (Conjur) e a Secretaria de Auditoria Interna (Seaud). As unidades de assessoramento a autoridades são o Gabinete do Presidente (Gabpres), o Gabinete de Apoio Estratégico (Gapes), o Gabinete do Corregedor (Corregedoria), e os Gabinetes de Ministro, de Ministro-Substituto e de Membro do Ministério Público junto ao Tribunal.

A Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) tem por finalidade assegurar o suporte estratégico do Tribunal, atuando no desenvolvimento de atividades de apoio especializado aos órgãos colegiados da Casa, na coordenação das iniciativas de Tecnologia da Informação (TI), capacitação e desenvolvimento de competências, modernização do Tribunal, planejamento, comunicação, ouvidoria, etc.

A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) tem por função gerenciar as atividades de controle externo, por meio do planejamento, coordenação e supervisão das ações de controle, com o apoio e assessoramento necessários.

A Secretaria-Geral de Administração (Segedam) é responsável pela gestão das funções administrativas do Tribunal, como: gestão de pessoas, gestão orçamentária, financeira e contábil, gestão de aquisições e de contratos, gestão patrimonial e gestão de serviços de engenharia, manutenção e apoio.

O tribunal também tem em sua estrutura uma Escola Superior, o Instituto Serzedello Corrêa, que tem por finalidade propor, implementar e acompanhar políticas e diretrizes de educação corporativa e gestão do conhecimento organizacional, além de fomentar a inovação e a pesquisa, entre outras atribuições.

O TCU tem sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, possuindo Secretarias em todos os estados da federação, todas localizadas nas capitais, contando, portanto, com 26 unidades nos estados.

De acordo com o Relatório de Gestão do TCU de 2020, o órgão conta com uma força de trabalho total de 2.687 servidores, dos quais 1.776 são auditores, 892 técnicos e 19 auxiliares. No entanto, em razão das vagas de cargos disponíveis que não podem ser providas enquanto não houver autorização na lei orçamentária anual, o quantitativo efetivo de força de trabalho no final de 2020 era de 2.202 servidores, dos quais 1.555 são auditores, 631 técnicos e 16 auxiliares (TCU, 2020).

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os procedimentos metodológicos que permitiram a realização do estudo. Nesta etapa do documento são discutidas as escolhas metodológicas feitas em relação ao desenho, à natureza da pesquisa, à coleta, ao exame e à análise dos dados. Destacam-se, também, os casos estudados e a justificativa de suas escolhas para o trabalho de pesquisa.

6.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A metodologia escolhida para este estudo foi a pesquisa de métodos mistos, pois trabalha simultaneamente com dados quantitativos e elementos qualitativos de análise. De acordo com Creswell e Clark (2013), a utilização deste método tem como ponto forte compensar as fragilidades tanto das pesquisas quantitativas quanto da pesquisa qualitativa, quando adotadas em isolado, de modo a proporcionar mais evidências para o estudo de um problema de pesquisa.

De acordo com Godoy (1995, p. 62), “os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada”.

Por outro lado, num estudo quantitativo, em linhas gerais, o pesquisador conduz seu trabalho a partir de um plano estabelecido *a priori*, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas, pois há a preocupação com a medição objetiva e a quantificação dos resultados para se garantir uma margem de segurança em relação às inferências obtidas, por meio do emprego instrumental estatístico na análise dos dados (GODOY, 1995).

Assim, a combinação das duas abordagens de pesquisas acima serve para que uma fonte de dados considerada insuficiente seja explicada por um segundo método, de modo a se aprimorar o método primário, ou seja, a adoção do método misto ajuda a responder perguntas que não podem ser respondidas apenas por uma abordagem de pesquisa (CRESWELL; CLARK, 2013).

Além disso, esta pesquisa é classificada como uma pesquisa descritiva, pois objetiva descrever as características de determinado fenômeno e estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2002).

Para o melhor desenvolvimento da pesquisa e compreensão do fenômeno em análise, será utilizada como estratégia de pesquisa o estudo de caso.

O estudo de caso é uma investigação empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 21).

Segundo Gil (2002, p. 54), o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Corroborando, neste sentido, Yin (2001) afirma que a investigação de estudo de caso: (i) enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; (ii) beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados; e (iii) baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo.

Para este estudo decidiu-se pela utilização de múltiplos casos, ou seja, a pesquisa foi aplicada a mais de um objeto. De acordo com Gil (2002, p. 139) “considera-se que a utilização de múltiplos casos proporciona evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para a elaboração de uma pesquisa de melhor qualidade”. Contudo, ainda, segundo o autor, “este tipo de pesquisa requer uma metodologia mais apurada e mais tempo para coleta e análise dos dados” (GIL, 2002, p. 139).

Em razão da complexidade dos elementos de análise escolhidos para o estudo em questão, no entanto, não foi possível a aplicação da pesquisa a um número recomendável de casos, inclusive pela dificuldade no acesso às informações necessárias para o estudo. Por isso, propôs-se que a pesquisa fosse aplicada a apenas dois órgãos públicos, de modo a se fazer uma análise comparativa.

Ressalta-se, ainda, que o estudo de casos aqui proposto pode ser classificado como instrumental, visto que sua intenção é promover *insights* a respeito de alguma questão ou expor alguma generalização (STAKE, 2000), visto que o caso assume um papel de suporte, facilitando o entendimento da questão. Neste caso, o pesquisador possui além do interesse sobre o caso específico, outros interesses externos relacionados a um fenômeno ou teoria.

Por fim, registra-se que para a realização do estudo de caso proposto nesta pesquisa, os *locus* escolhidos foram o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União. A escolha justifica-se por serem órgãos públicos de abrangência nacional, com unidades em todos os estados da federação, vinculados a uma gestão central, por se encontram em um forte processo de modernização estratégica e, principalmente, por realizar ações de interesse para o objeto de pesquisa aqui estudado. Algumas informações sobre o funcionamento, a estrutura e os dados

de gestão dos referidos órgãos encontram-se em capítulo próprio deste estudo destinado exclusivamente ao assunto

6.2 MÉTODO DE COLETA DE DADOS

Para a melhor apresentação dos dados coletados, o estudo foi organizado da seguinte maneira:

Primeiramente, foram colhidos dados, no SIGA Brasil, que é um sistema de informações sobre orçamento público federal, disponibilizado pelo Senado Federal, que permite acesso aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, sobre os orçamentos dos órgãos públicos objeto de estudo e seus respectivos grupos de natureza de despesas e elementos de despesas, para verificar as mudanças ocorridas ao longo dos anos, na destinação de seus recursos.

Assim, foi possível analisar, em uma séria histórica de 20 (vinte) anos ou de 10 (dez) anos, conforme disponibilidade dos dados, um período inicial da política expansionista ditada pelo governo da época, e, posteriormente, um período de retração, diante do NRF. Por meio de tal análise, foi possível identificar quais as áreas mais afetadas pelos cortes orçamentários.

Nessa fase da pesquisa, pretendeu-se coletar dados que permitiram uma análise temporal dos valores executados referentes aos grupos de despesas (1- Despesa de pessoal, 2 – Outras despesas correntes e 3 – Investimentos) dos órgãos em estudo. A intenção foi verificar o impacto do crescimento de despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias de cada órgão, a partir do estabelecimento do NRF. Além disso, pretendeu-se evidenciar como se comportam os quantitativos orçamentários destinados às despesas de custeio e aos investimentos durante os diferentes períodos da análise.

Após, para trazer maior aprofundamento ao tema, foram ainda coletados os dados referentes às despesas discricionárias dos órgãos públicos estudados pelos seus elementos de despesas. Isso permitiu que se descobrisse quais áreas foram as mais prejudicadas e se houve alguma área favorecida. Também pôde-se estabelecer relações entre elas. A título de exemplo, pôde-se verificar as variações e fazer comparações entre os diferentes tipos de despesas de custeio e de investimentos.

Destaca-se que as despesas obrigatórias são aqui representadas pelas despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a cargos, funções ou empregos, civis, e membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias; bem como pelos

benefícios assistenciais, tais como auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-creche, auxílio-natalidade e auxílio-funeral.

Por sua vez, as despesas discricionárias dividem-se em despesas de custeio e investimento. As despesas de custeio são as destinadas à aquisição de materiais e serviços para manutenção das unidades administrativas, como material de consumo, diárias, locação de imóveis, locação de mão de obra, pagamento de estagiários, manutenção predial etc. Os investimentos são as dotações aplicadas no patrimônio permanente, como exemplo temos o planejamento e execução de obras e reformas, aquisição de equipamentos, aquisição ou desenvolvimento de softwares etc.

Na segunda fase da pesquisa, buscou-se explicar os achados desta primeira base de dados, obtida de forma quantitativa, por meio de uma segunda base de dados, que fará uso da pesquisa qualitativa, conforme propõem Creswell e Clark (2013). Contudo, nesta fase, deu-se destaque a dados coletados após 2017, quando do início da vigência do NRF. Alguns dados de 2016 também foram incluídos por se tratar de um ano de inúmeras restrições orçamentárias, ocasionadas por contingenciamentos do Governo Federal.

Nesta fase, o *corpus* da pesquisa foi constituído de documentos oficiais relacionados com a melhoria da eficiência de gastos dos órgãos públicos em estudo, em especial, após a imposição do NRF, a principal fonte de dados para esta fase do estudo são os relatórios de gestão, no entanto, para se complementar as informações também houve a utilização de ofícios, resoluções, instruções internas, atas de reuniões, despachos, portarias e outros registros e publicações.

Os Relatórios de Gestão fazem parte da prestação de contas que os responsáveis pela gestão de recursos públicos devem realizar a cada exercício para o TCU. Eles oferecem uma visão sobre a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas das Unidades Prestadoras de Conta, além de demonstrarem e justificarem os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos (TCU,2020c). Atualmente é regulamento pela Instrução Normativa (IN)-TCU 84/2020.

Além dos documentos citados, para validação do *corpus* da pesquisa, foram realizadas entrevistas de atores chaves que compõe a alta administração dos órgãos em estudo e que atuam no auxílio do estabelecimento de políticas internas e processos decisórios. Assim sendo, escolheu-se, para a realização da entrevista, servidores que atuam nas Secretarias de Orçamento dos órgãos em análise.

O objetivo foi compreender como e por que as decisões orçamentárias visando a eficiência de gastos frente ao atual período de austeridade foram tomadas, quais foram os

critérios de priorização de certas áreas e quais as perspectivas futuras com relação a diminuição dos gastos internos do órgão.

Para este estudo, foram consideradas como políticas e práticas gerenciais ligadas à eficiência na Administração Pública aquelas referentes à gestão de cortes com ganhos de eficiência, como projetos de TI, compartilhamento de atividades, teletrabalho, etc., e as referentes ao NPM e às tendências do pós-NPM. No entanto, tal escopo inicial não se limitou aos exemplos citados, mas também incluiu outras inovações encontradas durante o estudo de caso que visem à eficiência na Administração Pública.

Nesse sentido, é importante destacar que foram consideradas como inovações, não apenas os produtos, processos e métodos que o órgão desenvolve de forma pioneira, mas também aqueles adotados de outras empresas ou organizações, conforme conclui o estudo realizado por Brandão e Bruno-Faria (2013).

Acrescente-se, ainda, que para o melhor aproveitamento das entrevistas, decidiu-se pelo formato de entrevista parcialmente estruturada, haja vista que esta metodologia permite que o entrevistador se guie por pontos de interesse a serem explorados durante o seu curso (GIL, 2012).

O objetivo das entrevistas foi confirmatório e pautou-se nos resultados da pesquisa quantitativa e na análise documental. Deste modo, o roteiro de entrevista foi constituído de questões que permitissem aos atores o esclarecimento de pontos obscuros das análises prévias. As entrevistas foram feitas por meio remoto, via e-mail e videoconferência, entre junho e dezembro de 2021.

Cabe destacar, por fim, que, apesar da utilização de diferentes métodos e fontes de coleta de dados para a realização deste trabalho, para Yin (2001), o poder diferenciador do estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências.

6.3 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise de dados desta pesquisa foi feita por meio da análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (1979), a qual consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 1979, p. 42).

De acordo com a autora, a transformação dos dados coletados em resultados de pesquisa requer a utilização de certos procedimentos que possibilitem sua análise pelo pesquisador. Desta forma, para se atingir o objetivo esperado, Bardin (1979) organiza a análise de conteúdo em três diferentes fases cronológicas, quais sejam: 1) pré-análise; 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

Assim, conforme os ensinamentos da autora, a fase de pré-análise desta pesquisa foi caracterizada pela organização do material coletado. É nesta fase que as ideias iniciais da pesquisa são sistematizadas e tornam-se operacionais (BARDIN, 1979).

Nesse sentido, é preciso que se faça a escolha dos documentos, a formulação de hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores, que embasarão a pesquisa (BARDIN, 1979).

Após, na fase de exploração do material, é preciso administrar as decisões tomadas na fase anterior, ou seja, as regras previamente formuladas (BARDIN, 1979). Para tanto, foram criadas categorias para se compreender a significação do material coletado e possibilitar a realização de interpretação e inferências que dar-se-á na fase seguinte.

A técnica da análise por categorias na análise de conteúdo “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (BARDIN, 1979, p. 153).

Entre as possibilidades de categorização tem-se a investigação dos temas, ou análise temática. De acordo com Campos (2004, p. 611), a escolha de uma unidade temática “é uma conjunção de interdependência entre os objetivos do estudo, as teorias explicativas adotadas pelo pesquisador e por que não dizer as próprias teorias pessoais intuitivas do pesquisador”.

Deste modo, a classificação das categorias, *a priori*, tomou por base a classificação de estratégias de cortes da parte teórica do estudo, por medidas de cortes (generalizados ou direcionados) e por ganhos de eficiência. Em seguida, as categorias foram complementadas com outros elementos que emergiram da análise dos documentos e das entrevistas. As categorias selecionadas encontram-se relacionadas no Quadro 1.

Na terceira e última fase, denominada tratamento dos resultados obtidos e interpretação, os resultados são condensados e as informações fornecidas pela análise são postas em relevo (BARDIN, 1979). Deste modo, pretende-se sistematizar os dados obtidos por meio dos documentos analisados e das entrevistas a fim de se propor inferências e fazer interpretações em relação aos objetivos previstos, tornando os resultados de pesquisa válidos.

Quadro 1 - Categorias de análise.

Cortes:	Ganhos de eficiência
Despesas Operacionais e de Investimentos: 1 - Custos de Pessoal 2 - Custos não de Pessoal: - Energia, água, telefonia e comunicação social - Diárias e Passagens - Imóveis - Veículos - Estagiários - Capacitação - TIC - Compras - Gestão Orçamentária - Locação de mão de obra	- Redesenho Organizacional - TIC - Gestão de Pessoas - Cooperação e Parcerias

Fonte: Elaborado pela autora.

Para que as inferências e interpretações realizadas possuam maior relevância, propõe-se, ainda, a partir dos procedimentos descritos acima, a análise da convergência das categorias selecionadas com os princípios e diretrizes da gestão de cortes, da eficiência na administração pública, do NPM e do pós NPM, conforme o estudo da literatura efetuado.

Para melhor visualização do estudo aqui proposto, o Quadro 2, a seguir, apresenta a consolidação dos aspectos gerais da pesquisa, por meio de seus objetivos específicos, tipos de dados, análises efetuadas e proposições a serem validadas.

Quadro 2. Aspectos gerais da pesquisa.

Objetivos Específicos	Tipos de dados	Análises Efetuadas	Proposições
Identificar quais foram as alterações no orçamento trazidas pelo Novo Regime Fiscal e pela regra do teto de gastos, instituído pela EC n° 95/2016	Quantitativos: Dados secundários (SIAFI)	Análise estatística temporal	1) O orçamento do órgão diminuiu. 2) Houve aumento percentual das despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias.
Avaliar os efeitos que o Novo Regime Fiscal gerou nas despesas discricionárias do MPF e do TCU	Quantitativos: Dados secundários (SIAFI)	Análise estatística temporal	1) Houve a diminuição do orçamento destinado às despesas discricionárias. 2) Há elementos das despesas discricionárias que foram mais afetados pelos cortes orçamentários ou o corte foi linear.
Levantar as práticas gerenciais tomadas pelo MPF e pelo TCU, a partir do NRF (2017-2020), para se manter eficiente ante as restrições orçamentárias	Qualitativos: Pesquisa documental Entrevistas confirmatórias	Análise de conteúdo	1) Houve inovações para a manutenção ou melhoria da eficiência do órgão visando reverter o quadro imposto pela NRF. 2) Há convergência das inovações apresentadas com as práticas gerenciais do NPM e as tendências do pós-NPM.

Objetivos Específicos	Tipos de dados	Análises Efetuadas	Proposições
Analisar quais as mudanças que poderão ser mantidas a longo prazo e propor outras ações que podem contribuir para a eficiência nos gastos dos órgãos públicos.	Qualitativos: Pesquisa documental Entrevistas confirmatórias	Análise de conteúdo	1) Há práticas gerenciais ou inovações que foram adotadas apenas como medidas emergenciais, mas que seriam revertidas caso houvesse um aumento orçamentário ou todas serão mantidas a longo prazo. 2) Há medidas que não foram adotadas pelo órgão em estudo, mas que poderiam ter sido adotadas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, destaca-se que para se alcançar o objetivo geral da pesquisa, foi utilizada, principalmente, a triangulação das fontes. A intenção foi confrontar as informações obtidas na pesquisa quantitativa, na análise de documentos e nas entrevistas realizadas, com a literatura acadêmica sobre assunto, de modo a melhor compreender o objeto de estudo e a se formular inferências sobre ele.

De acordo com Yin (2002), todas as fontes de evidências revisadas e analisadas em conjunto contribuem para que as descobertas do estudo de caso baseiem-se na convergência das informações de diferentes fontes. Isso vem a elevar a confiabilidade do estudo de caso, pois garante que as descobertas serão convincentes e precisas, por ser tratar de um estilo de pesquisa corroborativo (MARTINS; THEÓPHILO, 2008).

7 RESULTADOS

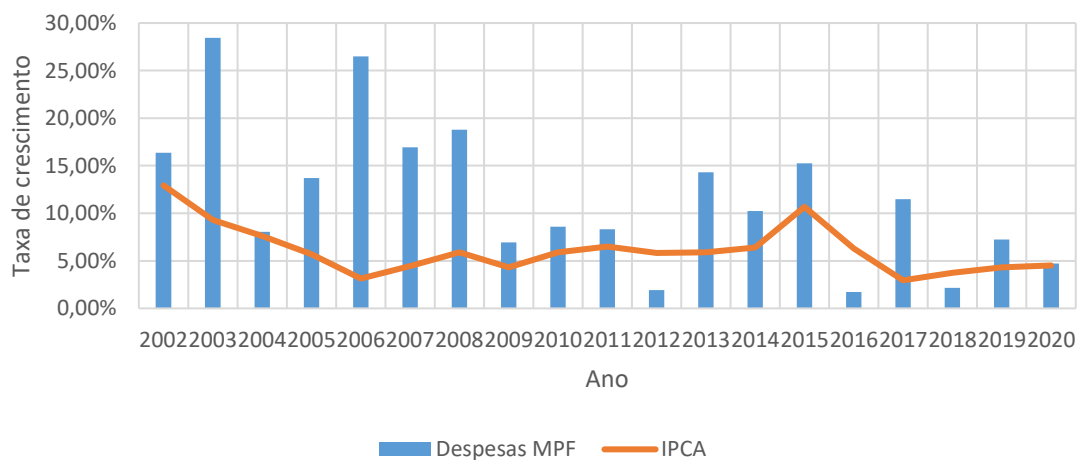
7.1 PESQUISA QUANTITATIVA

O objetivo deste capítulo é analisar como os orçamentos do MPF e do TCU foram afetados pelo NRF, que estabeleceu o congelamento do crescimento das despesas dos órgãos públicos federais, corrigidas apenas pelo IPCA do período. Essa alteração tem exigido rigorosa adequação orçamentária dos órgãos em estudo, sobretudo porque suas despesas vinham crescendo acima do IPCA, principalmente no período de 2013 a 2015, assim como em outros órgãos públicos, o que resultou no estabelecimento do teto de gastos pela EC n° 95/2016.

7.1.1 MPF

No Gráfico 4 é possível fazer a comparação das taxas de crescimento anuais das despesas do MPF com o percentual do IPCA no mesmo período. Durante os vinte anos de análise, verifica-se que no período pré NRF, a taxa de crescimento das despesas ultrapassa o valor do IPCA, com exceção do ano de 2012. No ano de 2016, período no qual foi votado o teto de gastos, as despesas só foram menores em razão dos contingenciamentos impostos no período.

Gráfico 4 - Comparativo da taxa de crescimento das despesas do MPF X IPCA.



Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021) e no IBGE (2021).

No período pós NRF ainda existem anos nos quais a taxa de crescimento das despesas ultrapassa o IPCA, isso se deve ao fato da realização de algumas compensações feitas no orçamento nos anos iniciais pelo Executivo e pela conquista de processos feitos junto ao TCU para recálculo da base da despesa conferida ao órgão, o que será mais bem discutido na seção da pesquisa qualitativa. Além disso, cabe destacar que os dados aqui apresentados, utilizaram os dados do IPCA anual (janeiro-dezembro) e não como era feito o cálculo do teto de gastos (julho-junho), haja vista que foram utilizados os dados das despesas empenhadas no ano e não as despesas autorizadas na LOA. Caso fosse utilizada a metodologia antiga, os valores do IPCA acumulado no período seriam de 7,2% para 2017; 3,0% para 2018; 4,39% para 2019; 3,37% para 2020, e 2,13% para 2021.

Contudo, a tendência é que essas taxas se igualem, causando grande impacto nas contas do órgão, caso mudanças não sejam realizadas. Isso porque as despesas obrigatórias tendem a crescer, mesmo com o congelamento de contratações, em razão de progressões salariais e outros aumentos nas remunerações do quadro de pessoal, o que prejudicará, por conseguinte, as despesas discricionárias, que podem ser adiadas ou manobradas.

Para melhor compreender essa situação, é preciso entender como é composto o orçamento do MPF, a Tabela 1 apresenta esses dados, por meio de uma série histórica de 20 anos, utilizando a classificação por grupo de natureza de despesa, que agrupa as despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, as quais se subdividem da seguinte forma: 1 – Pessoal e encargos sociais, 2 – Juros e encargos da dívida, 3 – Outras despesas correntes, 4 – Investimentos, 5 – Inversões Financeiras, 6 – Amortização da dívida.

Tabela 1 - Orçamento do MPF por Grupo de Natureza de Despesas em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em milhões R\$).

Natureza de Despesas/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inv.Financeiras	-	1,3	-	13,4	24,4	22,6	60,3	24,8	1,4	18,3
Investimentos	33,3	18,3	18,1	31,0	50,3	45,3	78,6	53,8	59,6	84,6
Outras desp. Cor.	66,3	90,0	111,8	132,1	160,7	199,0	226,9	268,0	286,9	314,4
Pessoal e Enc. Soc.	445,5	524,6	684,8	703,5	765,2	999,0	1.114,4	1.411,9	1.532,6	1.624,4
Total	545,1	634,3	814,6	880,1	1.000,6	1.265,8	1.480,2	1.758,5	1.880,5	2.041,7
Natureza de Despesas/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inv.Financeiras	95,9	0,6	9,0	29,0	6,3	-	-	-	8,6	17,2
Investimentos	86,0	123,0	133,0	109,1	184,4	89,4	95,6	55,3	40,0	90,1
Outras desp. Cor.	374,4	422,5	495,1	582,9	711,1	686,8	738,7	755,0	653,9	656,5
Pessoal e Enc. Soc.	1.655,1	1.708,0	1.939,9	2.120,1	2.373,0	2.555,0	2.879,3	2.983,6	3.366,5	3.497,8
Total	2.211,4	2.254,1	2.577,0	2.841,0	3.274,7	3.331,2	3.713,6	3.793,9	4.069,1	4.261,7

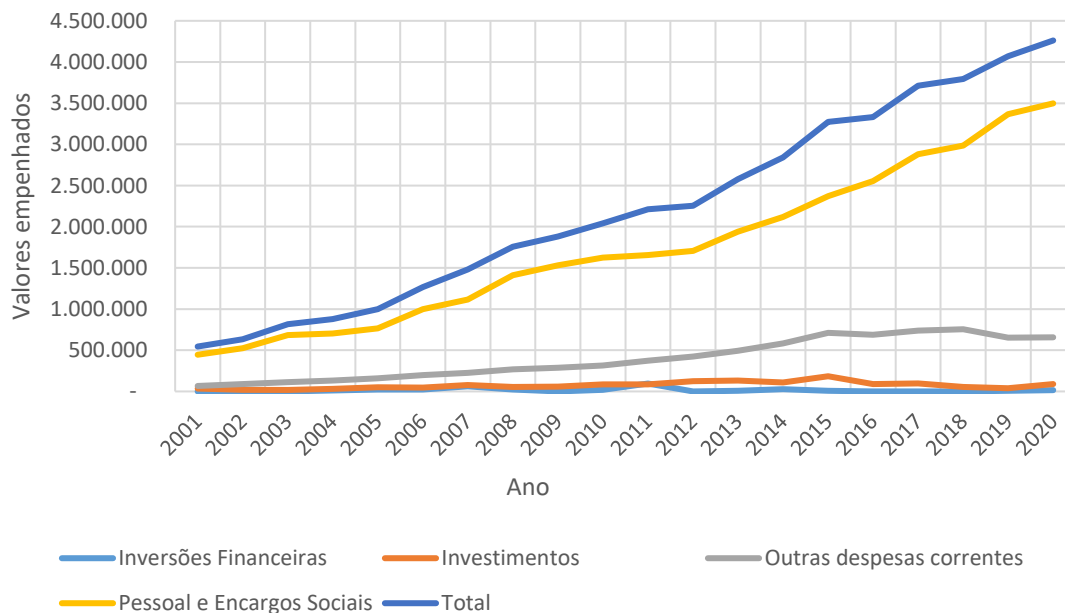
Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Além da diferenciação dos gastos por grupo de natureza de despesa, a Tabela 1 permite analisar, em valores nominais, o crescimento das despesas do MPF em seu valor total no período da série analisada, que se caracteriza pelo seu aumento contínuo. No entanto, ao se adentrar em cada grupo de natureza de despesas é possível ver que nem todos os grupos apresentaram crescimento em todos os anos, assim como quando houve crescimento este não foi de forma contínua ou uniforme, com exceção ao grupo pessoal e encargos sociais.

