

Título do capítulo	CAPÍTULO 15 – DESMONTE ATIVO NO GOVERNO BOLSONARO: UMA APROXIMAÇÃO PELA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA
Autores(as)	Leandro Freitas Couto Lucas Trentin Rech
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo15

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Moraes de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DESMONTE ATIVO NO GOVERNO BOLSONARO: UMA APROXIMAÇÃO PELA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA

Leandro Freitas Couto¹
Lucas Trentin Rech²

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca do desmonte de políticas públicas ainda é recente no Brasil, permanecendo abertos vários campos a serem explorados, com múltiplos desafios. A desconstrução de políticas públicas ou a retração da atuação estatal pode ter causas explicativas diversas, bem como justificativas e consequências variadas. Isso denota a importância de se debruçar sobre o tema, a partir de diferentes pontos de vista que se complementam.

O desafio aqui proposto é mapear o desmonte de políticas públicas nos últimos anos, com foco no governo Bolsonaro, a partir de uma perspectiva orçamentária. Entendemos que essa abordagem é útil para a identificação e compreensão do desmonte, mas não exclusiva. Assim, essa análise deve ser entendida como complementar a outros olhares que consideram aspectos diversos que podem, também, caracterizar ou indicar o desmonte das políticas públicas ou de áreas e setores de atuação estatal.

Mesmo adotando o foco orçamentário, os desafios são grandes. Isso porque o Brasil tem observado uma instabilidade no regime de governança orçamentária ao longo da última década. A Emenda Complementar (EC) nº 95 de 2016, que estabelece um teto para o crescimento das despesas primárias do governo federal, marca o atual regime, que, entre outros, se caracteriza pelo baixo nível de adaptabilidade das normas às condições locais e setoriais, o que é acompanhado por uma baixa intensidade de elementos que promovam a cooperação entre os setores (Couto, Barcelos e Calmon, 2022).

Novos atores também emergem ou ganham novas roupagens no atual regime de governança orçamentária. Exemplos disso são a Instituição Fiscal Independente (IFI), criada em 2016, e a Junta de Execução Orçamentária (JEO) que, por demanda

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <leandro.couto@ipea.gov.br>.

2. Departamento de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: <lucas.rech@ufba.br>.

do TCU, é formalmente institucionalizada em 2017. Os órgãos de controle e o Poder Legislativo, este inclusive com o papel de definidor de prioridades orçamentárias, se fortalecem na definição das regras e na própria decisão alocativa.

Ao lado do papel crescente do Poder Legislativo no processo orçamentário, temos observado também uma fragilização dos instrumentos e processos de planejamento por parte do Poder Executivo. Isso tem como consequência a perda de transparência na delimitação de fronteira de recursos, dando margem ao que tem sido conhecido como “orçamento secreto”. Alterações orçamentárias, ainda que significativas, podem ser difíceis de identificar e ocultar direcionalidades distintas.

Diante desse cenário, identificar as áreas que estão sendo submetidas a um desmonte não é tarefa simples e é justamente com esse objetivo que este trabalho se apresenta. A partir de uma perspectiva orçamentária, almeja-se mapear estas áreas objeto de desmonte, considerando os Planos Plurianuais (PPAs) 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023.

Dessa forma, espera-se superar uma das limitações mais comuns nos estudos acerca do desmonte de políticas públicas, como assinalado por Bauer e Knill (2014), em que o objeto da análise é um programa, política, setor ou área específica, de forma individualizada. Para além dos valores orçamentários planejados, alocados (dotação atual) e executados (liquidados), foram consideradas as metas relacionadas aos programas, explicitadas no plano ou nos seus instrumentos de gestão, componentes estes do arranjo orçamentário brasileiro. O caso do PPA 2020-2023, alcança os resultados intermediários dos programas publicados pelo Ministério da Economia, ainda que estes não sejam alguns de seus atributos legais.

