

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 & 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, e 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:

- 4) 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;

- 5) Avaliar os efeitos que o Novo Regime Fiscal gerou nas despesas discricionárias dos órgãos públicos objetos de análise;
- 6) Levantar as práticas gerenciais tomadas pelos órgãos públicos estudados, a partir do NRF (2017-2020), para se manter eficiente ante as restrições orçamentárias; e
- 7) 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.

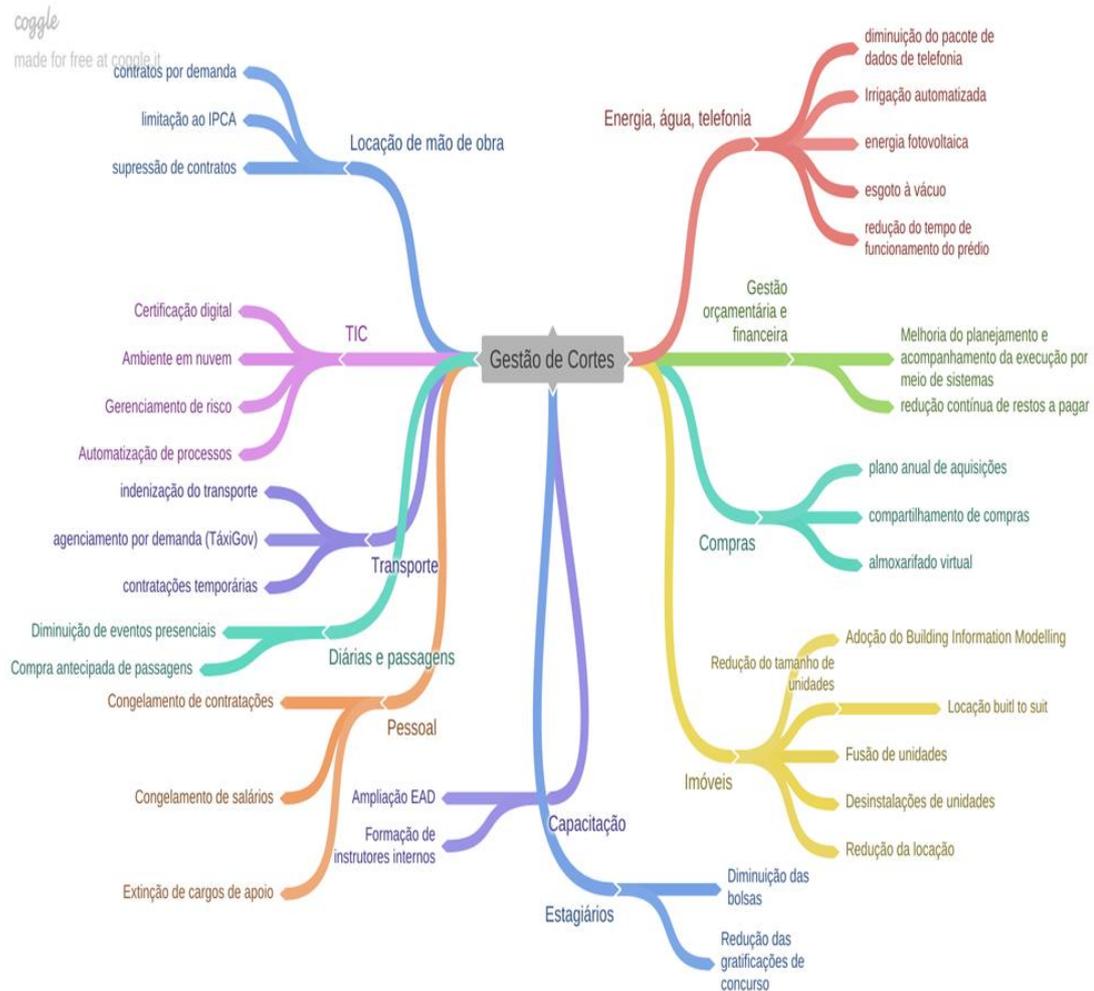
RECOMENDAÇÕES DA INTERVENÇÃO:

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 nº 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 19 - 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.

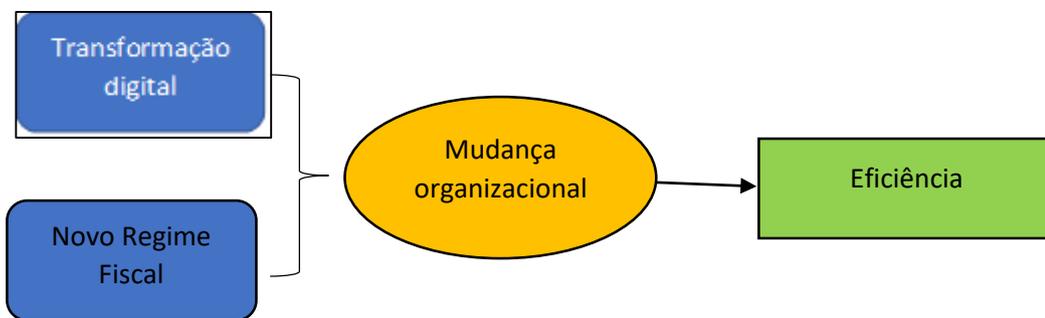
FIGURA 20 - MEDIDAS DE GANHOS DE EFICIÊNCIA



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. Acesso em: 20/10/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1DE017E4240DB9F70B43A9DFECB69C07.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016 .

_____. 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. Acesso em: 20/10/2020. 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.

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. Acesso em 02/10/2020. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/181883> .

FARIA, F. P., DE MARTINO JANNUZZI, P., e DA SILVA, S. J. (2008). 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), 155–177. Acesso em 05/10/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008> .

HOOD, C.; DIXON, R. (2013). A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered. **Public Administration**, 91(1), 114–134. Acesso em 05/10/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02072.x> .

LIDDLE, J.; MURPHY, P. editor (2012), Public administration in an era of austerity Editorial. **Public Money & Management**, 32, 2, pp. 83-86.

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. Acesso em: 22/10/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu088> .

RAUDLA, Ringa; SAVI, Riin; RANDMA-LIIV, Tiina. **Literature review on cutback management**. Cocops work package 7 deliverable 1. 2013. Acesso em: 22/10/2020. Disponível em: <hdl.handle.net/1765/40927>.

SANT'ANA, Tomás Dias et al. (2019). Scientific Research on the Efficiency of Public Expenditures: How and Where is it Going? **International Journal of Public Administration**. 2019. Acesso em: 22/10/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1660995> .