Essa constatação está relacionada com a classificação da despesa em discricionárias e obrigatórias, o que será melhor discutido mais adiante. Neste momento é importante esclarecer que os grupos de natureza de despesas inversões financeiras e investimentos possuem em sua totalidade despesas discricionárias, o grupo pessoal e encargos sociais é composto totalmente por despesas obrigatórias, e o grupo outras despesas correntes é composto tanto por despesas obrigatórias quanto por despesas discricionárias, sendo essas últimas a maioria.

Para uma melhor visualização do comportamento das despesas do MPF durante os anos, apresenta-se a seguir o Gráfico 5:

Gráfico 5 - Grupo de Natureza de Despesas do MPF em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em mil R\$).



Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Como se pode notar o grupo de natureza de despesas que apresentou maior crescimento no período foi o de pessoal e encargos sociais, o que elevou, por conseguinte, as despesas totais do órgão, tendo em vista seu alto nível de participação nessas.

Nesse sentido, outra importante análise a ser feita é sobre o percentual de participação de cada despesa no orçamento, o que é representado na Tabela 2.

Tabela 2 - Participação percentual de cada GND nas despesas totais do MPF.

Natureza de Despesas/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inversões Financeiras	0%	0%	0%	2%	2%	2%	4%	1%	0%	1%	4%	0%
Investimentos	6%	3%	2%	4%	5%	4%	5%	3%	3%	4%	4%	5%
Outras despesas correntes	12%	14%	14%	15%	16%	16%	15%	15%	15%	15%	17%	19%
Pessoal e Encargos Sociais	82%	83%	84%	80%	76%	79%	75%	80%	82%	80%	75%	76%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Natureza de Despesas/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média:	Mín.:	Máx.:	Desv. Pad. :
Inversões Financeiras	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	4%	2%
Investimentos	5%	4%	6%	3%	3%	1%	1%	2%	4%	1%	6%	1%
Outras despesas correntes	19%	21%	22%	21%	20%	20%	16%	15%	17%	12%	22%	2%
Pessoal e Encargos Sociais	75%	75%	72%	77%	78%	79%	83%	82%	79%	72%	84%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

A Tabela 2 evidencia o que já era possível notar no Gráfico 5, que o grupo de natureza de despesa pessoal e encargos sociais possui a maior participação das despesas totais do órgão, com uma média de 79% das despesas do órgão, além disso é possível verificar no pós NRF, que este percentual vem mostrando um crescimento anual, ultrapassando nos últimos 2 anos, a casa dos 80%. Em segundo lugar, o grupo que apresenta maior percentual de participação de despesas do órgão é o referente a outras despesas correntes, com uma média de 17%. Após, com uma participação menor, vem os grupos investimentos e inversões financeiras, com médias de participação respectivas de 4% e 1%.

Como se pode verificar os desvios padrões das participações de cada grupo de natureza de despesa são baixos, o que permite concluir que existe um certo padrão dos gastos, não só em relação às despesas obrigatórias.

A fim de se aprofundar um pouco mais a análise, cabe verificar qual o percentual de crescimento das despesas ao longo dos anos, conforme demonstrado na Tabela 3. Deste modo é possível verificar, por exemplo, como cada grupo de natureza de despesa se comporta ao longo dos anos.

Na série histórica analisada, as médias de crescimento anuais dos grupos pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos, foram bem próximas, respectivamente, 12%, 13% e 15%. As despesas totais apresentaram uma média de 12%, o dobro da média do IPCA no período, que foi de 6%. Isso vem a justificar as dificuldades de se adaptar o orçamento do órgão ao teto de gastos impostos, haja vista o histórico das taxas de crescimento das despesas do órgão.

Tabela 3 - Taxa de crescimento anual do orçamento do GND do MPF.

Natureza de Despesa/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inv. Financeiras			-100%		82%	-8%	167%	-59%	-94%	1196%	425%	-99%
Investimentos		-45%	-2%	72%	62%	-10%	74%	-32%	11%	42%	2%	43%
Outras desp. correntes		36%	24%	18%	22%	24%	14%	18%	7%	10%	19%	13%
Pessoal e Enc. Sociais		18%	31%	3%	9%	31%	12%	27%	9%	6%	2%	3%
Total		16%	28%	8%	14%	27%	17%	19%	7%	9%	8%	2%
IPCA	8%	13%	9%	8%	6%	3%	4%	6%	4%	6%	7%	6%
Natureza de Despesa/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média:	Mín.:	Máx.:	Desv. Pad. :
Inv.Financeiras	1471%	224%	-78%	-100%				100%	223%	1471%	-100%	498%
Investimentos	8%	-18%	69%	-52%	7%	-42%	-28%	125%	15%	125%	-52%	49%
Outras desp. correntes	17%	18%	22%	-3%	8%	2%	-13%	0%	13%	36%	-13%	11%
Pessoal e Enc. Sociais	14%	9%	12%	8%	13%	4%	13%	4%	12%	31%	2%	9%
Total	14%	10%	15%	2%	11%	2%	7%	5%	12%	28%	2%	8%
IPCA	6%	6%	11%	6%	3%	4%	4%	5%	6%	13%	3%	2%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021) e no IBGE (2021).

A exceção na análise das médias de crescimento é o grupo de inversões financeiras, o qual varia muito de valores durante os anos, sendo que houve anos nos quais nem houve esta despesa, por isso o alto percentual de seu desvio padrão.

Ressalta-se também o alto desvio padrão nas despesas de investimento, 49%, o que demonstra que esta é a natureza de despesa que mais sofre com as variações do orçamento.

Nesse sentido, outra análise importante a ser desenvolvida é sobre como o NRF afetou as despesas discricionárias do órgão. Para tanto, verificou-se como essas despesas se comportaram ao longo dos anos. Cabe esclarecer que para esta análise foi utilizado um período menor, de 2010 a 2020, pois a base de dados utilizada não possui informações referentes a esta classificação de despesas em anos anteriores, também foram excluídas da análise as despesas financeiras.

Como se pode verificar as despesas obrigatórias representam o maior percentual de participação das despesas totais do órgão, com uma média de 81%. Em oposição, as despesas discricionárias possuem uma média de 19% do total das despesas. O mais interesse em se analisar na Tabela 4 é que as despesas obrigatórias pós NRF vem crescendo, deixando cada vez mais apertado a margem de despesas discricionárias.

No entanto, com relação às taxas de crescimento é possível perceber que as despesas discricionárias possuem um desvio padrão bem maior do que as despesas obrigatórias e as

despesas totais, isso demonstra como essas variam ao longo do tempo, conforme se pode verificar na Tabela 5.

Tabela 4 - Percentual de despesas obrigatórias e discricionárias do MPF.

Despesa/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 - Desp. Obrigatória	82%	78%	79%	78%	78%	76%	81%	82%
2 - Desp. Discricionária	18%	22%	21%	22%	22%	24%	19%	18%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Despesa/Ano	2018	2019	2020	Média	Máx.	Mín.	Desv. Pad.	
1 - Desp. Obrigatória	83%	88%	88%	81%	88%	76%	4%	
2 - Desp. Discricionária	17%	12%	12%	19%	24%	12%	4%	
Total	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Tabela 5 - Taxa de crescimento das despesas obrigatórias e discricionárias do MPF.

Despesa/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 - Desp. Obrigatória	5%	4%	14%	10%	12%	8%	13%
2 - Desp. Discricionária	38%	-5%	17%	12%	27%	-19%	5%
Total	11%	2%	14%	10%	16%	1%	12%
Despesa/Ano	2018	2019	2020	Média	Máx.	Mín.	Desv. Pad.
1 - Desp. Obrigatória	4%	14%	3%	9%	14%	3%	4%
2 - Desp. Discricionária	-5%	-20%	4%	5%	38%	-20%	19%
Total	2%	8%	3%	8%	16%	1%	5%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Ainda sobre as despesas discricionárias, cabe diferenciar os grupos de natureza de despesa que as compõem, essa análise é importante para se verificar que as outras despesas correntes possuem uma média percentual maior nas despesas discricionárias, 80%, as despesas de investimentos possuem uma média percentual de 18% das participações das despesas discricionárias totais e as inversões financeiras participam com o restante de 2%, conforme demonstra a Tabela 6.

Tabela 6 - Participação percentual dos GND nas despesas discricionárias do MPF.

GND/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inversões Financeiras	7%	7%	0%	2%	4%	2%	0%	0%
Investimentos	17%	29%	26%	28%	22%	27%	15%	18%
Outras despesas correntes	76%	64%	74%	70%	73%	70%	85%	82%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
GND/Ano	2018	2019	2020	Média	Mínimo	Máximo	Desv. Pad.	
Inversões Financeiras	0%	0%	0%	2%	0%	7%	3%	
Investimentos	6%	2%	3%	18%	2%	29%	10%	
Outras despesas correntes	94%	98%	97%	80%	64%	98%	12%	
Total	100%	100%	100%					

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Também se pode notar que a participação das outras despesas correntes nas despesas discricionárias aumentou no período de crise, enquanto os investimentos diminuíram. Assim, é possível concluir que os investimentos são as despesas mais afetadas pelo NRF e em outros períodos de crise.

Ainda, em continuidade às análises estatísticas feitas nesta seção, buscou-se identificar quais elementos de despesas possuem maior participação nos grupos de natureza de despesas outras despesas correntes e investimentos, conforme Tabelas 7 e 8.

Tabela 7 - Participação percentual dos elementos de despesas em outras despesas correntes do MPF.

Elemento de despesa/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Outros serv. Terceiros - PJ	30%	34%	32%	32%	34%	35%	35%	31%	30%	31%	33%	34%	
Locação de MO	12%	14%	20%	23%	22%	21%	22%	22%	24%	26%	25%	25%	
Auxílio Alimentação	24%	23%	20%	18%	18%	20%	20%	23%	22%	20%	19%	19%	
Outros serv. Terceiros - PF	9%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	9%	10%	11%	10%	9%	
Indenizações e restituições	3%	3%	2%	3%	2%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	
Outros benefícios. Assist.	3%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	2%	3%	3%	3%	
Material de consumo	6%	7%	8%	7%	7%	7%	6%	5%	5%	4%	3%	2%	
Diárias-Civil	5%	4%	3%	2%	2%	3%	3%	2%	2%	3%	3%	3%	
Serviços de TIC - PJ													
Passagens e desp. c/ loc.	3%	3%	2%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	
Outros	5%	3%	3%	6%	3%	3%	2%	3%	2%	2%	3%	1%	
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Elemento de despesa/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média:	Mín.:	Máx.:	DP	
Outros serv. Terceiros - PJ	32%	31%	33%	32%	35%	28%	31%	33%	32%	28%	35%	2%	
Locação de MO	25%	25%	24%	25%	24%	24%	28%	26%	23%	12%	28%	4%	
Auxílio Alimentação	17%	16%	15%	17%	16%	16%	19%	20%	19%	15%	24%	3%	
Outros serv. Terceiros - PF	8%	8%	6%	5%	5%	6%	6%	5%	8%	5%	11%	2%	
Indenizações e restituições	2%	7%	9%	10%	9%	9%	2%	2%	4%	1%	10%	3%	
Outros benefícios Assist.	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	3%	1%	4%	1%	
Material de consumo	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	4%	1%	8%	2%	
Diárias-Civil	4%	4%	4%	3%	3%	3%	2%	0%	3%	0%	5%	1%	
Serviços de TIC - PJ							8%	6%	5%	6%	5%	8%	2%
Passagens e desp. c/ loc.	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	2%	0%	3%	1%	

Elemento de despesa/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Outros	3%	3%	2%	1%	1%	1%	1%	3%	2%	1%	6%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Tabela 8 - Participação percentual dos elementos de despesas nos investimentos do MPF.

Elementos de desp./Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Equip. e mat. Perm.	40%	76%	77%	90%	81%	63%	66%	52%	72%	39%	48%	46%
Obras e inst.	60%	24%	23%	9%	18%	33%	34%	46%	28%	59%	48%	51%
Outros serv. Terc. - PJ								0%	0%	1%	4%	2%
Aquis. Imóveis	0%			1%	1%	4%	0%	1%	0%			1%
Desp. De exerc. Anteriores			0%	0%	0%	0%		0%	0%	0%	0%	0%
Serviços de TIC - PJ												
Outros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Elementos de desp./Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média:	Mín.:	Máx.:	DP
Equip. e mat. Perm.	44%	40%	33%	54%	38%	54%	59%	58%	57%	33%	90%	17%
Obras e inst.	53%	55%	54%	38%	50%	45%	38%	41%	40%	9%	60%	17%
Outros serv. Terc. - PJ	3%	5%	6%	6%	12%	0%	0%	0%	3%	0%	12%	2%
Aquis. Imóveis	0%	0%	7%	2%	0%	0%	0%		1%	0%	7%	1%
Desp. De exerc. Anteriores	0%	0%	0%	0%		0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%
Serviços de TIC - PJ						1%	2%	0%	1%	0%	2%	1%
Outros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Com relação a outras despesas correntes, os elementos de despesas com maior percentual de participação são outros serviços terceiros – pessoa jurídica e locação de mão de obra, com uma média de 32% e 23%, respectivamente. Já com relação aos investimentos os elementos com maior participação são equipamentos e material permanente e obras e instalações, com uma média de 57% e 40%, respectivamente.

Essas constatações são importantes para se buscar entender se as despesas vinculadas a esses elementos de despesas sofrerem alguma adequação no período pós NRF e quais as estratégias para uma possível diminuição delas no futuro.

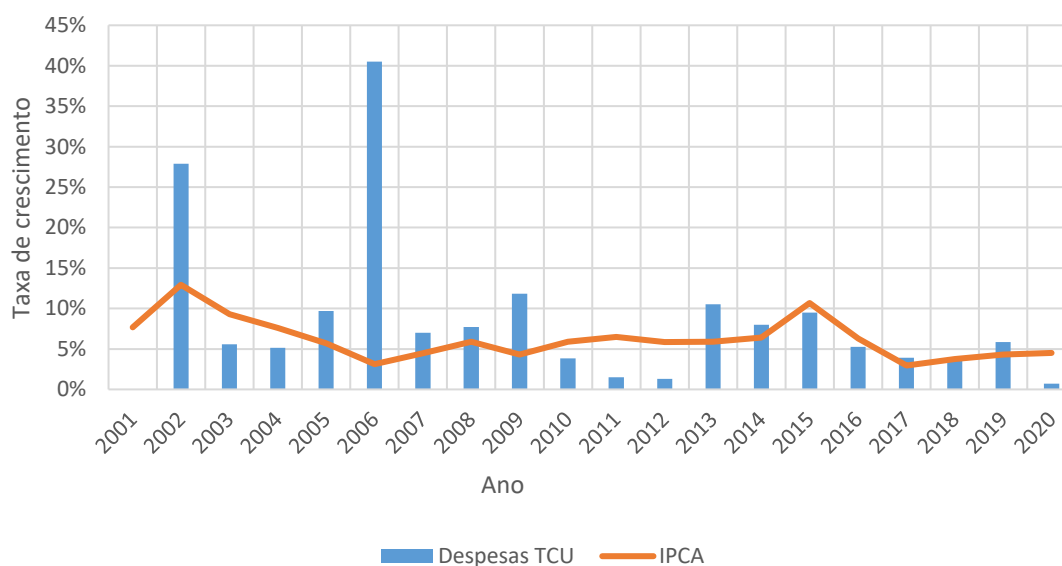
Por fim, destaca-se que as principais conclusões dessa seção são que o orçamento obrigatório, composto em sua maior parte por despesas de pessoal e encargos de pessoal, possui a maior participação do total das despesas do órgão. No entanto, apesar dessa alta participação ser característica ao longo dos anos, foi possível notar que no período de crise atual essa despesa vem aumentando. Conseqüentemente, a percentagem de despesas discricionárias vem diminuindo, sendo que as despesas mais afetadas dentro deste grupo são as destinadas aos

investimentos, que apresentou nos últimos dois anos recordes mínimos de participação nas despesas discricionárias, 2% e 3%.

7.1.2 TCU

Primeiramente, assim como feita na análise do MPF, é importante fazer a comparação das taxas de crescimento anuais das despesas do TCU com o percentual do IPCA no mesmo período. Como se pode verificar no Gráfico 6, as despesas do TCU mostraram-se bem oscilantes em sua taxa de crescimento, havendo momentos nos quais as despesas ultrapassaram o IPCA e outros em que ficaram abaixo do índice.

Gráfico 6 - Comparativo da taxa de crescimento das despesas do TCU x IPCA.



Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021) e no IBGE (2021).

Em 2019, as despesas do órgão ultrapassaram o IPCA, o que poderia revelar uma possível desobediência ao teto de gastos, no entanto, tal fato pode ser explicado em razão dos dados da análise utilizarem as taxas percentuais do IPCA anual (janeiro-dezembro) e não como é feito o cálculo atual do teto de gastos (julho-junho), o que pode ter levado a possível incorreção.

Agora, passa-se à análise para compreensão de como é composto o orçamento do TCU, por meio do exame de uma série histórica de 20 anos do grupo de natureza de despesas, subdivididas da seguinte forma: 1 – Pessoal e encargos sociais, 2 – Juros e encargos da dívida,

3 – Outras despesas correntes, 4 – Investimentos, 5 – Inversões Financeiras, 6 – Amortização da dívida.

A Tabela 9 demonstra o crescimento das despesas do TCU pelo seu valor nominal, sem correções monetárias. Ao se examinar o valor total das despesas é possível verificar o seu aumento contínuo durante os anos, bem como do grupo de natureza de despesa Pessoal e Encargos Sociais. No entanto, os demais grupos de natureza de despesas apresentaram crescimento oscilante com quedas em alguns anos. Destaca-se, nos últimos anos, as quedas ocorridas nos valores do grupo de natureza de despesas investimentos.

Tabela 9 - Orçamento do TCU por Grupo de Natureza de Despesas em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em milhões R\$).

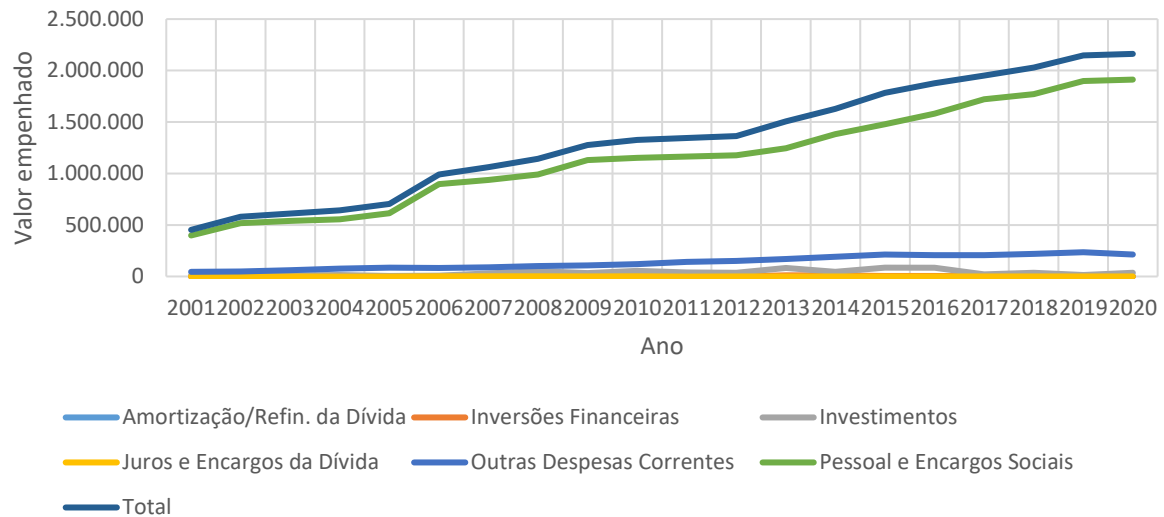
Natureza de Despesas/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amort./Refin. da Dívida	-	-	-	-	-	-	0,27	0,33	0,62	0,52
Inv. Financeiras	-	-	-	-	-	-	5,20	-	3,70	-
Investimentos	9,57	12,89	11,73	12,63	4,86	8,81	29,50	51,75	33,68	54,14
Juros e Enc.da Dívida	-	-	-	0,05	0,08	0,18	0,24	0,30	0,46	0,31
Outras Desp. Correntes	45,04	49,73	59,33	76,77	85,64	83,47	88,74	100,70	108,91	120,37
Pessoal e Enc.Sociais	398,32	516,69	540,58	553,70	614,78	898,74	936,80	989,52	1.130,19	1.151,32
Total	452,93	579,31	611,65	643,14	705,36	991,20	1.060,75	1.142,60	1.277,55	1.326,66
Natureza de Despesas/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amort./Refin. da Dívida	0,25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inv. Financeiras	-	-	10,00	10,72	4,53	4,28	-	-	-	-
Investimentos	39,90	35,53	83,98	43,67	84,51	84,76	19,92	36,59	14,04	36,49
Juros e Enc. da Dívida	0,08	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Desp. Correntes	141,52	152,34	168,31	191,71	214,16	207,46	208,15	220,38	235,32	213,32
Pessoal e Enc.Sociais	1.164,79	1.176,22	1.245,30	1.382,13	1.479,84	1.580,64	1.722,88	1.771,44	1.897,70	1.912,36
Total	1.346,53	1.364,10	1.507,60	1.628,23	1.783,04	1.877,14	1.950,94	2.028,41	2.147,05	2.162,18

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Os grupos de natureza de despesa que mostraram quedas em seus valores nominais caracterizam por serem compostos totalmente ou em sua maioria por despesas discricionárias, ou seja, possuem certo grau de manobra para sua execução ou não no período.

Dando continuidade a análise dos grupos de natureza de despesa do TCU, apresenta-se, abaixo, o Gráfico 7, no qual é possível visualizar a evolução dos valores nominais durante os anos da série em estudo.

Gráfico 7 – Grupo de Natureza de Despesa do TCU em valores nominais, no período de 2001 a 2020 (em mil R\$).



Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Assim, como na análise feita no MPU, é possível notar que o grupo de natureza de despesas que apresentou maior crescimento no período foi o de pessoal e encargos sociais, que por ser a despesa com maior percentual de participação nas despesas totais do órgão, também resultou no aumento dessas.

Deste modo, para melhor compreensão de tal fato, apresenta-se, a seguir, a Tabela 10, com o percentual de participação de cada despesa no orçamento do TCU.

Tabela 10 - Participação percentual de cada GND nas despesas totais do TCU.

Natureza de Despesas/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amort./Refin.Dívida							0%	0%	0%	0%	0%	
Inversões Financeiras							0%	0%	0%	0%		
Investimentos	2%	2%	2%	2%	1%	1%	3%	5%	3%	4%	3%	3%
Juros e Enc. da Dívida		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Outras Desp. Correntes	10%	9%	10%	12%	12%	8%	8%	9%	9%	9%	11%	11%
Pessoal e Enc. de Pessoal	88%	89%	88%	86%	87%	91%	88%	87%	88%	87%	87%	86%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Natureza de Despesas/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Máx.:	Mín.:	Média:	Desv. Pad.:
Amort./Refin.Dívida									0%	0%	0%	0%
Inversões Financeiras	1%	1%	0%	0%	0%				1%	0%	0%	0%
Investimentos	6%	3%	5%	5%	1%	2%	1%	2%	6%	1%	3%	1%
Juros e Enc. da Dívida									0%	0%	0%	0%
Outras Desp. Correntes	11%	12%	12%	11%	11%	11%	11%	10%	12%	8%	10%	1%
Pessoal e Enc. de Pessoal	83%	85%	83%	84%	88%	87%	88%	88%	91%	83%	87%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Conforme já constatado anteriormente o grupo de natureza de despesa pessoal e encargos sociais possui a maior participação das despesas totais do órgão, com uma média de 87% das despesas do órgão, em comparação com as despesas do MPF, essa média mostra-se superior à daquele órgão, que é de 79%.