A proposição de uma análise horizontal, considerando o intervalo de três PPAs, e vertical, abrangendo os programas finalísticos do plano, mostrou-se útil para a compreensão do desmonte promovido pelo governo Bolsonaro, num contexto extensa e densamente afetado pela pandemia da covid-19. A análise revelou programas, políticas públicas e órgãos objetos de desmonte ativo do governo Bolsonaro, explicitadas ou não a partir do planejamento governamental. Parte dos programas identificados a partir do recorte proposto localizam-se na área social, o que pode indicar não apenas o desmonte de políticas isoladas, mas a tentativa de atrofiar o braço do Estado que atua na proteção e promoção de direitos da população mais vulnerável. A metodologia aplicada nesse trabalho revelou desmonte ativo em cinco programas finalísticos, correspondentes a políticas públicas vinculadas à infraestrutura urbana – habitação e saneamento –, ao ensino – educação superior e profissional e tecnológica –, e à pesquisa – Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A identificação dos cinco programas finalísticos apresentados envolveu manipulação de extensa base de dados extraída do sistema oficial do governo para dados orçamentários, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop),

bem como os dados das Leis do Plano, cujos valores não são mantidos nas bases públicas. O tratamento dessa base de dados exigiu a adoção de alguns caminhos metodológicos explicitados em seção específica, para garantir transparência e rigor da análise e para que outros pesquisadores possam contribuir, seja com adições posteriores ou com críticas ao trabalho.

Para tanto, além dessa introdução e das considerações finais, esse trabalho é composto por outras três seções. Na próxima seção, será apresentada a abordagem metodológica adotada, refletindo as estratégias para tratamento e análise dos dados. Já na seção seguinte, são apresentados os dados orçamentários dos programas finalísticos, já equalizados, para os PPAs 2016-2019 e 2020-2023, bem como os conceitos utilizados na delimitação do desmonte sob a perspectiva orçamentária. Na sequência, após a apresentação dos programas finalísticos objetos de desmonte ativo, traçam-se algumas considerações finais a respeito dos resultados obtidos.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A construção de um olhar para o desmonte das políticas públicas sob a perspectiva orçamentária exigiu a estruturação de uma abordagem metodológica específica, considerando a falta de referências diretas para esse recorte. Afinal, a partir de que grau de redução orçamentária se poderia falar em desmonte de determinada política pública? Para responder a essa questão, foi necessário percorrer um percurso de cinco passos, sucessivos e complementares: *i*) homogeneização da base de dados; *ii*) tratamento isolado das distorções; *iii*) avaliação da participação percentual dos programas no orçamento; *iv*) avaliação dos dados nominais de execução dos programas; e *v*) avaliação das metas dos programas, conforme dispostas nos PPAs.

Para o primeiro passo, foi necessário tratar uma extensa base de dados, considerando as ações orçamentárias desde 2012 até 2022, cobrindo mais de uma década, envolvendo três PPAs e três diferentes governos. Para tanto, optamos pela utilização dos programas finalísticos do PPA como base da análise, já que esses são capazes de fornecer os dados necessários para uma análise orçamentária mais próxima às políticas públicas. Vale dizer que a análise proposta a partir dos programas não impede uma avaliação que considere as organizações, como será visto adiante, mas a escolha busca trazer as políticas públicas, e não os órgãos, ao centro da análise.³

O PPA sofreu duas alterações metodológicas nos últimos anos, acompanhando mudanças nas suas funções e com impactos no processo de governança orçamentária brasileiro (Couto e Cardoso Junior, 2020). A primeira modificação

3. Os gastos referentes a pessoal ou custeio da máquina não são incorporados nos programas finalísticos. Até o PPA 2016-2019, havia um programa de gestão para cada órgão da administração direta que reunia esse tipo de gastos. No PPA 2020-2023, tem-se apenas um programa de gestão para o Poder Executivo federal.

atingiu o PPA 2012-2015, que passou a ter programas temáticos, cada qual com vários objetivos, que reuniam metas e iniciativas.