No período pós- NRF, foi possível verificar que este percentual crescimento em comparação ao ano de 2016, mas mostra certa estabilidade, desde então. Os outros dois grupos de natureza de despesas que interessam para o estudo são as Outras Despesas Correntes e os Investimentos, que possuem uma média de participação de 10% e 3%, respectivamente. No entanto, são os investimentos que mostraram maior queda nos últimos anos.

Também foi possível notar que os desvios padrões das participações de cada grupo de natureza de despesa são baixos, o que permite concluir que existe um certo padrão dos gastos, não só em relação às despesas obrigatórias.

Outro ponto de interesse para este estudo é analisar o percentual de crescimento das despesas ao longo dos anos, de forma a identificar possíveis disparidades entre os grupos de natureza de despesa, conforme demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11 - Taxa de crescimento do orçamento do TCU por GND.

Natureza de Despesas/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amortização/Refin. da Dívida								23%	88%	-16%	-52%	-100%
Inversões Financeiras								-	-			
Investimentos		35%	-9%	8%	-62%	81%	235%	75%	-35%	61%	-26%	-11%
Juros e Encargos da Dívida					79%	118%	36%	23%	53%	-32%	-75%	-100%
Outras Despesas Correntes		10%	19%	29%	12%	-3%	6%	13%	8%	11%	18%	8%
Pessoal e Encargos Sociais		30%	5%	2%	11%	46%	4%	6%	14%	2%	1%	1%
Total		28%	6%	5%	10%	41%	7%	8%	12%	4%	1%	1%
IPCA	7,6%	12,9%	9,3%	7,6%	5,7%	3,1%	4,4%	5,9%	4,31%	5,9%	6,5%	5,84%
Natureza de Despesas/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Máx.:	Mín.:	Média:	Desv. Pad.:
Amortização/Refin. da Dívida									88%	-	-11%	72%
Inversões Financeiras		7%	-58%	-5%	-	100%			7%	-	-59%	50%
Investimentos	136%	-48%	94%	0%	-77%	84%	-62%	160%	235%	-77%	34%	85%
Juros e Encargos da Dívida									118%	-	13%	76%
Outras Despesas Correntes	10%	14%	12%	-3%	0%	6%	7%	-9%	29%	-9%	9%	9%
Pessoal e Encargos Sociais	6%	11%	7%	7%	9%	3%	7%	1%	46%	1%	9%	11%
Total	11%	8%	10%	5%	4%	4%	6%	1%	41%	1%	9%	10%
IPCA	6%	6%	11%	6%	3%	4%	4%	5%	13%	3%	6%	2%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021) e no IBGE (2021).

Na série histórica analisada, as médias de crescimento anuais dos grupos pessoal e encargos de pessoal, outras despesas correntes e despesas totais foram iguais, 9%. Já a média da taxa de crescimento dos investimentos foi bastante alta, de 34%, apesar das diversas oscilações constantes no período, demonstrada pelo alto percentual do desvio padrão da despesa, 85%. O grupo de inversões financeiras também se mostrou com muitas variações, isso porque tal despesa não costuma ocorrer todos os anos.

A partir dos dados apresentados na Tabela 11 é possível verificar que a média das despesas totais no período, 9%, foi maior que a média do IPCA no período, 6%. O que corrobora com o entendimento do governo de que os gastos dos órgãos públicos acima de um índice inflacionário estipulado contribuíram para o aumento da dívida pública.

Para melhor compreender como o NRF afetou as despesas do órgão, cabe analisar o comportamento das despesas discricionárias do órgão ao longo do tempo. Novamente, cabe a observação que, em razão da indisponibilidade dessas informações no banco de dados utilizado neste estudo, durante a série histórica de 20 anos, fez-se a análise em um período menor, de 2010 a 2020. Para melhor disposição das informações, também foram excluídas da análise as despesas financeiras.

Tabela 12 - Participação percentual de despesas obrigatórias e discricionárias do TCU.

Despesa/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 - Desp. Obrigatória	88%	87%	87%	84%	86%	83%	86%	87%
2 - Desp. Discricionária	12%	13%	13%	16%	14%	17%	14%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Despesa/Ano	2018	2019	2020	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.	
1 - Desp. Obrigatória	89%	87%	88%	83%	89%	87%	2%	
2 - Desp. Discricionária	11%	13%	12%	11%	17%	13%	2%	
Total	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Na Tabela 12, nota-se que as despesas obrigatórias representam o maior percentual de participação das despesas totais do órgão, com uma média de 83%. Em oposição, as despesas discricionárias possuem uma média de 13% do total das despesas. Apesar da pouca margem de despesas discricionárias, o desvio padrão do percentual dessas despesas no total das despesas ao longo dos anos é baixo, 2%, assim como das despesas obrigatórias.

No entanto, assim como no MPF, ao se analisar as taxas de crescimento das despesas do TCU, é possível perceber que as despesas discricionárias possuem um desvio padrão bem maior do que as despesas obrigatórias e as despesas totais, o que revela sua variabilidade ao longo do tempo, conforme se pode verificar na Tabela 13.

Tabela 13 - Taxa de crescimento das despesas obrigatórias e discricionárias do TCU.

Despesa/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 - Desp. Obrigatória	2%	2%	1%	15%	10%	3%	15%
2 - Desp. Discricionária	10%	-1%	37%	-5%	36%	-18%	9%
Total	3%	2%	6%	11%	13%	0%	14%

Despesa/Ano	2018	2019	2020	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.
1 - Desp. Obrigatória	5%	3%	3%	1%	15%	6%	5%
2 - Desp. Discricionária	-10%	16%	-3%	-18%	37%	7%	18%
Total	3%	4%	2%	0%	14%	5%	5%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Ao se aprofundar o estudo sobre as despesas discricionárias, pode-se analisar sua composição por meio dos grupos de natureza de despesa, conforme disposto na Tabela 14.

Tabela 14 - Participação percentual dos GNDs nas despesas discricionárias do TCU.

GND/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inversões Financeiras	0,00%			0,00%	5,82%	2,14%	0,04%	0,05%
Investimentos	40,90%	30,49%	30,97%	44,17%	25,20%	31,32%	38,27%	24,69%
Outras despesas correntes	59,10%	69,51%	69,03%	55,83%	68,98%	66,54%	61,69%	75,26%
Reserva de Contingência								
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

GND/Ano	2018	2019	2020	Mínimo	Máximo	Média	Desv. Pad.
Inversões Financeiras				0,00%	5,82%	1,34%	2%
Investimentos	10,01%	8,83%	19,21%	8,83%	44,17%	27,64%	12%
Outras despesas correntes	89,99%	91,17%	80,31%	55,83%	91,17%	71,58%	12%
Reserva de Contingência			0,48%	0,48%	0,48%	0,48%	
Total	100,00%	100,00%	100,00%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Ao se analisar a média da participação percentual de cada grupo de natureza de despesa, verifica-se que as outras despesas correntes têm a maior fatia das despesas discricionárias, 71,58%, enquanto as despesas de investimentos possuem uma média percentual de 27,64% e as inversões financeiras participam com o restante de 2%.

Assim como no MPF, constata-se, por meio dos dados apresentados, que a participação das outras despesas correntes nas despesas discricionárias aumentou no período de crise, enquanto os investimentos diminuíram.

Para finalizar as análises feitas nesta seção, apresenta-se, a seguir, os elementos de despesas que compõem os grupos de natureza de despesas outras despesas correntes e investimentos, conforme Tabelas 15 e 16.

Tabela 15 - Participação percentual dos elementos de despesas nas outras despesas correntes do TCU.

Elemento de despesa/Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Outros serv. Terc. - PJ	40%	39%	39%	35%	37%	33%	34%	35%	34%	35%	39%	33%
Locação de MO	13%	13%	12%	16%	19%	18%	16%	15%	17%	19%	20%	21%
Indenizações e restituições	3%	3%	4%	4%	4%	4%	16%	16%	15%	14%	14%	18%
Auxílio Alimentação	15%	15%	13%	12%	13%	15%	17%	18%	19%	19%	17%	15%
Serviços de TIC - PJ												
Outros benef. Assist. do sev. E do mil.	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Material de consumo	6%	7%	7%	6%	4%	5%	4%	4%	7%	3%	2%	2%
Passagens e desp. c/ loc.	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	3%
Diárias-Civil	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	3%	3%	3%
Outros auxílios fin. - PF	9%	13%	13%	11%	12%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Outros	7%	2%	5%	9%	4%	5%	4%	3%	2%	2%	2%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Elemento de despesa/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Mín.:	Max.:	Média	DP
Outros serv. Terc. - PJ	31%	30%	35%	34%	32%	17%	13%	12%	12%	40%	32%	8%
Locação de MO	23%	23%	24%	24%	25%	25%	27%	28%	12%	28%	20%	5%
Indenizações e restituições	21%	19%	18%	18%	18%	17%	18%	20%	3%	21%	13%	7%
Auxílio Alimentação	14%	13%	12%	14%	14%	13%	12%	13%	12%	19%	15%	2%
Serviços de TIC - PJ						18%	21%	19%	18%	21%	20%	2%
Outros benef. Assist. do sev. e do mil.	3%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	3%	1%
Material de consumo	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	7%	3%	2%
Passagens e desp. c/ loc.	2%	3%	3%	2%	3%	3%	2%	1%	1%	3%	2%	1%
Diárias-Civil	3%	3%	3%	2%	2%	2%	1%	0%	0%	3%	2%	1%
Outros auxílios fin. - PF	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	4%	5%
Outros	2%	4%	2%	2%	2%	1%	2%	3%	1%	9%	3%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Tabela 16 - Participação percentual dos elementos de despesas nos investimentos do TCU.

Elementos de desp./Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obras e inst.	0%	2%	16%	24%	25%	8%	68%	80%	68%	80%	67%	37%
Equip. e mat. Perm.	100%	98%	84%	76%	75%	91%	32%	19%	31%	16%	31%	31%
Outros serv. Terc. - PJ										3%	2%	24%
Serviços de TIC - PJ												
Desp. De exerc. Anteriores			0%	0%		1%	0%	1%	0%	1%	0%	7%
Material de Consumo		0%										
Indenizações											0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Elementos de desp./Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.
Obras e inst.	55%	40%	55%	34%	32%	10%	11%	9%	0%	80%	36%	27%
Equip. e mat. Perm.	29%	45%	24%	39%	34%	40%	36%	47%	16%	100%	49%	27%
Outros serv. Terc. - PJ	16%	15%	20%	26%	25%	4%	0%	0%	0%	26%	12%	11%
Serviços de TIC - PJ						46%	52%	43%	43%	52%	47%	5%
Desp. De exerc. Anteriores	0%		0%	1%	8%	1%	0%	0%	0%	8%	1%	2%
Material de Consumo				0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Indenizações	0%	0%	0%					0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no Siga Brasil (2021).

Com relação a outras despesas correntes, os elementos de despesas com maior percentual de participação são outros serviços terceiros – pessoa jurídica e locação de mão de obra, com uma média de 32% e 20%, respectivamente. Já com relação aos investimentos os elementos com maior participação são equipamentos e material permanente e obras e instalações, com uma média de 49% e 36%, respectivamente.

Outro elemento de despesa que tem ganhado destaque é o referente aos serviços de TIC, que tem representado uma média de 47% dos gastos com investimentos.

A análise dos elementos de despesa possibilita identificar com mais detalhe quais despesas tiveram maior diminuição no período pós NRF e quais se mantiveram com os percentuais constantes, no caso dos investimentos com obras e instalações, foi possível verificar uma queda bastante acentuada desta despesa nos últimos anos. Igualmente ocorreu com o elemento de despesa “Outros serviços de terceiros – PJ” do GND Outras despesas correntes, o qual tem diminuído significativamente.

Finalmente, é possível concluir, da análise feita acima, que o TCU possui um alto percentual de despesas obrigatórias, com uma média maior que o MPU, o outro órgão analisado neste estudo. Conforme já visto anteriormente, as despesas obrigatórias são compostas em quase sua totalidade por despesas de pessoal e encargos de pessoal. Apesar do aumento salarial dos servidores no período pós NRF, o TCU tem conseguido manter a relação percentual entre despesas obrigatórias e discricionárias. O que revela a gestão eficiente dos gastos do órgão no período. Contudo, também foi possível verificar a diminuição crescente dos gastos com investimentos, com exceção ao ano de 2020, sendo estas as despesas mais afetadas pela crise.

7.2 PESQUISA QUALITATIVA

Este subcapítulo apresenta os resultados da pesquisa qualitativa feita nos órgãos objetos de estudo (TCU e MPF), a qual consiste, principalmente, na análise de conteúdo dos relatórios de gestão do período de 2016 a 2020. O objetivo é identificar as medidas realizadas pelos órgãos públicos para fazer frente ao Novo Regime Fiscal, primeiramente por meio da classificação de duas categorias principais, a gestão de cortes por generalização ou direcionamento e a gestão de cortes por ganhos de eficiência e, após, por meio da identificação de subcategorias que emergiram dos textos em análise.

A fim de se complementar os dados encontrados nos relatórios de gestão, também foram analisados outros documentos disponibilizados pelos órgãos em estudos que tratam sobre o assunto de gestão de cortes, no período pós NRF (2017-2020), como portarias, notas técnicas, ofícios, etc.

O ano de 2016 também foi incluído na análise, em razão das restrições fiscais no orçamento da União ocorridas no período, marcado pela incidência de contingenciamentos, os quais tiveram impactos negativos na execução orçamentárias dos órgãos públicos federais. A partir desse ano, já foi possível verificar algumas ações de gestão de cortes realizadas pelos órgãos em análise.

7.2.1 MPF

7.2.1.1 Cortes

O NRF exigiu uma rigorosa adequação do planejamento orçamentário do MPF, que passou a enfrentar um grave quadro de restrições orçamentárias, em especial nos dois primeiros anos de sua implantação, o que determinou a imposição de diversas medidas de cortes de despesas para não se ultrapassar o teto de gastos (MPF, 2021c).

De acordo com a Proposta Orçamentária 2022 do MPF, no período inicial do NRF, as contas do MPF sofreram com uma preocupação adicional. Ocorre que o reajuste dos servidores do MPU foi concedido por lei anterior à EC 95/2016, mas a quase totalidade de seus efeitos só seriam sentidos pelo Órgão nos anos futuros, no entanto, essas despesas não foram computadas na definição do limite do MPF (MPF, 2021c).

Cabe esclarecer que a primeira parcela do reajuste dos servidores foi paga em julho de 2016 e a segunda em novembro do mesmo ano. Em dezembro de 2016, entrou em vigor a EC nº 95/2016, que definiu como base de cálculo para o limite o valor pago em 2016. Dessa forma, não foram computadas no teto de gasto a maior parte da despesa, uma vez que estavam fora dos cálculos cinco parcelas a serem pagas (junho/2017, novembro/2017, junho/2018, novembro/2018 e janeiro/2020) (MPF, 2021c).

Contudo, no mesmo período, era permitido que o Poder Executivo concedesse compensação aos demais Poderes e Órgãos, em virtude do disposto no art. 107, §§ 7º e 8º do ADCT. No entanto, o valor da compensação concedido pelo Poder Executivo em todo o período não foi o suficiente para cobrir a despesa, além disso, a compensação foi temporária e deixou

de existir em 2020. Como resultado, a diferença dessa despesa de natureza continuada e obrigatória foi comprimida nas despesas da Instituição (MPF, 2021c).

O impacto causado por uma despesa tão expressiva comprimiu sobremaneira as despesas de manutenção e de investimentos do órgão, inviabilizando ações de melhoria e expansão da qualidade no atendimento das funções institucionais do MPF, o que resultou em um passivo acumulado, obras paralisadas, infraestrutura de equipamentos sucateada e um plano de saúde em colapso financeiro (MPF, 2021c).

Contudo, cabe destacar que, segundo o Relatório de Gestão do MPU de 2020, durante a pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), a expansão do teletrabalho proporcionou significativas economias ao órgão, o que permitiram que em 2020 houvesse acréscimo nas despesas de investimento em comparação com 2019 (+78,9%) (MPF, 2021a). Esse aumento reflete a realocação de parte da economia verificada nas despesas de custeio em investimentos.

Além disso, o aumento das despesas de investimentos é reflexo do recebimento de crédito adicional pelo MPF, em 2020, a título de adequação da Lei Orçamentária de 2020 à decisão do Tribunal do Contas da União (TCU), nos termos do Acórdão nº 3.072/2019-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 040.306/2019-4, que determinou a correção do cálculo do teto dos gastos do MPU, estabelecido pela EC nº 95/2016 (MPF, 2021a).

Cabe salientar que essa importante decisão no Processo TC 040.306/2019-4 reconheceu como erro a retirada dos gastos com o auxílio-moradia da base de cálculo do limite, em função do fato de terem sido incluídos no orçamento via crédito extraordinário, em vez de crédito suplementar. Essa decisão representou para o MPU como um todo um ganho acumulado de mais de R\$ 600 milhões de reais, referentes aos exercícios de 2017 a 2021 e um incremento permanente de mais de R\$ 137 milhões, a partir de 2022, que serão corrigidos e acrescidos a cada ano, dos quais o MPF tem direito a 47,29% (MPF, 2021c).

Ainda segundo a Proposta Orçamentária 2022 do MPF, com esta dotação, uma parte dos recursos foi direcionada ao pagamento de passivos relativos a despesas de pessoal, como licença-prêmio a membros, servidores e aposentados. Outra parcela foi alocada no plano de saúde do Órgão, que vinha passando por dificuldades financeiras, que demandaram uma reformulação geral em suas regras e reajustes nas contribuições dos beneficiários, de modo a garantir a sustentabilidade financeira do plano ao longo dos anos. Assim, ao final de 2020, o plano de saúde do MPF passou a apresentar um cenário superavitário (MPF, 2021c).

Outra parte desse aporte extra foi direcionado à aquisição de imóveis prontos e ao reforço de dotações das obras de construção dos edifícios-sede, o que permitiu, ainda, a conclusão de reformas e a retomada de obras que se encontravam paralisadas em virtude de

insuficiência orçamentária. Também possibilitou a aquisição de diversos equipamentos e de outros bens permanentes (MPF, 2021c).

Muitas outras ações foram e vêm sendo realizadas em proveito dos membros e servidores do MPU, a exemplo da implantação do ressarcimento para membros do Plan-Assiste (plano de saúde do órgão), bem com a extensão do referido benefício também para servidores; e ainda a ampliação da Gratificação por Exercício Cumulativo de Ofícios que já se efetiva no corrente exercício e tende a ser novamente ampliada para 2022, conforme consta na proposta orçamentária do MPU (MPF, 2021c).

Apesar da inconstância do orçamento do MPF no período pós-NRF, é possível identificar um grande esforço por parte dos gestores do órgão para diminuir despesas de custeio e de investimentos, as principais medidas tomadas espelham muitas das ações encontradas na teoria sobre gestão de cortes, as quais serão melhor discutidas abaixo. Também buscou-se dar continuidade ao aperfeiçoamento da comunicação entre as unidades e fortalecer a estrutura administrativa do MPF; e adotar melhores práticas administrativas, visando à eficiência do gasto e ao princípio constitucional da economicidade, implementando as sugestões apresentadas por grupos de trabalho (GTs) criados para tal finalidade (MPF, 2021a; MPF, 2021c).

Além disso, cabe destacar que, desde 2016, o MPF já tinha tomado algumas medidas relacionadas a cortes de despesas, em razão do cancelamento, no Congresso Nacional, do percentual de 27,5% sobre as despesas discricionárias do órgão. Apesar de grande parte do orçamento ter sido recomposto até o final daquele ano, foi necessário que o órgão revisasse sua programação orçamentário para diminuir despesas de custeio.

Naquele período os cortes recaíram sobre contratos de terceirização de mão de obra, locação de imóveis, diárias e passagens e contratações de estagiários e dos adolescentes aprendizes, conforme consta no Ofício-circular SG n° 32/2016, de 14 de março de 2016, expedido pela Secretaria Geral do órgão (MPF, 2016). Diante da aprovação, ainda no exercício de 2016, da EC n° 95/2016, essas restrições foram mantidas para os anos seguintes.

De acordo como o Ofício-circular SG n° 32/2016, as primeiras medidas tomadas para enfrentar às restrições orçamentária do MPF foram a suspensão temporária de investimentos e material permanente e imobilizado (veículos e equipamentos de informática) e o não atendimento da Programação Adicional Priorizada (PAP).

No período analisado, com base nos relatórios de gestão de 2016 a 2020, foi possível notar uma tendência de diminuição nas despesas com investimentos no MPF, tanto em termos de construções e reformas de sedes, como de aquisição de equipamentos e outros bens

permanentes, que resultaram do congelamento de gastos de capital para novos projetos, adiamento de compras e manutenção.

Contudo, de acordo com o Relatório de Gestão do MPU de 2020, em 2020, houve acréscimo de pagamentos nas despesas de investimentos, da ordem de R\$ 32,36 milhões na comparação com 2019 (+78,9%). Esse aumento refletiu a realocação de parte da economia verificada nas despesas de custeio, em razão das atividades telepresenciais do período, em investimentos, bem como o recebimento de crédito adicional a título de adequação da Lei Orçamentária de 2020 à decisão do Tribunal do Contas da União (TCU), nos termos do Acórdão nº 3.072/2019-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 040.306/2019-4, que determinou a correção do cálculo do teto dos gastos do MPU, estabelecido pela EC nº 95/2016.

Os investimentos foram direcionados para aquisição de imóveis para abrigar as Procuradorias das Repúblicas, e assim, diminuir os gastos contínuos com contratos de aluguéis, e para a aquisição de veículos e outros equipamentos (MPF, 2021a).

- Despesas Operacionais e de Investimentos

- Custos de pessoal

De acordo com o Ofício-circular SG nº 32/2016, da Secretaria Geral do MPF, umas das primeiras medidas para a diminuição de custos de pessoal foi reduzir o quantitativo de horas extras, por meio da vedação de trabalho aos sábados, domingos e feriados e pontos facultativos, salvo trabalho realizado em regime de plantão, no serviço eleitoral e situações excepcionais.

Além disso, durante todo o período pós NRF, foi possível identificar a limitação de despesas com pessoal que gerassem impacto financeiro ao órgão, de acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada ano, como a reposição de cargos vagos resultantes de aposentadorias, o que gerou certa defasagem no quadro de pessoal do órgão desde então.

Nesse sentido, cabe destacar a recente Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu uma série de restrições para o enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19), a fim de se evitar o aumento de despesas, entre elas destacam-se: a proibição de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; a proibição de admissão ou contratação de pessoal, ressalvado as reposições de cargos vagos, efetivos ou vitalícios e para reposição de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, desde que não acarretem aumento de despesa; a proibição de concessão de aumento ou reajuste na remuneração de funcionários públicos; a

proibição de criação ou majoração de benefícios para funcionários públicos; e a proibição de alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (BRASIL, 2020).

No entanto, mesmo diante da Lei Complementar n°. 173/2020, o MPF inseriu na proposta orçamentária de 2022, no Anexo V, o quantitativo de possíveis 138 ingressos, sendo 11 Procuradores da República, 10 Analistas, 72 Técnicos e 45 cargos em comissão e funções de confiança (MPF, 2021b).

Também cabe destacar que, segundo o Ofício Circular n° 45/2020-SG/MPF, de 05 de outubro de 2020, no último quadrimestre de 2020, em função da queda de receitas da União, o MPF ultrapassou o seu limite prudencial de 95% (noventa e cinco por cento) de despesa total com pessoal, transcrito no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que incorreu em várias vedações ao órgão naquele período até o retorno aos limites estabelecidos pela legislação fiscal, como: a nomeação de servidores, o pagamento de serviço extraordinário (hora-extra), a requisição de pessoal com ônus, a nomeação para funções de confiança e cargos em comissão oriunda de reposição de vagas desprovidas que gerem aumento de despesa (MPF, 2020b).

Também em 2021, quando constatada a extrapolação do limite prudencial com a Despesa Total com Pessoal (DTP) a partir do cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), foi realizada a suspensão dos efeitos financeiros das progressões e promoções em abril, a qual foi retomado em junho (MPF, 2021b).