O PPA 2012-2015 buscou, portanto, revelar as metas de governo, mais próximas às agendas setoriais, convertendo-se, na visão de Paulo (2016), em um painel de políticas. Perdem centralidade as funções de gestão, ganhando espaço a comunicação e a transparência, elementos importantes para a retomada da participação social no PPA, por meio do Fórum Interconselhos, tanto na elaboração quanto no monitoramento do plano, com foco especial nas agendas transversais.

O PPA 2012-2015, no entanto, ainda seria marcado por uma confusão conceitual e uma pulverização de elementos que dificultavam o monitoramento (Garcia, 2015). Na sua aprovação, o PPA contava com 65 programas temáticos, 492 objetivos e 2.417 metas.⁴ O PPA seguinte, para o período 2016-2019, seguindo a mesma metodologia, reduziu as metas pela metade: era composto por 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas.

Para o período atual, o PPA 2020-2023 processou uma simplificação metodológica, com setenta programas finalísticos, setenta objetivos e setenta metas. Isso se inscreve num processo maior de fragilização do plano, no qual o governo, ainda durante a sua elaboração, tentou retirar a obrigatoriedade de que os investimentos plurianuais, para serem inscritos no orçamento, precisassem constar do PPA.⁵ Mais ainda, após o envio do PL-PPA ao Congresso Nacional, o governo Bolsonaro chancela a PEC nº 188, encaminhada no final de 2019, uma das componentes do Plano Mais Brasil, formalmente apresentada pelo líder do governo no Senado, que propunha, entre outras, a extinção do PPA.

Para além da fragilização do seu principal instrumento de planejamento de médio prazo como parte de um processo de desmantelamento das políticas públicas, as mudanças no PPA também se inserem num quadro de grande instabilidade do atual regime de governança orçamentária no Brasil. Em paralelo com as transformações metodológicas do plano e de sua relação com o orçamento, a própria peça orçamentária também sofreu alterações, com a aglutinação de ações e a criação de planos orçamentários, com a intenção de ampliar a flexibilidade de execução do gasto (Couto e Cardoso Junior, 2018).

4 PPA de Bolso. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2012-2015/outras-documentos-do-ppa-2012-2015/130415_ppa_de_bolso.pdf>..

5 O Poder Executivo apoiou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 98/2019, que propunha, entre outros aspectos, a exclusão do § 1º do art. 167 da CF/1988, que estabelece que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual (PPA), ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade" (Constituição Federal 1988, § 1º, art. 167). A questão central aqui é que a retirada dos investimentos plurianuais do PPA o fragiliza na função de orientação do orçamento, dado que as discussões sobre os principais projetos de investimento deixam de constar entre as referências do PPA, não mais sendo esses projetos relacionados ao conjunto das outras iniciativas e vinculados aos objetivos de médio prazo. (Couto e Cardoso Jr., 2020).

Diante dessas mudanças, foi necessário adotar uma estratégia metodológica que permitisse a criação de uma equivalência entre os programas presentes nos PPAs 2012-2015, 2016-2019 e aqueles presentes no 2020-2023. Em alguns casos, os programas mudam de código e processam-se algumas alterações na redação do título do programa, mas sem ocasionar mudanças substantivas no conjunto de ações orçamentárias relacionados a ele. Em outros casos, os programas foram desagregados ou aglutinados, tendo sido necessária uma análise no nível das ações e subfunções orçamentárias para buscar a equivalência entre eles. Se uma ação migrava para outro programa, era necessário que, simultaneamente, ajustássemos os dois programas, subtraindo a ação migrante de sua antiga alocação, e somando esse valor ao equivalente de seu novo programa.