- Custos não de pessoal

- Energia, água, telefonia e comunicação social

Segundo o Ofício-circular SG n° 32/2016, da Secretaria Geral do MPF, já em 2016 foram adotadas medidas para a diminuição de despesas com energia, água, telefonia e comunicação social, as quais são transcritas a seguir:

Para a diminuição dos gastos com energia foram realizadas a substituição de lâmpadas fluorescentes por lâmpadas LED; a remoção de 50% das lâmpadas de halls, corredores e garagens; o desligamento de iluminações decorativas (externas, por exemplo); o desligamento de computadores quando não estiverem em uso; o desligamento dos refrigeradores de água nos finais de semana e feriados; também houve a orientação para diminuir o uso de elevadores e para manter o funcionamento de sistemas individualizados apenas quando o ambiente estiver ocupado (MPF, 2016).

Além disso, foi fixado o período diário de funcionamento das unidades em 8 horas diárias, podendo ser estendido ao limite de 10 horas diárias, para o atendimento de situações específicas. redução do horário de expediente, diminuindo o tempo de uso de ar-condicionado central e de sistemas de climatização do tipo central, que devem obedecer ao horário de funcionamento da instituição (MPF, 2016).

Contudo, a principal estratégia do órgão para se alcançar economia com energia a longo prazo é a adoção do uso de energia limpa, por meio da instalação de placas fotovoltaicas nas unidades do MPF, o que também vem a convergir com as ações de sustentabilidade ambiental programadas pelo órgão (MPU, 2021a). No entanto, cabe destacar que tal medida necessita de um aporte orçamentário inicial que pode comprometer parte de outras despesas discricionárias do órgão.

Ainda com relação aos gastos com energia, um fator importante a ser considerado são as economias administrativas verificadas em função das atividades remotas resultantes do isolamento causados pela pandemia de Covid-19. De acordo com a Proposta Orçamentária do MPF de 2022, em 2020, o MPF teve uma economia de R\$ 8 milhões nas despesas com energia elétrica comparado a 2019; e no primeiro semestre de 2021, observou-se uma redução de aproximadamente R\$ 7,6 milhões comparado à previsão inicial de gastos do início do exercício.

Para se alcançar economias nos gastos com água foi realizado a regulagem das válvulas de descargas das bacias sanitárias; a redução de vazão de água em torneiras, por meio da instalação de arejadores; a redução da vazão de água dos banheiros, através do fechamento parcial dos registros; e a diminuição da periodicidade da lavagem dos veículos oficiais para 15 dias (MPF, 2016).

Em relação aos gastos com telefonia, Ofício-circular SG n° 32/2016 solicitou a redução mínima de 30% da franquia mensal de telefone móvel, e em relação as despesas com comunicação social, houve a orientação para a redução mínima de 50% (MPF, 2016).

- Diárias e Passagens

A despesa com diárias e passagens do MPF tem sofrido diminuições desde 2016, quando por meio do Ofício-circular SG n° 32/2016 foi orientado às unidades do MPF a redução mínima de 50% dessas despesas (MPF, 2016).

Para se conseguir tal economia, muitos eventos presenciais, principalmente da área administrativa, foram diminuídos, como capacitações e reuniões. Para a compra de passagens

também foi orientado que essas fossem realizadas com a maior antecedência possível para se conseguir melhores preços (MPF, 2016).

Para deslocamentos da área fim, a autorização para sua realização foi centralizada de acordo com a temática das Câmaras de Coordenação e Revisão do órgão, para o melhor gerenciamento das prioridades do órgão (MPF, 2016).

Com a pandemia da Covid-19, conseguiu-se uma diminuição drástica das despesas com diárias e passagens, pois muitos eventos, reuniões e audiências começaram a ser realizadas por videoconferência, evitando a presença física dos participantes (MPF, 2021a). A disseminação das videoconferências veio a auxiliar na diminuição das despesas e certamente é uma tendência que terá continuidade no serviço público.

- Imóveis

Com relação às edificações do MPF, no Relatório de Gestão de 2020, consta que em levantamento feito naquele ano, o órgão verificou que das 223 edificações ocupadas, 130 são locadas de terceiros, o que representa 59% do total (MPF, 2021a).

Desde 2016, por meio de orientação do Ofício-circular SG n° 32/2016, o órgão passou a incentivar a renegociação de aluguéis, com meta de redução mínima de 5% ou que se conseguisse a manutenção dos valores, sem reajustes, para os períodos futuros (MPF, 2016).

Na busca de alternativas para minimizar gastos com o pagamento de aluguéis, também foi implantado o projeto Aluguel Zero, que consiste na parceria com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), para cessão de imóveis desocupados da União ao MPF, nas cidades em que não se dispõe de imóvel próprio (MPF, 2021a).

Outra estratégia adotada pelo órgão e melhor discutida posteriormente, que consta no Relatório de Gestão de 2020, é o compartilhamento de sedes entre unidade do MPF ou com outros órgãos, em especial com o MPT, cujo objetivo é a redução de custos operacionais. Além disso, cabe destacar que foram suspensos ou postergados vários novos projetos de construção e aquisição de edifícios-sede, bem como a implantação de novas unidades.

Com relação à realização de obras, também desde 2016, foi orientado a priorização das obras com término mais próximo e aquelas cujo montante necessário para finalização possuísse disponibilidade orçamentária. Também foi orientado a não realização alterações no layout e a priorização obras de acessibilidade (MPF, 2016).

No entanto, no caso de haver folga financeira, a política do órgão foi de concluir as obras paralisadas em virtude de insuficiência orçamentária; priorizar obras prementes que

envolvam questões de segurança dos usuários, precariedade de instalações elétricas, impossibilidade de adequações de acessibilidade; e selecionar e adquirir imóveis adequados para abrigar Procuradorias da República em localidades onde o MPF não dispuser de sede própria, para a redução de despesas com aluguel (MPU, 2021a).

Com relação à manutenção básica, cabe destacar que, desde 2016, foi solicitado pela administração central a redução mínima de 20% nessa despesa (MPF, 2016). Atualmente, para se otimizar a gestão das edificações a proposta é acelerar o processo de tomada de decisão por meio de sistemas informatizados. Por isso, adotou-se a implantação da metodologia BIM (*Building Information Modeling*) no desenvolvimento interno e nas contratações externas de novos projetos para construção e reforma de sedes (MPF, 2021a), que consiste na reprodução virtual da edificação e de todas as suas partes.

- Veículos

A frota de veículos oficiais do MPF está distribuída nacionalmente conforme política interna do órgão. No período inicial do NRF verificou-se a carência de renovação dos veículos, que ultrapassaram os 5 anos de utilização previsto nos normativos internos.

Em 2020, com a disponibilidade de recursos orçamentários, iniciou-se o processo de renovação da frota veicular do MPF. Nesse ano, foram adquiridos 133 automóveis novos para composição das frotas das Procuradorias Regionais da República e das Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal, com um montante total liquidado de R\$ 17.791.124,51 (dezessete milhões, setecentos e noventa e um mil, cento e vinte e quatro reais e cinquenta e um centavos), despesa executada como investimento (natureza da despesa 4.4.90.52.48) (MPF, 2021a).

Deste modo, nos próximos exercícios financeiros, estima-se que um quantitativo relevante de veículos será desfeito, por meio de leilões e doações, em especial para outros órgãos públicos, de modo a gerar economia nas despesas com combustível e manutenção veicular para o MPF (MPF, 2021a).

- Estagiários

Desde 2016, de acordo com o Ofício-circular SG nº 32/2016, a orientação para a diminuição desta despesa foi a redução mínima de 25% do projeto menor-aprendiz e das

despesas com estagiários. Para tanto, foram priorizados os estagiários da área fim e foi regulamentado um quantitativo máximo equânime por gabinete (MPF, 2016).

Também houve a suspensão do reajuste da bolsa-estágio. Além disso, para se diminuir despesas com o processo seletivo de estagiários também houve a suspensão/redução da gratificação por encargo de curso e concurso aos servidores envolvidos no processo, que passaram a ser beneficiados apenas com banco de horas pelos serviços prestados (MPF, 2021a).

- Capacitação

De acordo com o Relatório de Gestão do MPU de 2020, para dar continuidade aos projetos de capacitação do órgão neste período de restrições, o MPF tem investido em programas de desenvolvimento do público interno, a fim de capacitá-lo para atuação como facilitadores de cursos demandados pelas áreas internas e que, se contratados por profissionais externos, geraria grande impacto orçamentário (MPF, 2021a).

Também, em 2020, buscou-se ampliar a abrangência geográfica e o leque temático das capacitações oferecidas aos servidores, por meio da expansão das capacitações tele presenciais, por meio da plataforma de Educação a Distância do MPF, especialmente em razão isolamento social imposta pela pandemia COVID-19. Essa modalidade de capacitação possibilitou a ampliação das ofertas dos cursos para os membros e servidores dos estados, gerou economia com diárias e passagens, fomentou a gestão do conhecimento na organização, além de ter gerado inovação nos processos de capacitação do MPF (MPF, 2021a).

- TIC

A primeira medida tomada para a diminuição de despesas de TIC, segundo o Ofício-circular SG n° 32/2016, foi aumentar o prazo de substituição de equipamentos em mais um ano, assim foi determinado que a substituição de microcomputadores que ocorria a cada 4 anos passasse a 5 anos, e notebooks, netbooks e tablets, de 3 anos para 4 anos. Além disso, solicitou-se a diminuição em 50% do número de servidores de rede em todas as unidades (MPF, 2016).

Quanto à política de impressão deu-se preferência à locação de impressoras (*outsourcing*) e pela orientação em utilizar a impressão frente e verso e no modo rascunho (MPF, 2016).

Cabe ressaltar que, excetuando-se as construções e reformas, o maior gasto com investimentos do MPF diz respeito à aquisição de equipamentos e materiais permanentes,

notadamente os relacionados à tecnologia da informação e comunicação (TIC), tais como computadores, notebooks, nobreaks, softwares, ativos de rede (switches, roteadores, repetidores etc.).

O serviço de videoconferência também se mostrou bastante relevante na redução de despesas com deslocamentos, além de ter sido vital para a continuidade das funções do órgão durante o período de distanciamento imposto pela pandemia da Covid-19, como ferramenta de comunicação com interlocutores externos e equipes internas do órgão (MPU, 2021a).

De acordo com o Relatório de Gestão de 2020, na área de TIC, foram priorizados investimentos visando a digitalização de processos e procedimentos da área fim e da área meio, e a evolução do modelo adotado de computação em nuvem (MPF Drive), em substituição ao modelo tradicional de provimento de infraestrutura, dispensando a necessidade de dar sobrevida aos equipamentos obsoletos de armazenamento localizados nas procuradorias. Também se pretende contratar a Certificação Digital em Nuvem, para substituir a certificação por dispositivo físico (token) (MPF, 2021a).

No período analisado, de acordo com os relatórios de gestão de 2016 a 2020, o orçamento destinado à TIC registrou flutuações, as quedas resultaram dos cortes orçamentários e dos esforços na otimização das contratações e revisão dos serviços e soluções contratadas. As medidas adotadas privilegiaram a economia em comunicação de dados e suporte de infraestrutura de TIC (MPF, 2021a).

- Compras

Também merece destaque as mudanças ocorridas em relação ao processo de compras do MPF, apesar de essas terem sido iniciadas em período anterior à implantação do NRF, elas têm sido grandes aliadas no alcance de economias para o órgão. A estratégia consiste basicamente na consulta prévia das unidades sobre a pretensão de compras a serem realizadas no ano, de modo a se elaborar um calendário de compras e aquisições unificado e reunir o maior número de unidades interessadas para a realização de um só processo licitatório, além de proporcionar um maior poder de negociação com os fornecedores, as compras compartilhadas permitem um melhor dimensionamento do trabalho, evitando redundâncias. Além disso, as aquisições compartilhadas têm se expandido aos outros ramos do MPU, como o MPT, o MPM, o MPDFT, o CNMP e a ESMPU (MPF, 2021a).

Em referência à gestão de investimentos do órgão, a Proposta Orçamentária do MPF de 2022 relata que a fim de se buscar a melhor aplicação de recursos e a qualificação dos gastos

implantou-se o Plano Institucional de Demandas (PID), que reflete mais adequadamente as necessidades e prioridades das unidades, as quais apresentam suas demandas e especificam suas prioridades de investimentos e de serviços não continuados (MPF, 2021a).

O objetivo dessa ferramenta gerencial é favorecer a apreciação da gestão superior na definição de prioridades e na tomada de decisões. Além disso, aproxima as áreas de planejamento, orçamento e gestão administrativa, identifica quais são os itens com maior número de solicitações, quais são recorrentes e as eventuais razões que impedem seu atendimento, além de permitir ações corretivas, inclusive quanto aos seus prazos de efetivação.

Ainda, cabe destacar que o PDI se estende aos demais ramos do MPU e à ESMPU, o que permite à Administração Superior mapear as necessidades globais de investimentos do MPU, e otimizar a utilização de tais recursos, impedindo perdas como as que ocorreram em exercícios anteriores (MPF, 2021a).

- Gestão orçamentária

Com relação à gestão orçamentária do órgão, ressalta-se que o seu maior objetivo tem sido sistematizar o processo de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de modo a minimizar perdas e diminuir o quantitativo de restos a pagar.

O Relatório de Gestão de 2020 relata que conforme demonstrado pelos dados orçamentários, foi possível identificar no período a tendência de queda no volume de inscrição em restos a pagar ao longo dos anos, bem como uma maior eficiência na execução dessa categoria de despesa (MPF, 2021a).

- Locação de mão de obra

As mudanças na gestão dos contratos de mão de obra do MPF iniciaram em 2016, conforme orientação do Ofício-circular SG nº 32/2016, deste modo, foram redimensionados os postos de serviços de copeiragem, garçom, telefonista, auxiliar de serviços gerais/contínuo, e recepcionista, por meio da racionalização de sua distribuição, conforme quantitativo de pessoas lotadas na unidade (MPF, 2016).

No que se refere aos postos de ascensorista, operador de máquina reprográfica, mensageria, carregamento e descarregamento de processos e movimentação de móveis ficou definido a redução de 25% do seu quantitativo, desde 2016 (MPF, 2016).

Para os contratos de limpeza e conservação foi orientado a reavaliação e o ajuste da produtividade nos postos nas futuras contratações, a reavaliação e o ajuste na quantidade de materiais de limpeza às reais e atuais necessidades da unidade, e o aprimoramento dos controles e da gestão de material entregue pela contratada (MPF, 2016).

Quanto ao serviço de vigilância também se orientou pela supressão de postos, conforme política de segurança das unidades (MPF, 2016).

Em razão das medidas de isolamento social impostas pela pandemia da COVID-19 e outros fatores, o órgão apresentou uma redução de 21,3% do número de terceirizados no ano de 2020, em dezembro de 2019 eram 3.572 terceirizados e em dezembro de 2020 passou a ser 2.811 terceirizados (MPF, 2021a).

7.2.1.2 Ganhos de eficiência

- Redesenho Organizacional

Nessa parte da análise, relata-se as principais medidas tomadas pelo MPF para enfrentar o período de restrições orçamentárias trazidas pelo NRF, com foco para o ganho de eficiência, nesse sentido, os principais documentos analisados, além dos relatórios de gestão, foram a Nota Técnica nº. 10/2021 – SGE, da Secretaria de Gestão Estratégica do MPF, de 21 de junho de 2021 e a Proposta Orçamentária do MPF para 2022.

Primeiramente, cabe destacar que, no período pré NRF, o MPF vinha passando por um momento de expansão, especialmente a partir dos anos 2000, representado pela instalação de unidades em várias partes do país, de modo a acompanhar a distribuição espacial da Justiça Federal. Esse movimento fortaleceu-se com a autorização legislativa para a criação de 198 unidades que seriam instaladas gradativamente conforme disponibilidade orçamentária (Lei nº 10.771/2003, alterada pela Lei nº 12.930/2013) (MPF, 2021b).

Contudo, com o advento do NRF, diante das restrições orçamentárias impostas, a instituição precisou rever essa forma de organização espacial, de modo a não se ultrapassar os limites do teto de gastos, mas ao mesmo tempo dar continuidade a prestação de serviços de forma adequada à população. Assim, o crescimento do número de unidades foi interrompido, e o movimento passou, então, a ser exatamente o contrário, ou seja, o reducionismo, pelo menos em termos de estrutura física.

Nesse ponto, cabe esclarecer que, de início, a solução encontrada para o enfrentamento do teto de gastos foi a realização de estudos de identificação de oportunidades de fusões e desinstalações físicas de unidades. As principais diretrizes para o fechamento de unidades, conforme a Nota Técnica nº. 10/2021 – SGE, foram considerar aquelas com no máximo dois escritórios de Procuradores da República, que não tivessem sido criadas por lei com indicação de localização específica ou que estivessem a menos de 200 quilômetros de outras unidades (MPF, 2021b).

Assim, segundo a referida Nota Técnica, desde 2017 até meados de 2021, o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) já havia autorizado 27 (vinte e sete) pedidos de distribuições temporárias de escritórios, com desinstalações de sedes físicas, com transferência da estrutura para outras unidades determinadas. Também foram efetivadas 2 (duas) desinstalações físicas de unidades por meio de fusão, ou seja, em caráter permanente (MPF, 2021b).

Contudo, esta forma de redução das despesas de custeio mostrou-se pouco eficiente, pois não considera as verbas necessárias à readequação das sedes que receberão as unidades desinstaladas e outras despesas de deslocamento do quadro de pessoal. Além disso, de acordo com a Nota Técnica nº. 10/2021 – SGE, soluções como fusões e distribuições temporárias de escritórios “perpetuam a baixa efetividade na solução dos gargalos administrativos decorrentes do modelo expansionista do MPF e, infelizmente, promoveram pouco ou quase nenhum impacto financeiro suficiente para atender às obrigações impostas pela EC nº 95/16” (MPF, 2021b, p.9).

O que se verificou é que esse modelo de distribuição territorial de atribuição gera desproporção da carga de trabalho e inúmeras outras disfuncionalidades, e as fusões ou distribuições temporárias de escritórios só potencializaram esses problemas (MPF, 2021). Além disso, tal solução, por demandar modificações de lotação, acaba por causar violação à antiguidade, por não observar a mobilidade de membros e servidores por processo regular de remoção.

Diante desse contexto, a proposta atual da Secretaria de Gestão Estratégica e de Modernização do MPF, ainda pendente de autorização pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal, consiste em estabelecer uma metodologia de gestão que permita a revisão da distribuição espacial da força de trabalho e recursos materiais por meio da transformação digital de algumas unidades do MPF.

Segundo a Nota Técnica nº. 10/2021 – SGE, o modelo baseia-se nas experiências exitosas adotadas por outros órgãos (TRF4 e AGU), porém utilizando especificamente o

modelo de transformação digital iniciado pelo Conselho Nacional de Justiça e orientado pela Lei nº 14.129/21.

Deste modo, a proposta de mudança do MPF fundamenta-se nos seguintes pontos: **desterritorialização, especialização e virtualização.**

O conceito de desterritorialização consiste em desvincular a atribuição em relação à sede física da vaga ocupada pelo membro do MPF, e mostra-se essencial como ferramenta de equalização da carga de trabalho (MPF, 2021b).

A especialização, por sua vez, permite que se criem centros nacionais, regionais ou estaduais de excelência e dedicação exclusiva a temas específicos de atuação, com distribuição equitativa de feitos, conforme as atribuições institucionais ou subtemas dentro de cada área (MPF, 2021b).

Por último, a virtualização consiste na possibilidade de membros e servidores exercerem suas atividades virtualmente de qualquer ponto do território nacional, por intermédio dos recursos tecnológicos disponíveis do MPF, TRF, PF etc. (MPF, 2021b).

Destaca-se que o movimento de informatização e virtualização do sistema de Justiça deu um salto nos últimos anos, assim como diante da emergência sanitária causada pela pandemia da COVID-19, que trouxe alterações significativas nas rotinas de trabalho dos órgãos públicos, especialmente em referência à necessidade de presença física do quadro funcional no local de trabalho para o seu exercício.

Segundo a Nota Técnica nº. 10/2021 – SGE, a expectativa desse projeto é concentrar demandas com atribuição nacional, de caráter repetitivo e que não possuem peculiaridades locais ou regionais, nem exigem atendimento ao público. Deste modo, permite-se que ofícios anteriormente dedicados exclusivamente a tal finalidade, ou com significativa parte do acervo concentrado nesse tipo de demanda, possam receber outras atribuições (MPF, 2021b).

Além desses núcleos especializados, também estão previstas a criação de unidades virtuais, sem sedes físicas, que serão denominadas “Procuradorias e Ofícios digitais”. Essa modalidade permitirá a virtualização de todo o acervo da respectiva PRM ou Ofício de capital, bem como a fixação do regime de teletrabalho para membros e servidores lotados nessas unidades, mantido o dever de moradia na região de abrangência de sua atribuição (MPF, 2021b).

As Procuradorias digitais serão unidades exclusivas de atuação finalística, não tendo estrutura própria de suporte administrativo. No caso, essas serão realizadas pela Procuradoria da República no Estado respectivo, sugerindo-se a manutenção de referencial orçamentário

suficiente para o incremento das atividades, oriundo de parte da economia gerada pela redução das despesas da unidade virtualizada (MPF, 2021b).

Destaca-se abaixo trecho da Proposta Orçamentária do MPF para o ano de 2022 que resume a expectativa para a implantação desse novo modelo de gestão:

A modernização da atuação finalística do Ministério Público Federal perpassa pela construção de novos modelos de organização do trabalho, adaptados às inovações tecnológicas e às necessidades da sociedade, com foco em especialização de equipes por temática, atuação por projetos e compartilhamento de equipes. O projeto tem por objetivo criar modelos de atuação flexíveis, que descentralizem processos ou padronizem atividades, com vista a ganhos de eficiência e entrega de valor à sociedade, por meio da especialização temática, da maior flexibilidade na execução das rotinas e do compartilhamento de recursos (MPF, 2021c).

Em suma, verifica-se que em um cenário de recursos escassos e aumento da demanda, os avanços tecnológicos tem permitido a transformação das formas de se realizar e entregar serviços públicos, por meio da flexibilização do trabalho, da virtualização de processos e outras inovações, o que por conseguinte, enseja o redesenho organizacional, fundamentado em uma visão institucional mais integrada e na equalização da força de trabalho, baseada na centralização de atividades, na especialização temática e na desterritorialização.

- TIC

Para ampliar a eficiência e a eficácia da atuação finalística e administrativa do MPF, a área de Tecnologia da Informação e Comunicação promoveu a entrega de diversas ferramentas. A principal delas foi o aperfeiçoamento do Sistema Único, que é a principal solução de tecnologia da informação e comunicação que sustenta a atuação finalística e da área administrativa do MPF, como o processo eletrônico (MPF, 2021a).

Os investimentos na evolução do sistema Único nortearam-se pela atenção às oportunidades de aprimorar a eficiência da atuação e a efetividade na prestação de serviços ao cidadão. Além disso, buscou-se promover a integração do sistema com sistemas de outros órgãos, para a interoperabilidade de operações, como o Poder Judiciário, favorecendo a atuação dos membros do MPF, como o peticionamento inicial no próprio sistema (MPF, 2021a).

Para se obter ganhos de eficiência, a área de TIC do MPF busca cada vez mais atuar de forma coordenada e integrada nacionalmente. Assim, para o desenvolvimento de sistemas, o órgão conta com estruturas descentralizadas conhecidas como Centros de Excelência, que propiciam que profissionais geograficamente espalhados, remotamente conectados, concentram esforços de desenvolvimento evitando redundâncias e aprimorando conhecimentos técnicos. Além disso, destaca-se também a elaboração de Estudo Técnico Preliminar para

estruturar a central de serviços de TIC nesses mesmos moldes, de modo a tornar mais eficiente e eficaz o atendimento aos usuários (MPF, 2021a).

- Gestão de pessoal

Outro ponto relevante para a redução das despesas de custeio do órgão, a partir de 2019, deve-se à expansão da adoção do teletrabalho no âmbito do MPF, devido à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19). De acordo com o Relatório de Gestão do MPU de 2020, foi realizado estudo para aferição da produtividade e da economicidade gerada no período de abril a agosto de 2019 e comparado com o mesmo período de 2020, pautado nas dimensões produtividade, percepção dos membros (pesquisa on-line) e economia de custos (MPF, 2021a).

De acordo com esse estudo, a economia gerada nos meses de abril a agosto de 2020, totalizou R\$ 16.559.131,00, uma redução de 57,03% nos custos operacionais em relação ao ano de 2019 (MPF, 2021a). Desse modo, a perspectiva futura do órgão é potencializar os benefícios apresentados no período de teletrabalho para otimizar a redução dos custos operacionais e aperfeiçoar os processos de trabalho.

No entanto, ainda de acordo com o referido relatório de gestão, é preciso considerar a capacidade tecnológica do MPF em sustentar a implementação do trabalho remoto de modo integral e a pertinência do teletrabalho integral dos membros com as premissas do Planejamento Estratégico Institucional do MPF (MPF, 2021a).

Cooperação e parcerias

De acordo com os relatórios de gestão do MPU dos últimos anos, o MPF vem realizando diversos acordos de cooperação com os demais órgãos públicos, especialmente com aqueles relacionados a sua atividade fim. Entre os partícipes destacam-se os Ministérios Públicos Estaduais, a Polícia Civil e outros órgãos federais, como o Tribunal de Contas da União, a CGU, a Secretaria da Receita Federal etc (MPF, 2021a).

Grande parte desses acordos busca o compartilhamento de dados, de informações, de tecnologia, de métodos e estratégias, de capacitação. Além disso, busca-se a realização de ações conjuntas, o apoio e suporte em atividades, a integração e o intercâmbio de conhecimentos que promovam a maior efetividade das atividades finalísticas dos órgãos envolvidos (MPU, 2020).

Todo este processo visa o aumento da produtividade e a economia de recursos por meio de ganhos de eficiência por meio de parcerias, para a construção de redes alinhadas de prestação de serviços públicos.

7.2.2 TCU

7.2.2.1 Cortes

De início, ressalta-se que a instituição do teto de gastos no TCU também trouxe uma dificuldade extra, uma vez que, quando da sua implementação, a Lei nº. 13.320, de 27 de julho de 2016, tinha acabado de autorizar a implantação gradual do plano de carreira dos servidores do Órgão, concedendo-os um aumento médio de 5,39%. O que gerou, por conseguinte um aumento de 9% no grupo de despesa com pessoal do Tribunal, um impacto importante ao se considerar que o item representa quase 90% das despesas totais do órgão (TCU, 2017).

Deste modo, o reajuste, recente à época, combinado com a restrições de gastos implicaram na adoção de diversas medidas para a diminuição dos demais grupos de despesas do órgão, com vistas a manter o equilíbrio orçamentário e o alcance do cumprimento da meta estabelecida.

Coube ao TCU, então, estabelecer, logo de início, um planejamento para melhor gerir o contexto apresentado, cujas diretrizes norteadoras adotadas foram:

(...) a preservação da missão institucional, a precedência de iniciativas com menor impacto negativo às pessoas, a ênfase na racionalização de processos de trabalho corporativos com maior ganho potencial de escala, a busca de alternativas para racionalização das despesas permanentes e a realização de iniciativas na proporção necessária para a adequação (TCU, 2017).

Deste modo, desde o início da vigência da EC nº 95/2016 até o ano de 2019, o TCU não precisou do auxílio da compensação financeira do Poder Executivo Federal, prevista no § 7º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pois conseguiu, por meio das medidas propostas, reequilibrar suas contas.

No entanto, em 2019, a situação mostrou-se mais complicada, conforme nota interna do órgão (TCU, 2019), com o aumento do teto constitucional aplicável à remuneração das autoridades e servidores (Lei 13.752, de 29 de novembro 2018), não previsto quando da elaboração da proposta orçamentária de 2019 (em abril de 2018), houve o incremento das

despesas primárias obrigatórias na ordem de R\$ 65 milhões, que precisaram ser acomodadas dentro do limite de gastos.

Assim, para se respeitar o limite de despesas primárias do Novo Regime Fiscal, foram necessários alguns remanejamentos de recursos, redução de despesas e postergação de pagamentos. Apesar de muitas práticas de redução de despesas terem sido iniciadas antes da implantação do NRF ou por outros motivos, é importante que estas sejam abarcadas, porque contribuem para a manutenção das despesas dentro do teto de gastos estabelecido.

Os investimentos do TCU no período pós NRF caracterizam-se pelos seus baixos índices, em especial, quanto aos gastos com obras e instalações. Foi possível observar no período que os maiores gastos no período foram com serviços de TIC e equipamentos e material permanente. A seguir são apresentadas as principais medidas tomadas pelo TCU para fazer frente ao NRF.

- Despesas operacionais

- Custos de pessoal

Conforme exposto anteriormente, as despesas com pessoal são as que representam os maiores gastos dos órgãos públicos, para frear o seu aumento, as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos últimos anos restringiram a reposição de vagas de servidores públicos com impacto orçamentário, visando também o respeito aos limites de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nessa vertente, o congelamento das remunerações e dos benefícios dos servidores também tem sido estratégia comum aos órgãos públicos.

Nesse sentido, em estudo realizado pelo TCU, tendo em vista o panorama orçamentário estabelecido pela EC 95/2016, verificou-se que a reposição integral de servidores tem sido prejudicada, com aumento do déficit de pessoal em todas as áreas e a necessidade de soluções para possibilitar a liberação de força de trabalho para a área finalística do Tribunal (TCU, 2018b).

Este tem sido o maior desafio ao órgão decorrente do NRF: o crescimento do déficit de pessoal em razão das limitações para admissão de novos servidores, bem como do aumento de aposentadorias, em razão das mudanças das regras de previdência e de teto remuneratório dos servidores públicos (TCU, 2018b).

Alguns direitos dos servidores também têm sido postergados, a exemplo da suspensão do pagamento de licenças-prêmio indenizadas e de eventuais outros direitos regularmente

reconhecidos, cujos valores sejam superiores a R\$ 60 mil, por pessoa ou processo, de forma cautelar e preventiva, conforme o comportamento da evolução das despesas primárias em relação ao limite anual estabelecido pelo Novo Regime Fiscal (TCU, 2019b).

Ainda com relação a gastos de pessoal, uma iniciativa inédita do TCU foi a venda do direito de efetuar o crédito bancário da folha de pagamento, sem alteração para os beneficiários da folha, o que resulta em economia contínua para o erário, a título de exemplo, em 2018, a receita estimada foi da ordem de R\$ 8,5 milhões (TCU, 2018a).

- Custos não de pessoal

- Energia, água, telefonia e comunicação social

A principal estratégia para economia de energia elétrica utilizada pelo TCU foi a instalação de Usina Fotovoltaica nos prédios da sede, cujo contrato foi premiado em 1º lugar em inovação na gestão pública do Prêmio “Melhores Práticas de Sustentabilidade” promovido pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) em 2018 (TCU, 2018a).

De acordo com o Relatório de Gestão do TCU de 2020, em 2020, foram concluídas as instalações da Usina Fotovoltaica do ISC, que gerará economia estimada mensal de R\$27.370,00 e retorno do investimento em 3 anos e 8 meses (TCU, 2020).

Além disso, limitou-se o funcionamento do sistema de ar-condicionado das 9 às 18h e reduziu-se a iluminação dos corredores e das salas (TCU, 2017). De acordo com o Relatório de Atividades do TCU de 2016, os aparelhos de ar-condicionado passaram a funcionar nos horários de maior afluência de pessoas no TCU e de maior incidência solar (TCU, 2016)

Também houve a racionalização no uso de lâmpadas em corredores e salas e a substituição das lâmpadas pelas de LED.

Para economia de água, o Tribunal investiu no sistema de esgoto a vácuo e troca de dispositivos, de irrigação automatizada dos jardins e na implantação de novo formato de fornecimento de água potável no complexo sede (TCU, 2017).

Segundo o Relatório de Atividades do TCU de 2016, com a instalação de arejadores nas torneiras dos banheiros dos edifícios sede e anexos, em Brasília, que em condições normais, gera economia média de 20% a 45% da conta de água. Também foram implantados de sensores elétricos para automatização do sistema de descarga e redução controlada da vazão, diminuindo o consumo e o desperdício de água (TCU, 2016).

Além disso, o TCU construiu poço artesiano em Brasília para utilizar em tarefas ambientalmente indicadas, como irrigação das plantas, de modo a evitar o desperdício de água tratada e diminuir gastos (TCU, 2016).

Também de acordo com o Relatório de Atividades do TCU de 2016, apesar de ser uma medida que visa a sustentabilidade, a substituição do fornecimento de garrafas plásticas por purificadores de água, instalados do edifício-sede e anexos em Brasília, que geravam gastos anuais, nesses locais, de mais de R\$ 900.000,00, resultou na economia anual de mais de R\$ 700.000,00, além disso, com a medida, deixaram de ser gerados anualmente resíduos referentes ao descarte de mais de um milhão de garrafas de plástico (TCU, 2016).

- Diárias e Passagens

Ao se falar em deslocamentos, destaca-se que uma despesa representativa do órgão é com diárias e passagens. Contudo, a diminuição desta despesa no TCU deve-se principalmente à necessidade de isolamento social imposta pela pandemia COVID-19, que reduziu o número de eventos realizados, como reuniões e capacitações, sendo que algumas passaram a ser realizadas à distância, por videoconferências ou outro modo que diminuísse a necessidade de presença física (TCU, 2021a).

- Imóveis

O TCU possui 27 unidades, sendo uma na capital de cada Unidade da Federação e uma sede no Distrito Federal (TCU, 2020). Em 2017, apenas uma dessas sedes era em imóvel alugado, o ocupado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (TCU, 2017).

Em estudo individualizado de viabilidade econômica de cada uma das sedes do Tribunal, realizado em 2019, verificou-se a ociosidade de espaços físicos em algumas de suas unidades estaduais. Assim, o Tribunal optou por realizar a readequação dessas unidades, algumas com redução de tamanho e outras com mudança para instalações com dimensões compatíveis, por meio de contratos de locação *built to suit*, na qual as adaptações do espaço para atender às necessidades do TCU é executado pela contratada, e o início do pagamento do aluguel ocorre somente a partir do momento da ocupação do imóvel. A intenção é formulação de novo modelo de sedes nos estados com menor despesa permanente (TCU, 2021a).

Além disso, para a diminuição das despesas com imóveis e conseqüentemente com outras despesas de custeio, o órgão pretende para os próximos anos, investir no compartilhamento de sedes com outros órgãos públicos.

Com relação à gestão predial, o TCU adotou a tecnologia *Building Information Modeling* (BIM), que permite a modelagem 3D dos edifícios institucionais e fornece informações precisas sobre as edificações, propiciando o direcionamento dos esforços administrativos para as manutenções mais urgentes (TCU, 2020). Nesse sentido, cabe também registrar que o TCU centralizou a manutenção predial dos imóveis dos estados na sua sede (TCU, 2021a).

Além disso, de acordo com o Relatório de Gestão do TCU de 2020, no novo contrato de serviços de manutenção predial, em vigência a partir de 2020, decidiu-se pela contratação por Índice de Medição de Resultados (IMR) ao invés de contratação por postos de trabalho, e em contrato único que abrangesse a Sede e os Estados (TCU, 2021a).

Também é importante destacar que os gastos de investimentos têm sido priorizados com reforma de instalações que representam a infraestrutura essencial ao funcionamento do órgão.

- Veículos

Quanto à gestão da frota de veículos do Tribunal, de início, em 2017, foi realizado um estudo para avaliar se a melhor alternativa para essa despesa seria a substituição da frota pela aquisição de novos veículos ou a locação de veículos, pela contratação do serviço de terceiros, sendo esta última a escolhida (TCU, 2017).

Após, em 2020, houve a oportunidade de se aderir ao programa TáxiGov, em Brasília, que consiste na utilização de táxis para os deslocamentos a serviço de servidores e colaboradores da Administração Pública Federal, com pagamento por demanda e disponibilização do serviço por aplicativo (TCU, 2021a).

Para os estados, foi adotado modelo híbrido, que consiste na indenização de despesas com transporte, contratações temporárias e contratação de veículos de representação, quando necessário (TCU, 2021a).

Segundo o Relatório de Gestão do TCU de 2020, a adoção do modelo possibilitou o desfazimento de grande parte da frota de veículos próprios em todas as unidades do órgão, além da redistribuição dos veículos em melhor estado de conservação para as unidades que optaram por manter veículos próprios. Além disso, proporcionou a extinção dos custos com manutenção, seguro, licenciamento e combustível, assim como a necessidade de contratação de mão de obra

para a condução dos veículos e extinguiu-se atividades administrativas relacionadas à gestão desses serviços e contratos (TCU, 2021a).

- Estagiários

Em relação a despesa com estagiários, destaca-se que houve sua diminuição logo que as medidas de cortes foram implementadas, em 2016, por meio da redução de pessoal. A Portaria-Segedam nº 61, de 29 de fevereiro de 2016, alterou a Portaria-TCU nº 314, de 2008, fixando reserva de contingência de 120 vagas de estágio, equivalente a 20% do total das vagas autorizadas para o TCU – total original de 600 vagas -, o que reduziu temporariamente o quadro de estagiários do Órgão (TCU, 2016a).

- Capacitação

As ações de capacitação do órgão, operacionalizadas por sua escola superior, o Instituto Serzedello Corrêa, tiveram impacto principalmente em decorrência do início da pandemia da COVID-19, na qual o Instituto precisou adaptar toda a sua grade de ações educacionais para a modalidade “a distância”, incluindo os cursos de pós-graduação, que eram todos presenciais. Também se prezou no período pelo desenvolvimento de habilidades dos servidores para a atuação em trabalho remoto (TCU, 2021a).

Cabe destacar também a parceria inédita do Tribunal com a Escola de Administração Pública (Enap), que viabilizou a disponibilização dos cursos autoinstrucionais, os chamados Moocs (*massive on-line open courses*), na maior plataforma de cursos on-line da Administração Pública, a EVG, de forma não onerosa, permitindo maior acesso aos cidadãos e aos servidores (TCU, 2021a).

Além disso, diante do contexto da pandemia e da necessidade de crescente oferta de cursos EaD, o ISC ofertou o curso Formação de Facilitadores de Aprendizagem em Ações Educacionais Telepresenciais, de modo a preparar os servidores do órgão para essas capacitações via EaD (TCU, 2021a), destaca-se que a utilização de instrutores internos pode trazer economia ao órgão.

- TIC

No período em análise, dentre os investimentos na área de TI destacam-se a atualização de *softwares* de produtividade (produção de documentos, mensageria etc.), que permitem aos usuários utilizar o ambiente em nuvem e, por consequência, usufruir de funcionalidades de compartilhamento e acesso fora da Rede TCU, e a aquisição de licenças de software complementares para aprimorar a segurança da informação e reduzir os riscos de acesso indevido aos dados (TCU, 2021a).

Segundo o Relatório de Atividades do TCU de 2016, foram realizadas campanhas para estimular o uso da tecnologia para comunicação, por meio de e-mail, videoconferência, Lync e outros recursos de tecnologia da informação, em detrimento a meios tradicionais, como memorandos em papel. Também houve a substituição de periódicos em papel pelos equivalentes em meio digital (TCU, 2016).

Além disso, em 2018, houve a centralização da gestão do serviço de impressão em todas as unidades do TCU, mediante contrato de *outsourcing* (uso compartilhado de impressoras) (TCU, 2018a).

- Compras

Com relação às compras, destaca-se a adesão do Tribunal ao almoxarifado virtual da Central de Compras do Ministério da Economia, em 2020, que consiste em nova forma de suprimento de materiais de expediente, com as seguintes vantagens:

- maior celeridade nos procedimentos de aquisição de materiais;
- relevante economia administrativa, diante da redução do número de processos licitatórios autuados;
- informatização de todo o processo de aquisição, a possibilitar maior planejamento, controle e racionalização;
- melhor adaptação às flutuações da demanda, por viabilizar a inclusão e exclusão, a qualquer momento, de itens de fornecimento; e
- eliminação de perdas, ao evitar a ocorrência da presença de itens ociosos nos estoques (TCU, 2021a).

Tal ação teve por objetivo dar continuidade ao projeto denominado “Almoxarifado Zero”, iniciado no órgão em 2008, que reduziu significativamente o número de itens consumíveis em estoque no órgão (de cerca de 2.500 para 32), por meio da adoção de diversas iniciativas de racionalização de consumo e remodelação de processos de trabalho (TCU, 2021a).

Além disso, o Tribunal implementou o plano anual de aquisições das secretarias localizadas nos estados e iniciou-se, também, o uso do Cartão de Pagamento do Governo

Federal (cartão corporativo), modernizando e simplificando o processo de suprimento de fundos no Tribunal (TCU, 2021a).

- Gestão orçamentária

Para a melhoria da gestão orçamentária, o Tribunal investiu no desenvolvimento do Sistema de Apoio à Gestão Orçamentária e Financeira (SISOF), o qual tem por objetivo possibilitar o acompanhamento tempestivo da execução orçamentária e financeira, com interligação com o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Ele disponibiliza aos gestores de cada parcela do orçamento do TCU informações sobre o limite de empenho distribuído às Unidades Gestoras Responsáveis (UGR) e do teto de gastos do TCU. Isso permite que haja um melhor planejamento da execução orçamentária e financeira e possibilita uma melhor fiscalização dos contratos (TCU, 2021a).

Além disso, o órgão tem investido na adoção de sistemática para redução contínua dos restos a pagar, em atendimento à EC nº 95/2016 (TCU, 2021a).

- Locação de mão de obra

Primeiramente, cabe salientar que parcela significativa da força de trabalho efetiva do TCU é composta por terceirizados, 24% (TCU, 2018a). A maioria desses trabalhadores se concentra na sede do Tribunal, nos serviços de apoio administrativo e vigilância armada.

No período em análise, houve o aumento do número de terceirizados em atividades administrativas, para suprir atribuições de cargos em extinção do órgão, como auditor, nas especialidades engenharia, enfermagem, nutrição e medicina, e técnico, na especialidade enfermagem (Resoluções-TCU 296/2018 e 302/2018) (TCU, 2018). Contudo, em 2020, houve a diminuição significativa de terceirizados com a extinção do contrato de manutenção predial por postos de trabalho (TCU, 2021).

Para gestão de contratos de locação de mão de obra, o TCU adotou sistemática de repactuações e reajustes contratuais alinhada à EC 95/2016, na qual o crescimento dos contratos administrativos ficam vinculados à variação do IPCA utilizada para elaboração da LOA. Assim, caso haja o risco de se ultrapassar este limite, os contratos deverão ser reduzidos quantitativamente (TCU, 2020).

Também foi adotada nova sistemática para economia de recursos em relação a terceirização de serviços vigilância armada ou não. Foi implantada a Metodologia de Análise

de Risco de Incidentes de Segurança (MARIS) para segurança patrimonial das unidades do TCU nos estados, que consiste em um exame técnico com base em indicadores de criminalidade e de risco para definição da estratégia de segurança nessas unidades (TCU, 2021a).

7.2.2.2 *Ganhos de Eficiência*

- Redesenho organizacional

No atual Plano Estratégico do TCU consta entre suas prioridades “viabilizar ganhos de eficiência, de produtividade e de eficácia na atuação do Tribunal, tanto na dimensão do controle externo como na gestão administrativa, por meio da racionalização de estruturas e processos de trabalho estratégicos e de suporte” (TCU, 2021a, p.248).

Além de considerar os efeitos da Emenda Constitucional n°. 95/2016 e na sua mitigação, a estratégia do TCU visa preparar o órgão para adoção intensiva de serviços digitais, para a melhoria dos resultados (TCU, 2021a).

Diante deste propósito, o TCU tem elaborado uma séria de mudanças, iniciadas em 2019, por meio de um novo projeto de gestão, resultado de diversos diagnósticos e projetos de modernização do órgão. Consolidadas por meio da Resolução-TCU n° 305, de 28 de dezembro de 2018, esse novo modelo de gestão alterou a estrutura e a distribuição de funções nas unidades do Tribunal.

As mudanças propostas tiveram por objetivo priorizar o foco na eficiência do órgão por meio de ajustes em sua arquitetura organizacional, por meio da racionalização de estruturas e de processos de trabalho estratégicos. A expectativa dessa mudança, conforme exposição de motivos da referida Resolução, é que “as unidades do Tribunal atuem de forma mais integrada e alinhada, em condições de realizar entregas cada vez mais harmônicas com a nova visão de estratégia e de futuro aprovadas pela Casa” (TCU, 2018b, p.1).

Antes de se aprofundar nos detalhes do novo modelo de gestão do TCU, cabe, primeiramente, esclarecer que, no início deste século, em um momento de estabilidade econômica e política do país, o TCU também passou por um processo de expansão. Na época, o órgão foi contemplado com um acréscimo de 600 cargos de auditor, o que permitiu significativas mudanças, como a ampliação de unidades de controle e de gestão do órgão (TCU, 2018b).

Contudo, apesar dessa expansão ter sido necessária à época, esse crescimento acabou por apresentar uma séria de disfunções prejudiciais à eficiência do órgão, como “dispersão de esforços em temáticas reduzidas; perda da visão sistêmica; e elevados custos de transação” (TCU, 2018b, p. 2).

Além dos problemas citados, de acordo com a exposição de motivos da Resolução-TCU nº 305, de 28 de dezembro de 2018, com a implementação da EC nº. 95/2016, a principal preocupação do Tribunal passou a ser com a redução de sua força de trabalho, decorrente do avanço dos números de aposentadorias e das restrições à contratação de novos servidores para sua recomposição.

De acordo com estudo elaborado pelo TCU em 2017, levando-se em conta o cumprimento das condições de aposentadoria e mantida a tendência de cargos vagos daquele ano, a força de trabalho do TCU poderia ser reduzida em 23% (5 anos), 42% (10 anos), 59% (15 anos) e 73% (20 anos). Segundo o Tribunal, essa diminuição do quadro pode resultar na “diminuição da tempestividade de atuação; redução das fiscalizações; e perda de conhecimento” (TCU, 2018b).

Assim, com o aumento do déficit de pessoal em todas as áreas e a necessidade de soluções para possibilitar a liberação de força de trabalho para a área finalística do Tribunal, a alternativa encontrada pelo órgão para fazer frente a todos os seus desafios presentes e futuros foi a reestruturação, consubstanciada pelo seu novo modelo de gestão. As mudanças propostas foram avaliadas pelos seguintes ângulos: eficiência e produtividade; custos de transação; e trabalho remoto (TCU, 2018b).

Para se gerar ganhos de eficiência e de produtividade, a estratégia é incrementar e relação auditores/diretor, de forma a se evitar situações de subdimensionamento ou superdimensionamento da força de trabalho, pois com o processo de expansão de unidades e subunidades do TCU, houve a diminuição dessa relação (TCU, 2018b). De acordo com a exposição de motivos da Resolução-TCU nº 305, de 28 de dezembro de 2018:

As dificuldades para coordenação, distribuição e gerenciamento de pessoas e processos de trabalho impactam diretamente os objetivos e resultados das unidades e do TCU. A dispersão de foco gerada pelo elevado grau de granularidade da clientela conjugada com a baixa disponibilidade de força de trabalho por diretoria, dificulta o alcance de resultados efetivos, uma vez que não há força de trabalho suficiente para a instrução de processos, para a realização de ações de controle obrigatórias e, em especial, para a realização de ações de controle eletivas (TCU, 2018b, p. 3).

Em relação aos custos de transação, o Tribunal busca melhorar a coordenação de recursos e maximizar os resultados eficientes. Isso porque as diversas unidades do órgão

negociavam recursos humanos, orçamento, prioridades e planos, o que fragmentava o planejamento operacional, comprometendo o alcance dos resultados. Assim, o objetivo do órgão passou a ser:

A integração entre estrutura e planejamento, assim como a existência de um plano único de fiscalização aumentaria a eficiência da Segecex e reduziria os custos de transação, gerando foco de atuação, sinergia de trabalhos, integração interna, ganhos de escala, elevação da produtividade, melhoria na qualidade das fiscalizações e alcance de resultados impactantes, bem como diminuindo sobreposições, duplicidade de esforços e desperdícios (TCU, 2018b, p.4).

Com relação ao “trabalho remoto” no TCU, este foi iniciado em 2009, por meio da Portaria-TCU nº 139, de 9 de março de 2009, e ampliou-se com as transformações trazidas pela implantação do processo eletrônico. A atuação em ambientes externos à organização possibilitou que profissionais domiciliados em localidades diferentes pudessem atuar e instruírem o mesmo processo, sem ocupar espaço físico na estrutura do Tribunal (TCU, 2018b).

Além disso, de acordo com a exposição de motivos da Resolução-TCU nº 305, de 28 de dezembro de 2018, o órgão pôde contar com a formação de equipes dissociadas da necessidade de proximidade física de seus ocupantes. Também foram instituídos o conceito de unidade virtual para desempenho de atividade à distância e o modelo de unidade digital. Assim, diante deste novo cenário, houve a possibilidade de se rearranjar as estruturas organizacionais do órgão, por meio da redução das diversas subdivisões existentes e da otimização da relação de auditores por diretoria (TCU, 2018b).

Deste modo, a adequação da estrutura e das competências do Tribunal “remete à racionalização de processos de trabalho tendo por fim a redução da fragmentação e da duplicidade de esforços, o fortalecimento da especialização das subunidades e a otimização da capacidade gerencial no cumprimento das funções institucionais do TCU” (TCU, 2018b, p.5).