Concluída essa etapa de homogeneização da base de dados, de modo a ter objetos comparáveis ao longo de três PPAs, foi necessário, como segundo passo da metodologia, excluir alguns programas da análise para permitir a identificação dos projetos que estariam sofrendo desmonte sob a perspectiva orçamentária. Para evitar distorções e analisar com mais cuidado os programas finalísticos, os programas de Previdência Social e Inclusão Social por meio do Bolsa Família foram retirados da análise percentual.

Quando tratamos dos programas finalísticos, a Previdência Social (programa 2061 nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 e programa 2214 no PPA 2020-2023) ocupa mais da metade do orçamento. A participação da previdência saiu de 50,9% no PPA 2016-2019 e atingiu 66,7% no 2020-2023, considerando os valores planejados. Isso distorce a visão quanto à participação relativa dos demais programas no orçamento. Portanto, retirar o gasto com previdência se justifica para identificar as áreas de desmonte com maior acuidade.

Ainda, quando analisamos a dotação orçamentária atual para o período 2020-2022, excluímos a variação de mais de R\$ 400 bilhões ocorrida no programa 5028, que trata da Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas, não só utilizado principalmente para o pagamento do Bolsa Família e do Auxílio Brasil, mas que, em virtude da pandemia, foi onde registraram-se as rubricas do Auxílio Emergencial. Ou seja, na análise geral de participação dos programas no orçamento, o crescimento dos gastos extraordinários no programa 5028 decorrentes do enfrentamento da covid-19 acabava implicando numa redução da participação dos demais programas, sem que isso fosse indício de desmonte. Portanto, fez-se necessário o isolamento dessa variável quando da consideração das dotações e valores liquidados nos anos recentes, já que sua participação passou de 2,8% para 13% do orçamento. Essa exclusão diminui, portanto, o impacto dos gastos impostos pela pandemia da covid-19 na participação de cada programa finalístico no orçamento. A manutenção dessa

rubrica prejudicaria nossa análise já que, inevitavelmente, o crescimento atípico e vultoso de determinado gasto faria com que a maioria dos demais reduzisse sua participação na comparação PPA/dotação.

TABELA 1
Participação da previdência no orçamento dos programas finalísticos
(Em %)

	PPA 2016-2019	Dotação 2016-2019	Liquidado 2016-2019
Participação no orçamento dos programas finalísticos	50,90	53,10	57,50
	PPA 2020-2023	Dotação 2020-2022	Dotação 2020-2022 sem auxílio
Participação no orçamento dos programas finalísticos	66,75	53,30	61,50

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

TABELA 2
Participação do Bolsa Família e Auxílio Emergencial no orçamento dos programas finalísticos
(Em %)

Com previdência	PPA 2016-2019	Dotação 2016-2019	Liquidado 2016-2019	PPA 2020-2023	Dotação 2020-2022
	2,80	2,80	3	2,80	13,10
Sem previdência	PPA 2016-2019	Dotação 2016-2019	Liquidado 2016-2019	PPA 2020-2023	Dotação 2020-2022
	5,80	5,80	7,20	8,30	28,30

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Com a base homogeneizada e possíveis distorções controladas, o passo seguinte foi analisar a participação de cada programa no total do orçamento, agrupados pelos anos de vigência de cada PPA. Isso foi feito considerando três momentos distintos. O primeiro momento é o do planejamento, considerando os valores aprovados para os quatro anos do PPA – valores planejados. Aqui, é preciso lembrar ainda que o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PL-PPA) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) são encaminhados pelo Poder Executivo ao mesmo tempo para o Congresso Nacional. Os valores para o primeiro ano de execução do plano são abertos, coincidindo com os valores agregados das ações orçamentárias incorporadas em cada programa. Para os demais anos, tem-se um valor fechado, para o qual cabem apenas estimativas com relação à repartição entre as ações para cada ano. A figura 1 traz um exemplo de como o PPA apresenta os valores planejados dos programas, que serão referência para a nossa análise.

FIGURA 1

Forma de apresentação dos valores do PL-PPA ao Congresso

PROGRAMA: 1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais

Diretriz: 08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021-2023 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	271.253	779.448
Despesas Correntes	238.638	682.665
Despesas de Capital	32.615	96.783
Valores Globais	271.253	779.448
	1.050.701	

Fonte: PPA 2020-2023.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, quando necessário, por mudança de programa, para trabalhar com os dados planejados, projetamos a participação percentual da ação no primeiro ano do plano com relação ao total do programa para os anos seguintes. A premissa, então, é que não haveria uma mudança projetada no peso de cada uma das ações ao longo do PPA, no momento de sua elaboração.

O segundo momento é o da orçamentação anual, considerando aí os valores atualizados pelos diferentes créditos orçamentários que ocorrem ao longo da execução – dotação atualizada. A consideração da “dotação atual” tem a vantagem de superar casos de suborçamentação. Algumas vezes, o Poder Executivo pode usar o artifício de orçar determinadas ações ou programas de forma insuficiente, e ir corrigindo ao longo do ano essa dotação por meio de créditos adicionais. Assim, a utilização da dotação inicial, conforme lei aprovada no Congresso e sancionada pelo Executivo, não traria a melhor informação com relação à participação real do programa no orçamento.

De toda forma, a ideia presente aqui é que a comparação entre os valores planejados para os quatro anos com os valores da dotação atualizada poderia revelar a distância entre o que o governo anuncia no planejamento, considerando a participação de cada um dos programas no orçamento, e aquilo que de fato acaba sendo orçado ano a ano. Ademais, vale lembrar que no caso do PPA 2016-2019, este foi enviado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional ainda no governo Dilma, e executado no governo Temer – a partir de maio de 2016 e no governo Bolsonaro – em 2019. Assim, seria possível captar variações na participação dos programas nos momentos do planejamento e da dotação, identificando

trajetórias que sinalizassem a fragilização dos programas. A participação dos programas no orçamento, vale destacar, foi um instrumento utilizado para perceber não apenas a perda de participação relativa, mas também como forma de apurar quedas reais que a manutenção de dados nominais, justificada a seguir, pode por vezes subestimar.

No entanto, isso ainda não seria suficiente, na nossa visão, para uma compreensão ampla do desmonte. Para tanto, foi necessário adicionar um terceiro momento, o da execução. Nisso, consideramos os valores liquidados, arbitrando uma perspectiva bastante conservadora para a identificação do desmonte, considerando os valores efetivamente executados. Ainda que fosse observada redução da participação de determinado programa nos valores da dotação atualizada do orçamento, essa redução precisaria ser confirmada na execução, dado que poderia ser compensada por uma maior eficiência orçamentária. Por vezes, redução da dotação, ou queda percentual da participação da dotação de determinado programa no total do orçamento, pode ser acompanhada por aumento dos valores e percentuais executados. Daí a caracterização do desmonte seria mais difícil.⁶

A partir do recorte proposto para o projeto de pesquisa que originou este livro, considerando o contexto da covid-19, nos concentramos no período mais recente. Assim, o ponto de partida da análise buscou comparar a participação dos valores planejados dos programas ajustados com relação à participação dos valores liquidados do PPA anterior. A premissa implícita foi identificar intencionalidades do governo Bolsonaro de retração de determinadas agendas frente ao peso que cada uma de fato representava nos quatro anos entre 2016-2019.

No entanto, isso ainda não seria suficiente para caracterizar o desmonte sob a perspectiva orçamentária. Afinal, em que grau deveria ser essa redução para a caracterização de desmonte, e não apenas uma redução ou mudança na política pública? 20%, 25%, 30% 50%?

Propomos então, como quarto passo metodológico, um critério adicional: para além da redução da participação no total do orçamento, o desmonte seria caracterizado quando houvesse uma retração nominal dos recursos alocados, considerando a execução do período anterior. É dizer: determinado programa teve uma capacidade instalada específica para liquidar uma quantia de recursos no passado. O desmonte então seria identificado caso, além da perda de participação no orçamento, os valores planejados e as dotações recentes forem nominalmente menores que os valores liquidados nos períodos anteriores.