Em suma, as principais mudanças realizadas pela RESOLUÇÃO-TCU Nº 305, de 28 de dezembro de 2018, foram:

- Transformar as Secretarias de Controle Externo (SECEX) localizados nos estados em Secretarias do TCU nos estados, diminuindo o número de suas atribuições, as quais passaram a ser somente: representar o Tribunal e interagir com os órgãos de controle e fiscalização no estado; produzir conhecimento; exercer atividades administrativas; e apoiar as unidades da sede na gestão dos servidores;

- Migrar as demais atribuições das SECEX estaduais para as unidades da sede, com toda sua clientela e respectivos processos, observadas as vinculações temáticas;

- Vincular os auditores lotados nos estados a unidades da sede conforme afinidade técnica e/ou interesse da Administração, sem a necessidade de mudança de lotação do servidor;
- Centralizar na sede, em Brasília, as atividades administrativas das unidades dos estados, de modo a racionalizar o uso da mão de obra e dos recursos despendidos, em face da especialidade, da padronização de procedimentos e da tempestividade na entrega. As atividades administrativas dos estados que foram centralizadas em Brasília incluem gestão orçamentária e financeira; gestão de contratos, acordos e convênios; operacionalização de licitações e compras, etc.

- TIC:

Diante dos desafios enfrentados pelo órgão, é inegável o auxílio que a tecnologia da informação tem dado ao órgão. Não somente em relação à adoção do novo modelo de gestão, mas também aqueles trazidos pela pandemia da Covid-19, que exigiram a implantação intensiva de serviços digitais pelo órgão (TCU, 2021a).

Os resultados positivos advindos da intensificação do trabalho remoto, em razão do novo modelo de gestão e das medidas preventivas à pandemia da Covid19, demonstraram a viabilidade da execução de fiscalizações de forma remota, com sessões virtuais para julgamento e apreciação dos processos. Assim, a Estratégia Digital do TCU tem buscado empreender ações que permitam o redesenho da forma de atuação do Tribunal, bem como alavancar a eficiência do órgão (TCU, 2021a).

Deste modo, a área de TI do órgão busca focar na inovação contínua e na transformação digital, na promoção da modernização e melhoria contínuas, oferta de serviços digitais e promoção do governo como plataforma, uso intensivo da inteligência artificial e cognitiva, conexão institucional com os demais serviços públicos e com a sociedade, e na promoção da transparência institucional (TCU, 2021a).

No período em análise, dentre os investimentos na área de TI e o desenvolvimento de novas tecnologias, tem destaque especial o desenvolvimento do ConectaTCU, que é uma plataforma de serviços digitais que centraliza, consolida e estrutura informações e serviços sob perspectivas e contextos de uso, tanto dos destinatários (cidadãos e órgãos da Administração Pública), quanto do Tribunal (TCU, 2021a).

A ferramenta possibilita o acesso aos serviços de prestação de contas e tomada de contas especiais, às cobranças executivas, aos pedidos de acesso a processos sigilosos ou que contenham peça sigilosa, à vista eletrônica e análise e controle de atos de pessoal. Por meio

dessa plataforma também foi disponibilizado acesso direto aos autos por partes legitimadas, nos termos da legislação vigente, como delegados, membros do ministério público e advogados (TCU, 2021a).

Além disso, os documentos a serem protocolados junto ao TCU quando não forem encaminhados por meio da plataforma Conecta-TCU, podem ser encaminhados por meio do serviço de protocolo digital, disponível no Portal do TCU, sem a necessidade de intermediações operacionais. Em 2018, cerca de 14% dos processos e documentos ingressavam no TCU de forma eletrônica. No final de 2019, esse percentual alcançou o patamar de 45%. Em outubro de 2020, mais de 80% ingressaram no TCU por canais eletrônicos: protocolo digital, plataforma Conecta-TCU e sistemas especialistas (TCU, 2021a).

Outras soluções de TI também foram demandadas como: o aperfeiçoamento da transparência ativa administrativa, a exemplo da disponibilização no Portal TCU de todas as notas fiscais emitidas no país para o CNPJ do Tribunal; a implantação de diário eletrônico e automatização do processo de publicação oficial; ênfase na automatização de processos de trabalho mais críticos (folha de pagamento de pessoal, controle do limite orçamentário e sistema de gestão contratual); etc. (TCU, 2021a).

- Gestão de pessoal

Diante do déficit de servidores e do novo modelo de gestão implementado, as estratégias de gestão de pessoas buscam a evolução das normas e diretrizes das políticas de pessoal, com ênfase nos modelos de teletrabalho e nas formas de avaliação de desempenho profissional (TCU, 2021a).

Com o incremento do quantitativo de servidores em regime de teletrabalho, foram introduzidas ferramentas e tecnologias para assegurar as boas relações de trabalho e os resultados de produtividade esperados. Constatou-se que com a atual configuração organizacional é necessário a ação constante de agentes de integração, não apenas para coordenar a parte técnica do trabalho, mas para manter a equipe orientada aos objetivos, somar esforços e mitigar riscos (TCU, 2021a).

- Parcerias e cooperações

O Tribunal firma acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades públicos, nacionais e internacionais, bem como com entidades civis, com o objetivo de aprimorar o

cumprimento de sua missão institucional e conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública (TCU, 2021a).

Além disso, as parcerias constituídas contribuem para a melhoria da Administração Pública por meio do intercâmbio de informações e bases de dados que visem ao aperfeiçoamento dos sistemas de controle e de fiscalização, a capacitação de pessoal e o desenvolvimento de ações conjuntas de fiscalização. Desse modo, cabe destacar os seguintes acordos de cooperação firmados no ano de 2020: com a Receita Federal do Brasil; o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); com o Supremo Tribunal Federal, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União (TCU, 2021a).

7.3 DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa quantitativa evidenciaram que a imposição do teto de gastos aos órgãos públicos em estudo resultou em um cenário de restrições orçamentárias que os fizeram adotar uma série de medidas de cortes de despesas. Isso porque, nos anos anteriores do Novo Regime Fiscal, as despesas totais dos órgãos cresciam em um percentual superior à inflação do período.

Assim, tanto despesas obrigatórias quanto despesas discricionárias apresentavam uma constante de crescimento. Com a imposição do teto de gastos, o que têm se verificado é a continuidade do crescimento das despesas obrigatórias, contudo as despesas discricionárias tiveram que ser diminuídas, como uma forma de compensação, uma vez que houve o congelamento do orçamento dos órgãos públicos federais.

Essa situação mostra-se preocupante, porque, conforme demonstrado no estudo, a composição do orçamento dos órgãos públicos, utilizando a classificação por grupo de natureza de despesa, consiste em sua maioria de despesas de pessoal e encargos sociais, que tem caráter obrigatório. Nos órgãos objetos de análise, esse tipo de despesa representa entre 80% e 90% de suas despesas totais.

A pequena margem restante, entre 10% e 20%, representa as despesas discricionárias do órgão, que podem ser subdividas, principalmente, em outras despesas correntes e investimentos. Essas despesas oferecem um maior nível de manobra aos gestores públicos. No entanto, caso sejam mal utilizadas, podem afetar a estrutura dos órgãos públicos e suas atividades de apoio.

Conforme evidenciado no estudo, as despesas mais afetadas pelo NRF foram as relativas a investimentos, que mostraram grandes flutuações, o que é corroborado pela literatura sobre o assunto, que aponta que essas despesas são cíclicas, ou seja, quando há aumento de receitas, essas tendem a apresentar crescimento também, assim como quando há diminuição de receitas, elas diminuem.

Por sua vez, as outras despesas correntes mostraram-se mais constantes, contudo, é possível observar que alguns de seus elementos de despesas sofreram diminuição no período pós NRF. Cabe destacar que, nesse grupo, as despesas com outros serviços de terceiros – PJ e locação de mão de obra são os grupos mais representativos de gastos (com médias de 32% e entre 20% e 22%, respectivamente).

No entanto, o elemento de despesa “outros serviços de terceiros – PJ” concentrou as principais ações para redução de despesas, como economias com água, energia, comunicação, publicidade, locações etc. Apesar dos esforços para supressão de alguns contratos de locação de mão de obra, essa despesa se manteve constante ou mostrou algum crescimento no período, possivelmente em razão das atualizações contratuais para adequação às convenções coletivas.

O que se infere é que mesmo dentro das despesas discricionárias existem despesas que possuem um custo mínimo fixo ou são essenciais para o funcionamento do órgão, que por mais que possam ser modificadas ao longo do tempo, dificilmente deixam de existir. Este é o caso de gastos com água, energia, telefonia etc. Certamente a eliminação dessas despesas prejudicaria a prestação de serviços do órgão.

Por isso, as despesas discricionárias também se mostram relevantes nas despesas totais, apesar do seu percentual menor de participação, uma vez que não são totalmente flexíveis para serem manobradas pelos gestores públicos, pelo menos, não no curto prazo. Assim, a margem para tomada de decisão para a gestão de cortes se apresenta tão apertada.

Nesse caso, grandes cortes só podem ser feitos em casos em que há situações de folgas orçamentárias ou onde se pode encontrar meios mais eficientes de se fazer a mesma coisa.

A pesquisa qualitativa permitiu que fossem identificadas quais foram as medidas de gestão de cortes tomadas pelos órgãos em estudo. Essa análise buscou detalhar as ações que tiveram reflexo positivo para o equilíbrio das contas orçamentárias de cada órgão.

Para melhor organizar os dados da pesquisa, esses foram agrupados em categorias temáticas, conforme o método de análise de conteúdo de Bardin. Preliminarmente, escolheu-se duas categorias encontradas da literatura sobre o tema gestão de cortes: “cortes operacionais” e “ganhos de eficiência”. Após, diante dos documentos analisados, emergiram subcategorias

dentro desses temas, como: imóveis, veículos, locação de mão de obra, energia, água, telefonia etc.

O estudo de caso em dois órgãos diferentes, apesar de algumas similitudes entre eles, proporcionou não só a comparação das ações realizadas em cada um, mas também permitiu a complementação de informações e o melhor entendimento dos fenômenos trazidos pelo Novo Regime Fiscal, que pode servir como espelho de boas práticas administrativas para outros órgãos da administração pública que se encontram na mesma situação.

Nesse sentido, o Quadro 3 compila as principais medidas de gestão de cortes tomadas pelos órgãos em estudo. O quadro foi feito com base no estudo Raudla, Savi e Randma-Liiv (2013), mas foi complementado com os achados da pesquisa.

A Figura 1, por sua vez, demonstra essas mesmas medidas, mas de forma diferente, conforme as categorias temáticas selecionadas para o estudo.

Apesar de ambos os órgãos objetos de estudo, MPF e TCU, apresentarem relativamente os mesmos problemas e implementaram medidas similares de gestão de cortes, é importante pontuar as diferenças encontradas entre eles, para enriquecer a discussão proposta nesse estudo.

Um dos pontos mais relevantes que merece ser discutido é referente a gestão de imóveis. Como visto nos subcapítulos anteriores, a maioria dos imóveis do TCU são próprios, no entanto, o órgão optou por reduzir o tamanho de alguns prédios para minimizar despesas. Para tanto, tem feito contratos *built to suit* para que os imóveis sejam construídos de acordo com as necessidades do órgão, mas que as despesas sejam apenas com a locação. Atualmente, o TCU também tem considerado o compartilhamento de sedes com outros órgãos públicos como uma solução futura.

Por sua vez, o MPF, que possui um número bem superior de sedes físicas, não só nas capitais dos estados, mas também em algumas cidades do interior do país, optou por diminuir este número de sedes pela fusão de unidades ou pela sua desinstalação temporária. Em um segundo momento, o órgão também propôs a diminuição do número de sedes por meio da criação de unidades virtuais.

Com relação a gestão de veículos, as propostas dos órgãos são opostas. O TCU optou por não ter mais veículos próprios na maioria de suas sedes e contratou o serviço de TáxiGov para a realização de descolamentos. Já o MPF renovou recentemente parte de sua frota. No entanto, é preciso ressaltar que o órgão possui um significativo quadro de servidores efetivos especializados em transporte e segurança, diferentemente do TCU que utilizava funcionários terceirizados para esta função.

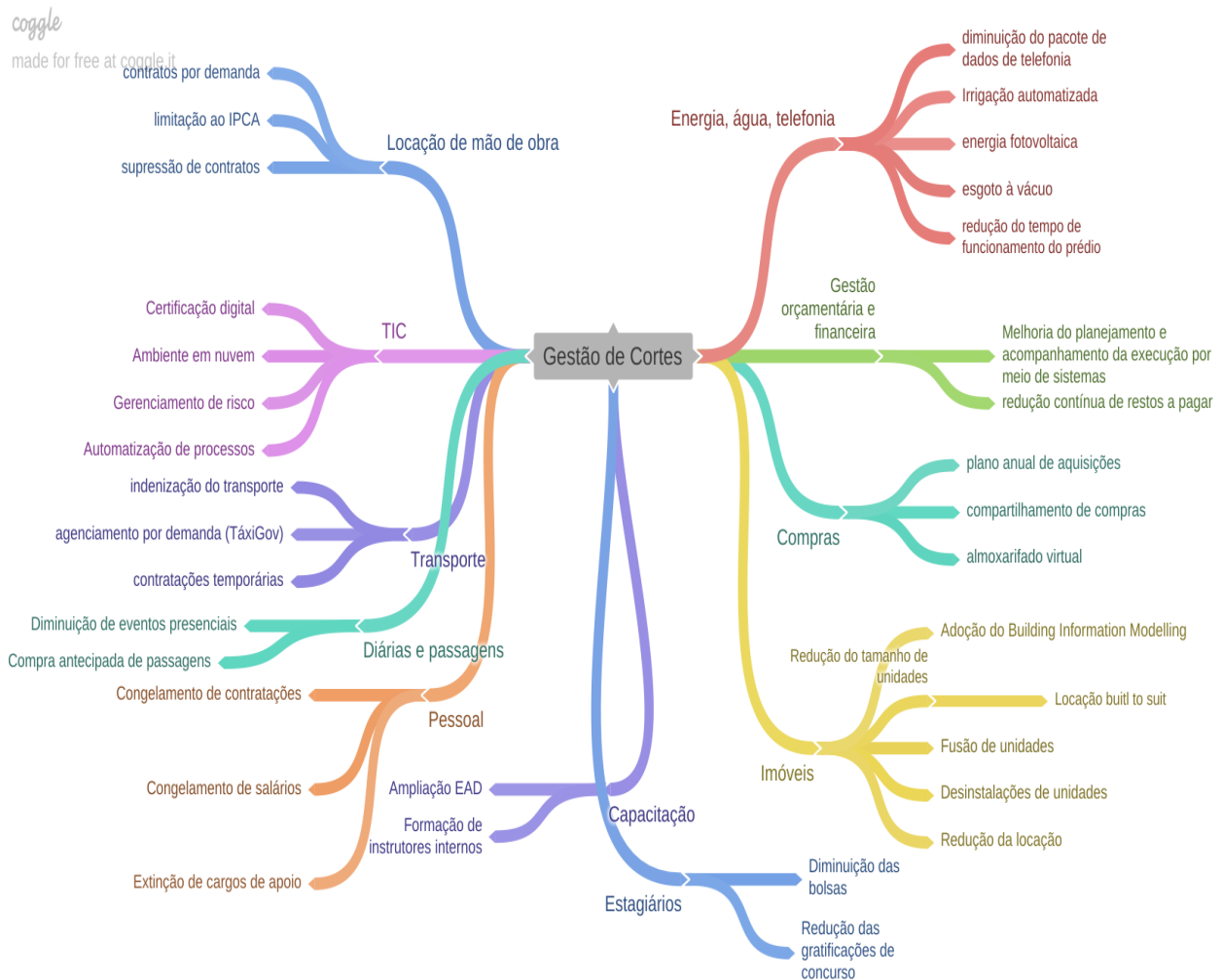
Quadro 3 - Medidas de cortes de despesas.

Classificação das despesas	Medidas adotadas
Operacionais	<ul style="list-style-type: none"> -Congelamento de salários -Redução ou eliminação de benefícios adicionais e bônus - Restrição/ vedação de realização de horas extras - Suspensão das progressões funcionais - Suspensão de pagamento de direitos (por ex. licença prêmio) -Limites de gastos com viagens (bilhetes aéreos e concessão de diárias) -Redução de despesas relativas à ação de comunicação e divulgação institucional - Limites de gastos com suprimentos e equipamentos - Revisão dos contratos de aluguel de imóveis - Adaptação dos horários de funcionamento dos edifícios - Supressão de postos de trabalho nos contratos de terceirização - Diminuição na oferta de cursos e evento de capacitação - Priorização de capacitações por EAD - Priorização do uso de videoconferências e do ambiente virtual nas reuniões -Preferência pela contratação de instrutores internos ou de palestrantes que não necessitem de custeio de passagem e hospedagem - Diminuição do programa de estágio e menor aprendiz - Racionamento de material de consumo -Racionalização de uso dos serviços de telefonia, energia elétrica, água, serviços postais - Implantação e ampliação da modalidade de teletrabalho - Desinstalação e fusão de unidades - Diminuição de unidades - Compartilhamento de sedes - Compras padronizadas e compartilhadas - Preferência por serviços sob demanda (Táxi-Gov e manutenção predial)
Programas	Não se aplica (não foram identificadas ações que levassem à diminuição na prestação dos serviços).
Investimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Congelamento de gastos de capital para novos projetos - Adiamento de projetos de capital não essenciais - Adiamento de manutenção, cortes nas despesas de manutenção

Classificação das despesas	Medidas adotadas
	<ul style="list-style-type: none"> - Adequação de cronograma ou suspensão de projetos que necessitassem de novas compras/investimentos - Cortes em programas ou projetos existentes - Adiamento ou cancelamento de novos programas

Fonte: Adaptado de Raudla, Savi e Randma-Liiv (2013).

Figura 1 - Medidas de cortes de despesas.



Fonte: Elaborado pela autora.

Em referência às compras, ambos os órgãos optaram por um melhor planejamento do processo, fazendo uso de calendários de contratações para realizar compras nacionais, ganhando economias de escala. No MPF, as compras compartilhadas são feitas entre as unidades do próprio órgão ou com outros ramos do MPU. No TCU, os processos licitatórios

são feitos com os demais órgãos do Executivo Federal e é utilizado o almoxarifado virtual da Central de Compras do Ministério da Economia.

Quanto à locação de mão de obra, logo em 2016, o MPF fez a supressão linear da maioria dos seus contratos em todas as suas unidades. Contudo, ainda não foi possível identificar outra estratégia do órgão para esta despesa. No entanto, o TCU, que conta com uma parte considerável de terceirizados em seu quadro, adotou sistemática de repactuações e reajustes contratuais vinculada à variação do IPCA utilizada para elaboração da LOA, ou seja, supressões são realizadas quando os contratos ultrapassam este percentual. Além disso, o órgão optou por alterar o contrato de manutenção predial, o qual não conta mais com postos de trabalhos fixos e funciona sob demanda. O TCU também passou a contratar terceirizados para as atribuições de cargos em extinção com especialidades não relacionadas a sua área fim.

Após a análise dos cortes em despesas realizados pelos órgãos objetos de estudo, buscou-se identificar se houve estratégias baseadas no ganho de eficiência. Essa categoria de estudo também foi subdividida em subcategorias definidas por meio da análise documental, apresentadas na Figura 2.

Figura 2 – Medidas de ganhos de eficiência.



Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre as estratégias para ganhos de eficiência, primeiramente é importante destacar que ambos os órgãos têm investido em sua área de TIC, tanto para o aprimoramento de processos internos quanto para o oferecimento de serviços digitais ao público externo.

A adoção do processo eletrônico pelos órgãos, que teve início antes do Novo Regime Fiscal, já havia proporcionado grande evolução nas formas de prestação de serviços, que se tornaram mais céleres.

Por sua vez, o período de isolamento social para enfrentamento da pandemia da Covid-19 estimulou a utilização de ferramentas tecnológicas e permitiu a ampliação do teletrabalho. Além disso, essa situação atípica acelerou processos que mesmo já previstos pelos gestores públicos, ainda levariam mais tempo para ser totalmente implementadas.

A aceitação pelas partes envolvidas da prestação de serviço de forma exclusivamente virtual também tem possibilitado a evolução das relações de trabalho, visto que, em muitos casos já não se exige mais a presença física do servidor para o exercício de suas atribuições.

Soma-se a isso, as economias geradas pela adoção desse modelo de trabalho, o que nesse momento de restrições orçamentárias pode ser crucial para o equilíbrio das contas dos órgãos públicos e para a manutenção do nível de serviços ofertados.

Toda essa transformação digital abriu espaço para que os órgãos repensassem sua forma de entregar serviços à sociedade.

Os resultados da pesquisa demonstraram que tanto o TCU quanto o MPF passaram por processos de expansão que acabaram por apresentar disfuncionalidades em relação à equalização da carga de trabalho. Apesar de necessária, a expansão dos órgãos acabou por gerar o subdimensionamento ou superdimensionamento da força de trabalho.

A necessidade de uma reorganização estrutural tornou-se premente, sobretudo em razão dos avanços tecnológicos alcançados. Além do mais, surge a oportunidade de que esse processo se dê de forma unificada e padronizada em toda a instituição e com a aderência de todos os envolvidos.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o TCU foi vanguardista em apresentar um novo modelo de gestão, implantado já no início de 2019. O modelo baseia-se no redesenho organizacional por meio da centralização de atividades de suporte e na especialização temática das áreas finalísticas. A proposta fundamenta-se no conceito de desterritorialização, pois não há vinculação da atribuição do servidor em relação a sua unidade de lotação, o que permite sua atuação em processos de todo o país.

Nesse mesmo esteio, o MPF apresentou proposta semelhante de reorganização institucional, apesar de ainda não implementada, essa é a aposta do órgão para se conseguir não

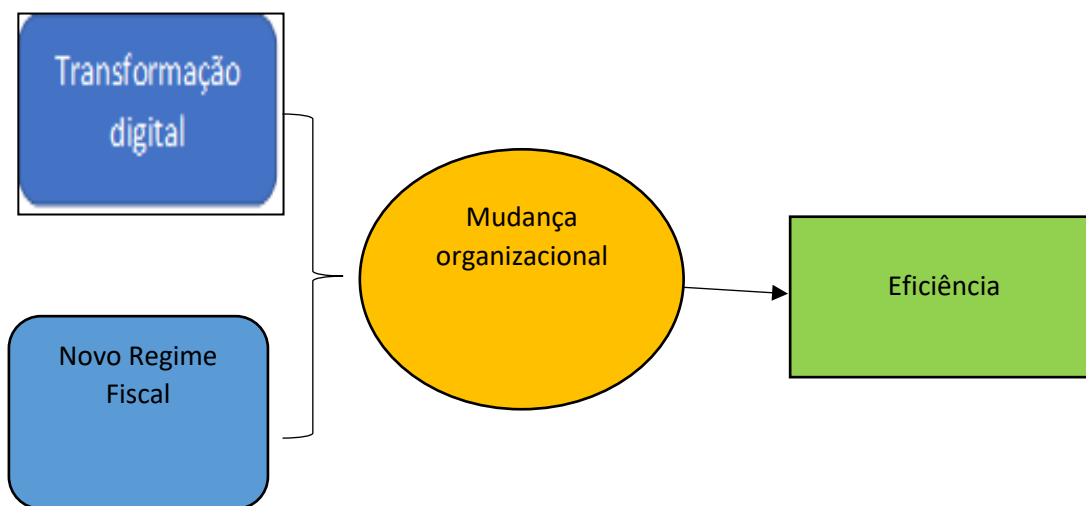
só economias, mas também para se alcançar a melhoria da eficiência do órgão. A expectativa é que o Conselho Superior do MPF aprove a reestruturação do órgão no início de 2022.

Ressalta-se, que no pequeno período analisado, o novo modelo de gestão do TCU já vem mostrando resultados positivos, foi possível notar uma estabilização nas despesas obrigatórias, diferentemente do que vinha ocorrendo nos anos anteriores e do orçamento do MPF, que ainda apresenta crescimento dessas despesas.

Ainda, cabe destacar que as cooperações e parcerias realizadas entre os órgãos públicos e agentes privados têm sido de vital importância para se obter ganhos de eficiência na administração pública, em especial para o compartilhamento de dados, informações e conhecimento e para a realização de ações conjuntas. Além disso, outro grande desafio para os órgãos é o alcance da interoperabilidade de seus sistemas, para que atuação ocorra cada vez mais de forma integrada.

Com relação a este assunto, a Figura 3 mostra, de forma resumida, qual tem sido o contexto dos órgãos em estudo para a busca da eficiência. Em suma, no contexto atual de restrições orçamentárias e de transformação digital, o alcance da eficiência pelos órgãos públicos tem se pautado na mudança organização.

Figura 3 - Eficiência na administração em tempos de austeridade.



Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do exposto, para finalizar este capítulo, cabe ainda discutir cada uma das proposições levantadas no início deste estudo.

Proposição 1 - O orçamento do órgão diminuiu.

O orçamento total dos órgãos estudados não diminuiu, o NRF implantou um teto de gastos que congelou as despesas públicas e vinculou sua correção ao IPCA do período. O que ocorre, de fato, é a diminuição das despesas discricionárias, visto que as despesas obrigatórias não pararam de crescer. Além disso, como demonstrado no caso do MPF, o orçamento do órgão teve variações acima do IPCA, tanto pelas compensações autorizadas pelo Executivo, quanto pelo ganho de ação junto ao TCU para recálculo das despesas.