⁶ Para a dotação atual dos programas, quando necessário, foi possível analisar os dados até 2022. No entanto, para os dados de execução do PPA atual, consideramos os valores de 2020 e 2021.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, impôs um limite ao crescimento do gasto primário do governo federal que não poderia ser maior que a inflação verificada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos doze meses encerrados em junho do ano do envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional.⁷ Essa regra marca de forma nítida o atual regime de governança orçamentária do país, impondo uma menor flexibilidade para os diferentes setores governamentais que disputam o orçamento público, reforçando, ainda, a concorrência entre eles (Couto, Barcelos e Calmon, 2022).

Sob a perspectiva orçamentária, é esperado que determinados setores percam espaço no orçamento para que despesas primárias obrigatórias possam crescer. Nessa linha, apenas a perda de participação no orçamento não seria suficiente para caracterizar desmonte em determinada área de política pública, sob esse único critério orçamentário.

Assim, a caracterização do desmonte de políticas públicas para o período recente, envolvendo principalmente o governo Bolsonaro, mas também retrocedendo até o governo Temer, quando se confirma a transição para o atual regime de governança orçamentária, deve se dar a partir de um critério objetivo.

Cabe esclarecer que os dados orçamentários utilizados não foram deflacionados, como adiantado na seção metodológica. Por se tratarem de dados plurianuais, no caso dos valores planejados, a utilização de uma inflação média para cada quadriênio poderia distorcer a interpretação, por isso usamos como base a participação de cada programa no gasto plurianual total. Destacamos que a utilização da participação de cada programa no orçamento total nos permite trabalhar com uma base de dados nominais, sem ser necessária a deflação de dados plurianuais, o que, inevitavelmente, causaria distorções, já que o índice de preços é anual. Quando comparamos a participação de um programa entre um e outro quadriênio, tanto o programa quanto o gasto total já se encontram em nova base monetária e, portanto, se a participação se altera, essa alteração já se dá em bases reais, já que o índice de preços que poderia ser usado em um ajuste de série corrigiria os dois valores de maneira idêntica. É dizer que, por exemplo, se um programa perde participação no orçamento de 3% para 2% há não apenas uma redução da importância do programa no gasto público geral mas, mais ainda, há um claro indício de retração real do gasto com este programa hipotético.

A utilização dos dados nominais no último passo do percurso metodológico revela uma escolha dos autores. Para além da dificuldade de se atualizar os dados dos valores planejados, que são plurianuais, trazer os dados de dotação a níveis reais pareceu-nos que não ajudaria a responder a dimensão do desmonte, dado

⁷ O prazo para correção foi alterado com a EC nº 114, de 2021, conhecida como PEC dos Precatórios, e passou a ser de janeiro a dezembro do ano que antecede à lei orçamentária.

que, como vimos, no atual regime de governança orçamentária, é esperado que algumas programações tenham perdas reais. Novamente, nos depararíamos com a questão da intensidade: a partir de qual valor uma perda real poderia ser caracterizada como desmonte? Na literatura analisada, não encontramos um número ou um ato executivo preciso para determinar se há ou não desmonte em um programa e, por isso, definimos arbitrariamente, após análise da totalidade dos programas finalísticos contidos no orçamento. Aqui, então, a escolha é direta. Identificamos nas perdas nominais, que acontecem num período de até oito anos, um indício claro de desmonte sob a perspectiva orçamentária. Se há redução nominal e perda de participação, como poderá ser observado no Programa de Educação Superior, se faz clara não apenas a perda de relevância orçamentária, mas a redução do gasto com o programa, subestimada pela análise nominal, mas sempre redimensionada a partir da análise de participação orçamentária.

Programas que perderam participação no total do orçamento e que, entre 2012-2015, ou 2016-2019, tiveram valores planejados, dotados e liquidados maiores que aqueles assistidos nos períodos recentes poderiam ser identificados como objeto de desmonte pela perspectiva orçamentária. Da mesma forma, a utilização dos valores liquidados, que podem ser menores que os valores empenhados, reforça o foco da análise. Ou seja, consideramos aqui objetos de desmonte programas que, de fato, tiveram sua estrutura reduzida sob critérios já bastante restritos. Essa estratégia de reduzir ao máximo aquilo que caracterizaremos como desmonte se dá, sobretudo, pelo ineditismo desse trabalho e pela ausência de balizador na literatura, indicando um *quantum* absoluto para tal caracterização.

Dada a extensão do número de ações e programas, focamos naqueles programas que representam, ao menos, 0,10% do orçamento destinado aos programas finalísticos com relação aos valores planejados do PPA 2020-2023 – desconsiderando já o peso da Previdência Social. Apesar da arbitrariedade do recorte, dada a ausência de trabalhos que pudessem apresentar referências alternativas, fez-se necessário adotar critério que emprestasse um foco maior à análise. Esse recorte implicou trabalhar com cerca de 72% do total dos programas do PPA.

TABELA 3

Programas ordenados pela participação nos gastos totais planejados para o PPA 2020-2023

Programas	PPA 2020-2023 (em R\$ milhões)	Participação (%)
Oceanos, zona costeira e Antártida	115,9	0,01
Geologia, mineração e transformação mineral	159,7	0,01
Petróleo, gás, derivados e biocombustíveis	327,5	0,02
Programa Espacial Brasileiro	476,2	0,03

(Continua)

(Continuação)

Programas	PPA 2020-2023 (em R\$ milhões)	Participação (%)
Defesa agropecuária	584,1	0,04
A Hora do Turismo	650,1	0,05
Esporte	781,1	0,06
Pesquisa e inovação agropecuária	802,4	0,06
Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos	866,0	0,06
Mobilidade urbana	1.177,5	0,08
Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	1.314,9	0,09
Segurança alimentar e nutricional	1.320,6	0,09

Fontes: Siop; PLPPA 2020-2023.
Elaboração dos autores.

Na tabela 3 encontram-se os programas excluídos por esse critério, já com os ajustes necessários nas ações para a compatibilização da base. Ainda que arbitrária, a escolha metodológica se fez necessária para que o foco fosse ajustado a programas com maior peso relativo. Ainda reconhecendo a limitação metodológica, ela se assenta na premissa de que os programas excluídos já são pouco expressivos em termos orçamentários, o que não invalida que sejam objetos de desmonte, mas, ao contrário, já partem de uma base bastante frágil.

Depois de identificados os programas que teriam sido objeto de desmonte sob a perspectiva orçamentária, avaliamos as metas desses programas, conforme dispostas no PPA, como quinto estágio do nosso percurso metodológico. Verificamos se o desmonte identificado no orçamento dos programas se traduziu em redução substantiva das entregas previstas para a política pública associada.

Nesse caso, foram analisadas com mais atenção as metas que revelam produtos dos programas, isso porque, de acordo com Bauer e Knill (2014), a caracterização do desmonte, mais que resultados ou impactos observados na política, deve considerar os seus *outputs*. Vários fatores podem influenciar os resultados e poderiam ofuscar a intencionalidade governamental. Se, do ponto de vista do planejamento, normalmente se busca por métricas que identifiquem a mudança na realidade sobre a qual o programa busca intervir, para a análise do desmonte a comparação entre as entregas e produtos do programa são mais efetivas.

Assim, as escolhas metodológicas reforçam que a análise do desmonte sob a perspectiva orçamentária será muitas vezes suficiente, mas não exclusiva. Isso significa dizer que programas que tenham perdas orçamentárias menores, ou mesmo que tenham seus orçamentos preservados, também podem ser objeto de desmonte, ao se adicionar outros critérios na análise. Mas, ao se utilizar apenas o critério orçamentário, a metodologia se mostrou adequada, sendo confirmada pela redução (ou simplesmente eliminação) das metas e do tipo de produtos associados.