Proposição 2 - Houve aumento percentual das despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias.

A proposição foi confirmada, a parte referente à pesquisa quantitativa demonstra o crescimento percentual das despesas obrigatórias, que correspondem em sua maioria aos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, e consequente diminuição das despesas discricionárias no período de ambos os órgãos objeto de estudo.

Proposição 3 - Houve a diminuição do orçamento destinado às despesas discricionárias.

A proposição foi confirmada, a parcela do orçamento destinado às despesas discricionárias diminuiu, o que levou os órgãos em estudo a tomarem várias medidas para o gerenciamento dos cortes necessários em suas despesas.

Proposição 4 - Há elementos das despesas discricionárias que foram mais afetados pelos cortes orçamentários ou o corte foi linear.

A proposição foi confirmada, os gastos com investimentos foram os mais afetados no período, conforme demonstrado na pesquisa quantitativa.

Proposição 5 - Há convergência das medidas tomadas com a literatura sobre gestão de cortes.

A proposição foi confirmada, a literatura sobre gestão de cortes se mostrou completamente pertinente para a abordagem do assunto e entendimento das medidas tomadas para o enfrentamento de crises financeiras.

Proposição 6 - Houve inovações para a manutenção ou melhoria da eficiência do órgão visando reverter o quadro imposto pela NRF.

A proposição foi confirmada, apesar do contexto de transformação digital nos quais os órgãos públicos estão inseridos, as propostas de modernização do TCU e do MPF mostraram-

se inovativas, com a adoção de novos modelos de trabalho e a reestruturação total de seus processos.

Proposição 7 - Há convergência das inovações apresentadas com as práticas gerenciais do NPM e as tendências do pós-NPM.

A proposição foi confirmada, verifica-se uma visão mais holística e integrada da organização, o fortalecimento da coordenação e do controle e a atuação em rede dos órgãos públicos, além do foco no desempenho.

Proposição 8 - Há práticas gerenciais ou inovações que foram adotadas apenas como medidas emergenciais, mas que seriam revertidas caso houvesse um aumento orçamentário ou todas serão mantidas a longo prazo.

Pôde-se verificar que algumas medidas de gestão de cortes podem ser revertidas. No MPF, por exemplo, foi possível notar que com um aumento no orçamento gerado pelo recálculo do seu limite do teto de gastos, o órgão acabou por criar o reembolso de despesas de saúde para membros e ampliação de gratificações, que por ser uma despesa continuada, pode trazer dificuldades futuras ao cumprimento do teto de gastos pelo órgão.

Proposição 9 - Há medidas que não foram adotadas pelo órgão em estudo, mas que poderiam ter sido adotadas.

Os órgãos em análise mostraram-se inovadores e precursores de mudanças. No entanto, o TCU encontra-se em um estágio mais avançado na implantação de seu novo modelo de gestão, portanto, sua experiência pode servir de exemplo para os demais órgãos. Além disso, a literatura sobre gestão de cortes é extensa e pode trazer *insights*, sobretudo, quanto ao planejamento a longo prazo das mudanças organizacionais.

8 CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo investigar estratégias geradas nos órgãos públicos para melhorar a eficiência dos gastos diante das restrições orçamentárias impostas pelo Novo Regime Fiscal, EC n.º. 95/2016. Para se alcançar este objetivo foram realizados estudos de caso em dois órgãos públicos federais, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União. A pesquisa combinou as abordagens quantitativas e qualitativas para trazer maior completude ao tema abordado.

A pesquisa quantitativa confirmou, nos órgãos objetos de análise, o avanço das despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias no período pós NRF. Os resultados também confirmaram que as despesas discricionárias mais afetadas foram os investimentos, que apresentaram recordes mínimos de participação no orçamento nos últimos dez anos.

Caso esse cenário permaneça, ao longo dos anos, não haverá mais espaço a ser cedido pelos gastos discricionários às despesas obrigatórias, sem que haja o comprometimento da prestação de serviços públicos. Contudo, espera-se, para os próximos anos, a estabilização dos níveis percentuais das despesas obrigatórias no orçamento.

Por sua vez, a pesquisa qualitativa revelou as principais respostas dos órgãos públicos para os momentos de crise: os cortes de despesas e os ganhos por eficiência, conforme descrito na literatura sobre o assunto. Com relação aos cortes foi possível identificar estratégias para a redução das despesas com pessoal, energia, água, imóveis, veículos, estagiários, compras, locação de mão de obra, etc.

Os resultados demonstraram que a principal e mais substancial medida de corte identificada neste estudo foi a diminuição das despesas de custeio de uma forma mais abrangente pela diminuição do número de imóveis ou pela diminuição do tamanho desses, nesse sentido, tem se difundido o compartilhamento de imóveis entre os órgãos públicos, ou seja, observa-se o enxugamento das estruturas físicas da administração pública.

Ainda sobre as medidas de cortes, para tentar estabilizar as despesas obrigatórias e obedecer os limites de gastos de pessoal impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a principal estratégia utilizada tem sido o congelamento das contratações, principalmente, por meio da não reposição das vagas dos servidores aposentados, o que tem causado impacto no quantitativo da força de trabalho dos órgãos públicos, principalmente, pelo aumento de aposentadorias no período, em razão da reforma da previdência.

Contudo, cabe destacar que não é possível saber até que ponto essa diminuição do quadro de pessoal poderá ser mantida sem sobrecarregar os servidores, ou sem gerar a insatisfação desses, sendo que esses já sofrem com congelamento de salários, adiamento de progressões funcionais e suspensão de outros direitos. Todas essas variáveis podem resultar em decréscimos nos níveis de produção, o que vai de encontro ao desejado pelos órgãos públicos, que é ser mais eficiente.

Com relação às estratégias de ganhos de eficiência, as identificadas neste estudo foram: os investimentos em TI, a cooperação e a parceria entre órgãos públicos, a mudança nas relações de trabalho, especialmente pela ampliação do teletrabalho, e o redesenho organizacional. Essa última merece especial atenção devido às mudanças trazidas nos processos de trabalho, o que tem possibilitado o redimensionamento de pessoal e a eliminação de disfunções, essencial neste momento em razão da diminuição dos quadros funcionais.

Nesse sentido, é importante destacar que o contexto atual, pela qual passam as organizações públicas, é marcado pelas restrições orçamentárias e pela transformação digital. A primeira configura-se pela aplicação da EC nº 95/2016, que impôs um teto de gastos aos órgãos públicos federais. A segunda, por sua vez, é resultado dos avanços tecnológicos e reflete na mudança das formas de se executar serviços e entregá-los à sociedade.

Ambas as condições apresentam desafios a serem enfrentados pela administração pública e a possibilidade de mudanças organizacionais. Contudo, pode-se dizer que a transformação digital trouxe a possibilidade de enfrentamento à crise por meio do redesenho das organizações. Além disso, essas variáveis objetivam solucionar um problema recorrente da administração pública que é a busca pelo aumento da eficiência.

Nesse viés, cabe menção à recente Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão (BRASIL, 2021h). Sem dúvidas, trata-se de um marco da administração pública na mudança das formas de entrega de serviços públicos.

Assim, de acordo com a referida Lei, mediante a ampliação dos serviços digitais, as questões essenciais a serem levadas em consideração pelos gestores públicos serão o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública, a atuação integrada entre os órgãos e as entidades envolvidas na prestação e no controle dos serviços públicos, a interoperabilidade de sistemas, a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público.

Conforme preconizado no pós-NPM, os órgãos públicos vão precisar de uma maior cooperação entre eles, com empresas privadas e a população local, o que resultará em uma estrutura complexa de redes de relacionamento cooperativos. Além disso, será necessária uma visão mais holística e integrada da organização, tendo em vista a reestruturação das formas de trabalho. Tudo isso exigirá a coordenação e controle centralizados mais fortes.

Contudo, não são todos os órgãos públicos que estão preparados para estas mudanças, visto que muitos não se enquadram no modelo digital de prestação de serviços, apesar de haver espaço para sua evolução em áreas administrativas e de apoio. Outras precisam, ainda, evoluir suas soluções tecnológicas ou desenvolver outras formas de inovações, o que exige recursos para investimento, que podem ser inexistentes ou diminutos, em razão da crise financeira.

Além disso, ao se tratar da administração pública, não se pode olvidar que o sentido de eficiência é mais abrangente que a relação custo-benefício, ela também pode se referir a um amplo espectro de valores, como habilidade para agir, agir oportunamente, com conhecimento, integridade e assim por diante (RUTGERS e VAN DER MEER, 2010). Ou seja, o ideal é que a administração pública seja eficiente naquilo que as pessoas desejam. Para tanto é preciso ponderar outros valores nas decisões sobre a oferta de serviços à população e não apenas a eficiência em seu sentido técnico/produtivo.

De acordo com Andrews e Entwistle (2013), as organizações devem levar em consideração todas as dimensões da eficiência (produtiva, alocativa, distributiva e dinâmica), prezando para o equilíbrio que deve existir entre elas. Deste modo, as medidas de ganhos de eficiência precisam considerar questões como: o quê, para quem e quando os serviços públicos devem ser oferecidos.

Acrescenta-se, ainda, que para se enfrentar a crise, sem prejudicar a prestação de serviços é preciso que as organizações públicas sujeitas ao teto de gastos “privilegiem, no estabelecimento de suas prioridades, aqueles gastos que tenham maior potencial de garantir o alcance de sua missão organizacional”, conforme orientação constante no Acórdão 2.455/2019 – Plenário, no âmbito do TC 016.654/2019-6, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2019b, s/n).

Apesar da obrigatoriedade constitucional dos órgãos em realizarem suas missões, essa tarefa se mostra cada vez mais difícil pelo engessamento das despesas, o que leva a crer que, sem inovação, será difícil manter os níveis de atendimento à população. A qual pode ser inviabilizada pela falta de recursos.

Cabe destacar também, que em consonância com os estudos de Levine (1985) a resposta à crise envolve um período de vários anos e certamente haverá mudanças substanciais na forma

que os órgãos organizam, gerenciam e distribuem seus recursos, sendo necessário o reexame constante e abrangente do problema.

Outro ponto importante de menção é que em certo ponto da vigência do NRF, caso as regras não sejam alteradas, haverá um momento em que não mais será possível enxugar as despesas discricionárias, sem maiores prejuízos para as instituições. Nesse momento, será necessário fazer uma nova rodada de cortes, o governo deverá então achar meios para a diminuição das despesas obrigatórias.

Assim, é necessário, por parte do governo, a adoção de medidas para a diminuição de gastos obrigatórios de forma mais planejada, com foco no médio e longo prazo, especialmente em razão da sua magnitude, pois acabam por engessar sobremaneira o orçamento. Isso deve ocorrer por meio da revisão dos gastos públicos, do estabelecimento de prioridades e do redimensionamento das despesas obrigatórias, por meio de reformas à legislação.

Por fim, cabe pontuar que o Novo Regime Fiscal pode proporcionar maior eficiência nos órgãos que estão sujeitos ao seu teto de gastos, desde que estes estejam dispostos a passar por processos de mudança organizacional e reestruturação, o que exigirá ajustes na prestação de serviços públicos, ou seja, novas formas de se entregar serviços devem ser pensadas.

Pontua-se, ainda, que as limitações deste estudo residem no pequeno período pós NRF estudado e na aplicação da análise a apenas dois órgãos públicos. Destaca-se, ainda, a influência do período da pandemia da Covid-19, que impôs o isolamento social e ampliou o teletrabalho nos órgãos em análise, o que trouxe impactos positivos para a redução das despesas de custeio do órgão.

Deste modo, sugere-se para os próximos estudos a continuidade na investigação dos impactos do NRF nas despesas dos órgãos públicos ao longo do tempo, inclusive dos órgãos analisados neste estudo, em especial em referência às mudanças implementadas para a economia de despesas, se foram eficientes e suficientes para a manutenção de um nível satisfatório de serviços à população.

A investigação de áreas específicas como a educação, a saúde e o meio ambiente também se mostram pertinentes, por serem as mais afetadas pelos cortes de despesas nos últimos anos. Além disso, sugere-se a investigação de como as mudanças nas formas de prestação de serviços por órgãos governamentais, especialmente por meios digitais, afetam a população, tanto positivamente quanto negativamente.

9 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 22/10/2020.

AFONSO, Antonio; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. **Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets**. 2006. Disponível em : <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2607>. Acesso em 05/05/2021.

ALESINA, Alberto; MEI, Pierfrancesco. Debt and austerity:international evidence and the case of Brazil. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 01, n. 1, p. 1-33, Edição Especial 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/75/58>. Acesso em 06/04/2021.

ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The impact of government outsourcing on public spending: Evidence from European Union countries. **Journal of Policy Modeling**, 39(2), pp. 333–348, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.01.007>. Acesso em: 20/10/2020.

ANDREWS, R.; ENTWISTLE, T. Four Faces of Public Service Efficiency. **Public Management Review**, 15(2), pp. 246–264, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725760>. Acesso em 04/04/2021.

ANDREWS, Rhys; HAMMERSCHMID, Gerhard; VAN DE WALLE, Steven; MOSTAFA, Ahmed. New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey Article in **International Review of Administrative Sciences**. April 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>. Acesso em: 20/10/2020.

ANDREWS, R. New public management and the search for efficiency. In: T. Christensen & P. L. Lægreid (Eds.). **The Ashgate research companion to new public management**. Surrey, UK: Ashgate Editorial, 2011. pp. 281–294.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BAUER, M.W.; GASKELL, G.. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. In: **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Vozes, 2010.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Panorama Econômico. Estatísticas. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Manual de Estatísticas Fiscais Maio 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/estatisticas-fiscais/estatisticasfiscais.pdf. Acesso em: 20/10/2020.

BOZEMAN, Barry. Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the “Managing Decline” Literature. **Public Administration Review**, 70(4), pp. 557–563, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02176.x>. Acesso em 26/05/2011.

BOYNE, G. A. Public and Private Management: What’s the Difference? **Journal of Management Studies**, 39:1, pp. 97–122, 2002. Disponível em: https://sangyubr.files.wordpress.com/2012/02/public-and-private-management_-what_s-the-difference.pdf. Acesso em 07/05/2021.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(1):227-248, jan./fev. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100010>. Acesso em 07/01/2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p., 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Proposta de emenda à constituição. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1DE017E4240DB9F70B43A9DFECB69C07.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 15 de dezembro de 2016. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2095&text=Altera%20o%20Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es,Fiscal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Novo%20Regime,financeiros%2C%20nos%20termos%20dos%20arts. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 28 de maio de 2020. Brasília, 2020 (a). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Projeto de lei. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, 2020 (b). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/ploa-2021>. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Lei nº 14.144 de 22 de abril de 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, 2021 (a). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33595931>. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Emenda Constitucional Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (...). Brasília, 2021 (b). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Redação Final Proposta de Emenda à Constituição Nº 23-D de 2021. Altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021 (c). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2103377&filenome=Tramitacao-PEC+23/2021. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Emenda Constitucional Nº 113. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021 (d). Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/12/2021&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=454>. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Emenda Constitucional Nº 114. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021 (e). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-114-367936973>. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Projeto de lei. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Brasília, 2021 (f). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2022>. Acesso em: 23/12/2021.

_____. Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19. Tesouro Nacional Transparente, 2021 (g). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em 23/12/2021.

_____. Lei nº. 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de

2017. Brasília, 2021 (h). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 15/09/2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em 02/10/2020.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. Ano 48 Número 1 Jan-Abr 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.375>. Acesso em 02/10/2020.

_____. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em 02/10/2020.

BRONZIM, Arthur Henrique Santos. A eficiência do gasto público como viabilizadora do novo regime fiscal: Uma aplicação para as internações do Sistema Único de Saúde no Brasil entre 2008 e 2017. Dissertação de Mestrado, apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Araraquara/SP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/181883>. Acesso em 02/10/2020.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**. Brasília/DF, vol.57, n.5, pp.611-614, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019>. Acesso em: 07/01/2021.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão Pública Contemporânea: do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM. Texto para discussão. 2319. **IPEA**. Brasília, agosto de 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf. Acesso em 20/01/2021.

CRESWELL, John W. ; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de Métodos Mistos - 2.ed.** Série Métodos de Pesquisa. Brasil: Editora Penso, 2013.

CHRISTENSEN, Tom. Post-NPM and changing public governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**. Volume 1, 2012. Disponível em: <http://153.122.154.161/articles/files/01-01/01-01.pdf>. Acesso em: 06/06/2021.

DAMANPOUR, F. The Adoption of Technological, Administrative, and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors. **Journal of Management**, 13(4), pp. 675–688, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/014920638701300408>. Acesso em: 06/06/2021.

DAMANPOUR, Fariborz.; WALKER, Richard M.; AVELLANEDA, Claudia N. (2009). Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, 46:650–75, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2008.00814.x>. Acesso em 09/05/2021.

DE PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017. Disponível

em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0125.pdf>. Acesso em 10/10/2020.

DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic “enlightenment.” **Public Administration**, 87(4), pp. 892–909, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>. Acesso em 03/10/2020.

DOUGHERTY, M. J.; KLASE, K. A. Fiscal Retrenchment in State Budgeting: Revisiting Cutback Management in a New Era. **International Journal of Public Administration** 32 (7): pp. 593–619, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900690902952156>. Acesso em 17/05/2021.

DUNSIRE, Andrew; HOOD, Christopher. **Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall**. Editora: Cambridge University Press, 1989.

ELSTON, T., MACCARTHAIGH, M., & VERHOEST, K. Collaborative cost-cutting: productive efficiency as na interdependency between public organizations. **Public Management Review**, pp. 1–21, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438498>. Acesso em 05/10/2020.

FARIA, F. P., DE MARTINO JANNUZZI, P., e DA SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, 42(1), 2008. p. 155–177. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>. Acesso em 05/10/2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63 Mar./Abr. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em 15/10/2020.

GRANDY, Christopher. The “Efficient” Public Administrator: Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration. **Public Administration Review**. Vol. 69, N°. 6, Nov. - Dec., 2009. pp. 1115-1123. Published By: Wiley. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40469032>. Acesso em 26/06/2021.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 34(3):125-40, Maio/Jun. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>. Acesso em 07/01/2021.

HIGGINS, R. G. Strategies for Management of Decline and Productivity Improvement in Local Government. **Public Productivity Review**, 8(4), 332, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3379989>. Acesso em 07/05/2021.

HOOD, C.; DIXON, R. A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered. **Public Administration**, 91(1), pp. 114–134, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02072.x>. Acesso em 05/10/2020.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.47, p. 259-308, jun. 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14022>. Acesso em 05/10/2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Página inicial – indicadores (PIB). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em 23/12/2021.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal. 15 de junho 2020. N°. 41. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20. Acesso em 05/10/2020.

_____. Relatório de Acompanhamento Fiscal. 14 de setembro de 2020. N°, 44. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44_SET2020.pdf. Acesso em 05/10/2020.

_____. Relatório de Acompanhamento Fiscal. 22 de março de 2021 (a). N° 59. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/586156/RAF50_MAR2021.pdf. Acesso em 23/12/2021.

_____. Comentários da IFI. N° 12, 10 de agosto de 2021 (b). Risco fiscal materializa-se com a PEC dos Precatórios. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/592076/CI12.pdf>. Acesso em 23/12/2021.

_____. Comentários da IFI. N° 13, 7 de outubro de 2021 (c). Análise do texto substitutivo à PEC nº 23, de 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593450/CI13.pdf>. Acesso em 23/12/2021.

_____. Relatório de Acompanhamento Fiscal. 16 de dezembro de 2021 (d). N° 59. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594517/RAF59_DEZ2021.pdf. Acesso em 23/12/2021.

IPEA. Carta de Conjuntura. N°. 48. 3° trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200924_cc48_politica_fiscal_final.pdf. Acesso em 05/10/2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª Edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LAKATUS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

LAMPE, Hannes W. Municipalities' willingness to adopt process innovations: evidence for higher cost-efficiency. **Local Government Studies**, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2017.1324428>. Acesso em 02/03/2021.

LEVINE, Charles H. Organizational Decline and Cutback Management. **Public Administration Review**, 38(4), 316, 1978. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/975813>. Acesso em 02/03/2021.

_____. Police Management in the 1980s: From Decrementalism to Strategic Thinking. **Public Administration Review**, Vol. 45, Special Issue: Law and Public Affairs Nov., 1985. pp. 691-700. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3135022>. Acesso em 04/04/2021.

LEVY, Joaquim Vieira Ferreira. Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo, p. 51, 2014. Disponível em: <http://econometrix.com.br/pdf/d6a1fbc1a42190ae326cf3823e7c097cb32e54d1.pdf>. Acesso em 05/10/2020.

LEWIS, C. W.; LOGALBO, A. T. Cutback Principles and Practices: A Checklist for Managers. **Public Administration Review**, 40(2), 184, 1980. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/975630>. Acesso em 04/04/2021.

LIDDLE, J.; MURPHY, P. Public administration in an era of austerity Editorial. **Public Money & Management**, 32, 2, pp. 83-86, 2012.

LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66664>. Acesso em 05/10/2020.

LODGE, Martin; GILL, Derek. Towards a New Era of Administrative Reform? The Myth of the Post-NPM in New Zealand. **Governance**, 24 (1): 141–166, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01508.x>. Acesso em 05/05/2021.

LODGE, M.; HOOD, C. Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries. **Governance**, Vol. 25, pp. 79–101, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01557.x>. Acesso em 05/05/2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. Brasil: Editora Atlas, 2008.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Relatório de Projeções da Dívida Pública 2021 – No 2. Brasília: 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42127. Acesso em 23/12/2021.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria PGR/MPF Nº 687, de 20 de dezembro de 2011. Institui o Planejamento Estratégico Institucional do MPF. Brasília, DF. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/20697>. Acesso em: 10/10/2020.

_____. Portaria PGR/MPF nº 357 de 5 de maio de 2015. Regimento Interno Diretivo do MPF. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/26587/PT_PGR_MPF_2015_357.pdf. Acesso em: 10/10/2020.

_____. Conheça a estrutura do MPF. MPF, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-1>. Acesso em: 10/10/2020.

_____. PEI 2011-2021. MPF, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-institucional-2011-2020>. Acesso em: 10/10/2020.

_____. Portal da transparência/Gestão de Pessoas. MPF, 2020. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/gestao-de-pessoas>. Acesso em: 10/10/2020.

_____. Ofício Circular nº 32/2016-SG/MPF. Assunto: Adequação das despesas discricionárias das UAGs. Procuradoria-Geral da República, Secretaria Geral. Brasília, 14 de março de 2016.

_____. Relatório de prestação de contas do Ministério Público Federal: 2016 – Brasília: MPF, 2017. Disponível em: www.transparencia.mpf.mp.br/transparencia/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira/prestacao-de-contas-anual/2016/relatorio-de-gestao-mpf_2016.pdf. Acesso em 08/09/2021.

_____. Relatório de prestação de contas do Ministério Público Federal: 2017 – Brasília: MPF, 2018. Disponível em: www.transparencia.mpf.mp.br/transparencia/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira/prestacao-de-contas-anual/2017/relatorio-de-gestao-mpf_2017.pdf. Acesso em 08/09/2021.

_____. Relatório de prestação de contas do Ministério Público Federal: 2018 – Brasília: MPF, 2019. Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/transparencia/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira/prestacao-de-contas-anual/2018/relatorio-de-gestao-mpf_2018.pdf. Acesso em 08/09/2021.

_____. Relatório de prestação de contas do Ministério Público da União: 2019 – Brasília : MPF, 2020a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes>. Acesso em 08/09/2021.

_____. Ofício Circular nº 45/2020-SG/MPF. Assunto: Orientações relativas à análise da Portaria PGR/MPU nº 138, de 25 de setembro de 2020b. Procuradoria-Geral da República, Secretaria Geral. Brasília, 5 de outubro de 2020.

_____. Relatório de gestão do Ministério Público da União: 2020 – Brasília: MPF, 2021a. Disponível em: Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/relatorio-de-gestao-mpu-2020>. Acesso em 08/09/2021.

_____. NOTA TÉCNICA Nº 10/2021 – SGE. Assunto: estudos e propostas para aprimorar e modernizar o modelo organizacional e os processos da área-fim e das atividades de suporte do Ministério Público Federal em primeiro grau, compreendendo a proposição de alternativas ao modelo atual de vinculação territorial de ofícios e de distribuições temporárias e fusões físicas de unidades. Procuradoria-Geral da República, Secretaria de Gestão Estratégica. Brasília, 21 de junho de 2021b.

_____. Proposta orçamentária: 2022: orçamento fiscal e da seguridade social – Brasília: MPF, 2021c. Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/intranet/areastematicas/administrativas/planejamento-e-orcamento/publicacoes/proposta-orcamentaria>. Acesso: 05/07/2021.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, São Paulo, n. 7. jul./set. 2000.

MONE, Mark A.; MCKINLEY, William; BARKER, Vincent L. Organizational decline and innovation: A contingency framework. **The Academy of Management Review**, Vol. 23, pp. 115–132. Jan., 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/259102>. Acesso em 05/06/2021.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 144.

MORAIS, Dalton Santos. Os custos da atividade administrativa e o princípio da eficiência. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 237: 165-196, J.ul./Set. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44371>. Acesso em 05/10/2020.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresa (RAE)**. São Paulo. v. 53, n. 1, jan/ fev. 2013, p. 082-090. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S003475902013000100008>. Acesso em 05/10/2020.

NARBÓN-PERPIÑÁ, I.; DE WITTE, K. Local governments' efficiency: a systematic literature review-part I. **International Transactions in Operational Research**, 25(2), pp. 431–468, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/itor.12364>. Acesso em 01/10/2020.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisas em Administração**, v. 1, n.3, 2º sem., 1996.

NOGUEIRA FILHO, José de Albuquerque; OLIVEIRA, Míriam Aparecida Mesquita; SAMI, Fabiano Pereira Corrêa; NUNES, André. O teletrabalho como indutor de aumentos de produtividade e da racionalização de custos: uma aplicação empírica no Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília 71 (2) 274-296 abr/jun 2020, p. 274-296. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3173>. Acesso em 01/10/2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. **Curso de direito administrativo**. 6ª edição, revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Método, 2018.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sergio Wulff. Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n.º. 12, Jul.-Dez. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8095>. Acesso em: 12/10/2020.

O'TOOLE, L. J.; MEIER, K. J. Parkinson's Law and the New Public Management? Contracting Determinants and Service Quality Consequences in Public Education. **Public Administration Review**, 64:3 pp342–52, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00378.x>. Acesso em: 12/06/2021.

OVERMANS, J. F. A.; NOORDEGRAAF, Mirko. Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. **Public Money & Management**. March, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2014.887517>. Acesso em: 12/10/2020.

PANDEY, Sanjay K. Cutback Management and the Paradox of Publicness. **Public Administration Review**. July-August, 2010. Disponível em: <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202010/Cutback%20Management%20&%20Publicness%20Paradox.pdf>. Acesso em 15/05/2021.

PANG, M.-S., TAFTI, A., & KRISHNAN, M. S. Information technology and administrative efficiency in U.S. **State governments: A Stochastic Frontier Approach**. **MIS Quarterly**, 38(4), 1079–A16, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1612820>. Acesso em: 22/10/2020.

PÉREZ-LÓPEZ, G.; PRIOR, D.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L. Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government: Table 1. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 25(4), 1157–1183. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu088>. Acesso em: 22/10/2020.

PETERS, B. G. Governance responses to the fiscal crisis—comparative perspectives. **Public Money & Management**, 31(1), pp. 75–80, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545551>. Acesso em 15/06/2021.

PETERS, B. G., PIERRE, J., & RANDMA-LIIV, T. Global financial crisis, public administration and governance: Do new problems require new solutions? **Public Organization Review**, 11(1), 13–27. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0148-x>. Acesso em: 02/10/2020.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro 2(5):In,99. SET./OUT. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7762>. Acesso em: 22/10/2020.

POISTER, T. H.; MCGOWAN, R. P. The Contribution of Local Productivity Improvement Efforts in a Period of Fiscal Stress. **Public Productivity Review**, 8(4), 386, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3379992>. Acesso em: 22/10/2020.

POLLITT, Christopher. Cuts And Reforms – Public Services As We Move Into A New Era. **Society and Economy**, Vol. 32, No. 1 (June 2010), pp. 17-31. Published By: Akadémiai Kiadó. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41472144>. Acesso em 15/06/2021.

_____. Politics, Administration and Performance: A continuing search, but no one best way? **Den Effectiva Staten**. En Antologi fran Statskontoret. Stockholm: Statskontoret, pp. 118–161, 2012. Disponível em: <https://repub.eur.nl> > pub. Acesso em 15/06/2021.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. Third edition. Oxford University Press. New York, 2011.

RAUDLA, Ringa; SAVI, Riin; RANDMA-LIIV, Tiina. **Literature review on cutback management**. Cocops work package 7 deliverable 1, 2013. Disponível em: <hdl.handle.net/1765/40927>. Acesso em: 22/10/2020.

_____. Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock. **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 81(3), pp. 433–456, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852314564313>. Acesso em 17/06/2021.

RAUDLA, Ringa; DOUGLAS, James W.; SAVI, Riin; RANDMA-LIIV Tiina. Fiscal Crisis and Expenditure Cuts: The Influence of Public Management Practices on Cutback Strategies in Europe. **American Review of Public Administration**, pp. 1–19, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074016661029>. Acesso em: 22/10/2020.

REIS, Palhares Moreira. A eficiência na Constituição. Brasília, **Correio Brasiliense**, Suplemento Direito & Justiça, fev/2000, p. 5.

REZENDE, Fernando; ALMEIDA, Mansueto Facundo. **Desequilíbrios fiscais, reforma orçamentária e ajuste estrutural das contas públicas**. 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17656/Desequil%c3%adbrios_Fiscais_Reforma_Or%c3%a7ament%c3%alria_e_Ajuste_Estrutural_das_Contas_P%c3%ablicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 22/10/2020.

ROESCH, S. M. A.; **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

RUTGERS, M. R., e VAN DER MEER, H. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration. **Administration & Society**, 42(7), pp. 755–779, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399710378990>. Acesso em 04/04/2021

SANT'ANA, Tomás Dias et al. Scientific Research on the Efficiency of Public Expenditures: How and Where is it Going? **International Journal of Public Administration**. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1660995>. Acesso em: 22/10/2020.

SANTOS, Natália Maria Leal Santos; MEIRELLES, Daniela Andrade; BRAGA, Juvêncio Lima de. Valores Públicos e Contratação de Serviços Terceirizados: Desafios no Setor Público. Acesso em: 03/10/2020. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, 11(3), July-September, 2019. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351559268009>. Acesso em: 22/10/2020.

SCHACHTER, Hindy Lauer. Does Frederick Taylor's Ghost Still Haunt the Halls of Government? A Look at the Concept of Governmental Efficiency in Our Time. **Public Administration Review**. Vol. 67, No. 5, Sep. - Oct., 2007. pp. 800-810. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4624633>. Acesso em 01/06/2021.

SCHICK, Allen. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. **OECD JOURNAL ON BUDGETING – VOLUME 2010/2**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170224.pdf>. Acesso em: 22/10/2020.

SCHMIDT, Eduard; GROENEVELD, Sandra; VAN DE WALLE, Steven. A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis. *Public Management Review*, 19:10, pp. 1538-1555, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296488> . Acesso em 15/06/2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SENADO. Promulgada Emenda Constitucional com novas regras para pagamento dos precatórios. Agência Senado: 16/12/2021, 18h59. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/16/promulgada-emenda-constitucional-com-novas-regras-para-pagamento-dos-precatorios>. Acesso em 23/12/2021.

SØRENSEN, E. C. M.; KRISTIANSEN, M. B. **Public Management in Times of Austerity**. A Literature Review: Paper prepared for 20th Annual Conference of the IRSPM, China City University of Hong Kong and The Polytechnic University of Hong Kong. April, 2016.

STAKE, Robert E. Case Studies. In DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of Qualitative Research**. 2a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. pp. 435-454.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição, revista e atualizada. Editora Malheiros. São Paulo/SP, 2014.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Anual de Atividades: 2016 / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/21/CB/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2016.pdf. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Relatório anual de atividades do TCU: 2017 / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2018a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/26/21/1B/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2017.pdf. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Exposição de motivos: Submete ao referendo do Plenário a Resolução-TCU nº 305, de 28 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a nova estrutura da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília: Presidência TCU, 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/resolucao-305-2018.htm>. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Relatório de gestão: 2018 / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Administração, 2019a. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/25/21/69/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2018.pdf. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Acórdão 2.455/2019 – Plenário. Processo TC 016.654/2019-6. Brasília: TCU, Plenário, 2019b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=16654&p2=2019&p3=6>. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Relatório Anual de atividades do TCU: 2019 / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/94/21/77/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2019.pdf. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Relatório de gestão: guia para elaboração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas / Tribunal de Contas da União. – 3. ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm>. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Relatório anual de atividades do TCU : 2020 / Tribunal de Contas da União. – Brasília : Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria-Geral Adjunta da Presidência (Adgepres), 2021a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/99/64/46/8E/7298871003178887E18818A8/relatorio_anual_atividades_TCU_2020.pdf. Acesso em: 15/09/2021.

_____. Balanço de Gestão do TCU: 2019 e 2020. Brasília, 2021b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/86/22/71/2584671023455957E18818A8/Balanco_gestao_2019-2020.pdf. Acesso em: 15/09/2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VOET, Joris Van Der. Organizational Decline and Innovation in Public Organizations: A Contextual Framework of Cutback Management. **Perspectives on Public Management and Governance**, 2019, 139–154. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy010>. Acesso em 01/06/2021.

YIN, R.; **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WALKER, R. M. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: Towards a configuration framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18, 2007. pp. 591–615. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum026>. Acesso em 02/06/2021.

WOLMAN, Harold. Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure: A Cross National Analysis. **Journal Of Public Policy**, Vol. 3, N°. 3, aug., 1983. pp. 245-263. Cambridge University Press. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998303>. Acesso em 01/06/2021.

WOLMAN, H.; DAVIS, B. Local Government Strategies to Cope with Fiscal Pressure. In Levine, C.H. and Rubin, I. (Eds) **Fiscal Stress and Public Policy**. London: Sage Publications, 1980. pp. 231–248.

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

TÍTULO: EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE: estudo de casos múltiplos.

RESUMO: O Novo Regime Fiscal – NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, tenta reverter o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que se encontra o Governo Federal, em razão de um aumento sem precedentes da dívida pública, nos últimos anos. Para tanto, estabeleceu a regra do teto de gastos que consiste em congelar o gasto público, em termos reais, para todos os órgãos federais, por pelo menos dez anos, a partir de 2017, sendo essa uma aposta do governo para recuperar a confiança dos investidores e o crescimento econômico do país. No entanto, para que o NRF alcance seu propósito serão necessárias constantes diminuições nos gastos discricionários para compensar o aumento dos obrigatórios, visando não estourar o teto por ele estabelecido. O que será um grande desafio para os órgãos públicos, que precisam se manter eficientes, mesmo com a imposição da restrição orçamentária. Diante deste cenário, o objetivo deste estudo é identificar, por meio de estudo de casos múltiplos em órgãos públicos (MPF e TCU), com a utilização do método misto de pesquisa (quantitativa e qualitativa), quais medidas têm sido tomadas para fazer frente ao teto de gastos e quais podem ser mantidas a longo prazo. Os resultados da pesquisa quantitativa confirmaram o crescimento das despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias dos órgãos analisados no período pós NRF. Também foi confirmado que os investimentos foram as despesas mais afetadas, com recordes mínimos de participação nos orçamentos. Na pesquisa qualitativa, foi possível identificar as principais respostas dos órgãos públicos para momentos de crises: os cortes de despesas e os ganhos por eficiência. Em relação à primeira, a principal e mais substancial medida de corte identificada foi a diminuição das despesas de custeio pela diminuição do número de imóveis ou pela diminuição do tamanho desses, nesse sentido, tem se disseminado o compartilhamento de imóveis entre os órgãos públicos, ou seja, observa-se a diminuição das estruturas físicas da administração pública. Além disso, a contenção das despesas com pessoal, como o congelamento de contratações e de salários, mostrou-se preocupante, pois pode afetar a produtividade dos servidores e comprometer a prestação de serviços ao longo do tempo. Quanto à segunda, as medidas de ganhos de eficiência que merecem destaque são os investimentos em TI, a cooperação e a parceria entre órgãos públicos, a ampliação do teletrabalho e o redesenho organizacional. Por fim, foi possível concluir que o alcance da eficiência na administração pública, em um contexto caracterizado pelas restrições orçamentárias e pela transformação digital, certamente demandará soluções inovadoras aos órgãos públicos, por meio de mudanças substanciais em suas formas de organização e de prestação de serviços.

INSTITUIÇÃO/SETOR: Ministério Público Federal – MPF e Tribunal de Contas da União – TCU.

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA: órgãos públicos federais sujeitos ao teto de gastos.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA:

O Novo Regime Fiscal – NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95, por meio da inclusão dos art. 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, consiste na fixação de teto de gastos para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, individualizado para os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público da União – MPU e a Defensoria Pública da União – DPU, pelo período de 20 (vinte) exercícios financeiros.

Em síntese, tal regime consiste em fixar uma meta de expansão da despesa primária total, com crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de sua implantação. Para o exercício de 2017, o limite fixado correspondeu ao equivalente à despesa realizada em 2016, corrigida pela inflação observada em 2016. Para os exercícios seguintes, o limite para a despesa primária consiste no valor do limite do exercício anterior, corrigido pela inflação, feita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Entretanto, o NRF enfrenta um desafio importante, pois a maior parte dos gastos públicos brasileiros são gastos obrigatórios, cerca de 90% do total se levado em conta os Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) dos últimos cinco anos. Tal fato significa que, durante a vigência do NRF, para que não se rompa o teto proposto para os gastos públicos, mesmo com o crescimento das despesas obrigatórias, protegidas constitucionalmente ou legalmente, uma forte pressão será feita no pequeno percentual restante dos gastos discricionários do governo central (cerca de 10%) e, portanto, passíveis de diminuição (incluídos todos os investimentos em saúde, educação, infraestrutura, etc.) (BRONZIM, 2019).

Nesse sentido, diante da conjuntura econômica criada pelo NRF, a busca pela eficiência nos gastos públicos torna-se cada vez mais necessária, de modo que a economia de recursos seja relevante o suficiente para viabilizar o novo regime, mas que, ao mesmo tempo, não haja impactos negativos na qualidade e quantidade de serviços prestados (BRONZIM, 2019).

Assim, é imprescindível que a administração pública gaste cada vez menos com a área meio, para que se possa destinar mais recursos à área fim. Destaca-se que o custo interno do aparelho do Estado para a manutenção e execução das suas atividades administrativas tem um impacto direto nas finanças públicas e na eficiência dos serviços públicos prestados (SANT'ANA et al., 2019).

Apesar do cenário desfavorável, são em tempos de austeridade que aparecem oportunidades para que os órgãos públicos renovem suas estratégias e busquem pela maior eficiência de seus gastos e de suas ações. Segundo Liddle e Murphy (2012) e Raudla et al. (2013), há evidências crescentes de que a austeridade está impulsionando a inovação no setor público.

Para Andrews (2011) e Hood e Dixon (2013), a discussão sobre a melhoria da eficiência e a redução dos custos dos serviços públicos ganha destaque durante as crises financeiras e econômicas, quando passam a ser áreas prioritárias de foco na agenda pública.

Pérez-López et al. (2015), também identificaram que há uma tendência de aumento da eficiência em tempos de recessão, principalmente no que diz respeito à gestão de recursos. Em geral, a necessidade de maior eficiência nos gastos tem levado a melhorias nas ferramentas e técnicas utilizadas para a tomada de decisão e avaliação de custos (FARIA; DE MARTINO JANNUZZI; DA SILVA, 2008).

Pelo exposto, surge, então, a necessidade de se avaliar empiricamente os impactos na eficiência e na redução de custos das inovações administrativas no setor público, em especial, aqueles relacionados a suas despesas internas ou administrativas, para a manutenção da máquina pública, como as áreas de compras, recursos humanos e tecnologia.

Nesse sentido, este estudo se propôs, por meio do método de estudos de casos múltiplos, verificar em órgãos da Administração Pública os impactos que o NRF tem trazido em sua gestão de recursos e quais as ações positivas têm resultado deste processo. Para tanto, escolheu-se o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU) como objetos de análise, o que permitiu um estudo comparado das estratégias adotadas por cada um.

Aliás, as recentes crises econômicas globais e a necessidade constante dos governos de implementar políticas públicas eficazes com os menores custos possíveis demonstram a importância da continuidade das pesquisas sobre a eficiência dos gastos públicos (SANT'ANA et al., 2019).

Pesa-se, ainda, que a importância do tema decorre de lacunas teóricas e metodológicas, em razão da escassez de estudos qualitativos ou multi métodos que combinem abordagens qualitativas e quantitativas no campo da eficiência do gasto público (SANT'ANA et al., 2019).

OBJEITIVOS: O principal objetivo deste estudo foi responder a seguinte pergunta: Quais são as estratégias geradas nos órgãos públicos objetos de estudo para melhorar a eficiência dos gastos públicos diante do Novo Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016?

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar quais foram as alterações no orçamento trazidas pelo Novo Regime Fiscal e pela regra do teto de gastos, instituído pela EC nº 95/2016;
- 2) Avaliar os efeitos que o Novo Regime Fiscal gerou nas despesas discricionárias dos órgãos públicos objetos de análise;
- 3) Levantar as práticas gerenciais tomadas pelos órgãos públicos estudados, a partir do NRF (2017-2020), para se manter eficiente ante as restrições orçamentárias; e
- 4) Analisar quais as mudanças que poderão ser mantidas a longo prazo e propor ações que podem contribuir para a eficiência nos gastos dos órgãos públicos.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA:

Por meio do estudo realizado foi possível identificar nos órgãos objetos de análise diversas estratégias para a diminuição de despesas operacionais no período pós Novo Regime Fiscal, tendo em vista, o crescimento percentual das despesas obrigatórias sobre as despesas discricionárias. Contudo, o grupo de despesas que mais sofreu reduções no período estudado foi o de investimentos, o que se mostra preocupante ao se considerar a manutenção desta medida no longo prazo.

As despesas de pessoal também merecem atenção, apesar de mostrarem crescimento, as medidas para sua contenção afetaram especialmente o quantitativo da força trabalho dos órgãos analisados, em razão do congelamento parcial das contratações, causando prejuízos à produtividade e sobrecarga aos servidores.

Como medida mais suntuosa de redução de gastos, destaca-se a gestão de imóveis dos órgãos analisados, que se pautaram na redução de sedes por meio da fusão de unidades ou compartilhamento com outros órgãos, ou ainda, pela redução do seu tamanho, de modo, a diminuir as despesas de custeio de forma abrangente. Nota-se, portanto, a diminuição das estruturas físicas dos órgãos públicos.

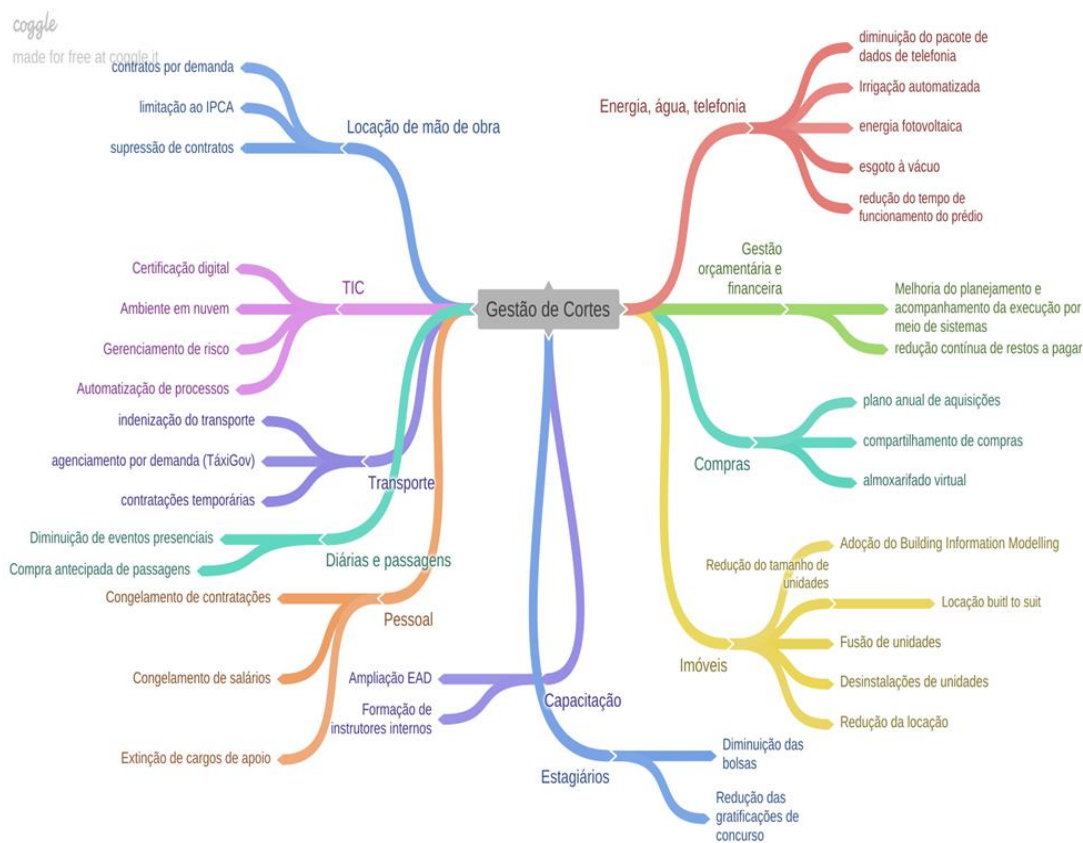
Por último, ressalta-se as medidas de ganhos de eficiência dos órgãos objetos de estudo por meio do redesenho organizacional, do maior investimento em TI, das mudanças nas relações de trabalho e da maior cooperação.

RECOMENDAÇÕES DA INTERVENÇÃO:

Tendo em vista que as instituições objeto de estudo apresentaram alto grau inovativo em suas ações para o enfrentamento do teto de gastos, imposto pela EC n° 95/2016, as recomendações propostas neste estudo resultaram em um banco de boas práticas que podem servir de subsídio aos demais órgãos públicos em suas estratégias internas para o alcance de um nível mais baixo de consumo em suas despesas operacionais e para se manterem eficientes ao mesmo tempo.

A Figura 1 resume as principais medidas de cortes de despesas identificadas neste estudo, classificadas por categorias de gastos, de acordo com a análise documental.

Figura 1 - Medidas de cortes de despesas.



Elaborado pela autora.

A Figura 2 resume as principais medidas de ganhos de eficiência, por meio de categorias que emergiram da análise documental em consonância com a literatura sobre o assunto.

Figura 2 - Medidas de ganhos de eficiência.



Elaborado pela autora.

A Figura 3 apresenta a conclusão do estudo realizado, ao relacionar o contexto atual das organizações públicas com a busca (constante) pela eficiência, por meio da mudança organizacional.

Figura 3. Eficiência na administração em tempos de austeridade.



Elaborado pela autora

RESPONSÁVEIS:

Discente: Simone de Souza

Orientador: Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda

CONTATOS:

simonesouz@icloud.com

alessandro.arruda@ufms.br

DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

23 de dezembro de 2021.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, R. New public management and the search for efficiency. In T. Christensen & P. L. Lægreid (Eds.), **The Ashgate research companion to new public management** (pp. 281–294). Surrey, UK: Ashgate Editorial, 2011.

BRASIL. Proposta de emenda à constituição. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1DE017E4240DB9F70B43A9DFECB69C07.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acesso em: 20/10/2020.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 15 de dezembro de 2016. Brasília, 2016b.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2095&text=Alterar%20o%20Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es,Fiscal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Novo%20Regime,financeiros%2C%20nos%20termos%20dos%20arts. Acesso em: 20/10/2020.

BRONZIM, Arthur Henrique Santos. **A eficiência do gasto público como viabilizadora do novo regime fiscal**: Uma aplicação para as internações do Sistema Único de Saúde no Brasil entre 2008 e 2017. Dissertação de Mestrado, apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Araraquara/SP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/181883>. Acesso em 02/10/2020.

FARIA, F. P.; DE MARTINO JANNUZZI, P.; DA SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, 42(1), p. 155–177, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>. Acesso em 05/10/2020.

HOOD, C.; DIXON, R. A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered. **Public Administration**, 91(1), p. 114–134,

2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02072.x>. Acesso em 05/10/2020.

LIDDLE, J.; MURPHY, P. Public administration in an era of austerity Editorial. **Public Money & Management**, 32, 2, p. 83-86, 2012.

PÉREZ-LÓPEZ, G., PRIOR, D., & ZAFRA-GÓMEZ, J. L. Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government: Table 1. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 25(4), 1157–1183. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu088>. Acesso em: 22/10/2020.

RAUDLA, Ringa; SAVI, Riin; RANDMA-LIIV, Tiina. **Literature review on cutback management**. Cocops work package 7 deliverable 1. 2013. Disponível em: <hdl.handle.net/1765/40927>. Acesso em: 22/10/2020.

SANT'ANA, Tomás Dias et al. Scientific Research on the Efficiency of Public Expenditures: How and Where is it Going? **International Journal of Public Administration**. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1660995>. Acesso em: 22/10/2020.