Tal caso é emblemático para ilustrar as dificuldades percorridas na consolidação de uma base de dados sólida e livre de vieses.

3 O DESMONTE NO GOVERNO BOLSONARO PELA PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA

Bauer e Knill (2014) destacam que um dos grandes vieses metodológicos contidos na análise do desmonte de políticas públicas é justamente o foco exclusivo em determinada área, sem se considerar o todo orçamentário. Podemos afirmar que esse viés foi removido de nosso trabalho, já que os destaques de programas não foram apriorísticos, e sim a partir de uma análise da perda de participação superior dos demais programas, visualizada quando da tabulação dos dados disponíveis.

Os autores propõem ainda quatro tipos de desmontes de políticas públicas: *i*) o desmonte por *default*; *ii*) o desmonte simbólico; *iii*) o desmonte por mudança de arena; e *iv*) o desmonte ativo. O *desmonte por default* não exige uma decisão ativa e tem baixa visibilidade, dado que sua principal característica seria não ajustar o programa a condições externas que se alteram, como índices de inflação. Também com baixa visibilidade, mas exigindo uma decisão ativa de desmonte, estaria o *desmonte por mudança de arena*, que implica a mudança de toda uma área de política pública para outro nível de governo – estadual ou municipal, no caso brasileiro – ou o deslocamento para a administração indireta e/ou órgãos recentemente estabelecidos.

Em contrapartida, ter alta visibilidade, mas sem decisão ativa para o desmonte, caracterizaria um *desmonte simbólico*. Para os autores, esse tipo de desmonte busca enaltecer as intenções dos tomadores de decisão de desmontar determinadas políticas públicas, mas essas intenções não alcançam a concretude dos instrumentos e recursos da área, permanecendo apenas no campo simbólico. Isso pode acontecer devido a constrangimentos institucionais ou à atuação de outros atores potencialmente afetados.

Por fim, com alta visibilidade e decisão ativa de desmonte, está o *desmonte ativo*, foco deste trabalho. Aqui, há a intenção deliberada de desmonte de políticas existentes. Neste trabalho, optamos por desmembrar a categoria de desmonte ativo em duas subcategorias: desmonte ativo anunciado e desmonte ativo não anunciado. Nos casos em que o governo explicita a redução orçamentária no seu PPA, confirmando-a nas dotações anuais e no nível de execução, teremos um desmonte ativo anunciado. No entanto, em outros setores que já vinham sofrendo uma redução em período anterior, o governo pode não explicitar sua opção de desmonte, mas não apenas não recupera os níveis anteriores de gasto, como continua processando uma redução continuada das despesas relacionadas. Nesses casos, trataremos como *desmonte ativo não anunciado*, em que os valores planejados podem “camuflar” desmontes orçamentários processados na dotação ou na execução orçamentária.

Esse último critério revelaria áreas que já demonstraram uma capacidade de execução, em termos de recursos orçamentários liquidados, maior do que viriam a ter no futuro. Nesses casos, há uma redução do setor, indício de um possível desmonte, que deve ser confirmado por análise multicriterial e considerando um horizonte de tempo mais largo.

Como vimos na seção metodológica, a indicação de desmonte em um programa finalístico sob a perspectiva orçamentária é quando, além da perda na participação relativa, o valor planejado para o PPA atual é inferior ao liquidado no PPA anterior. Assim, o ato inicial definido para determinar o desmonte em um programa finalístico foi a comparação entre os valores inscritos no liquidado e no PPA. Por exemplo, o Programa 2040 – gestão de riscos e resposta a desastres – teve um valor nominal liquidado de R\$ 6,7 bilhões durante o quadriênio 2012-2015, e um valor planejado para 2016-2019 de apenas R\$ 1,7 bilhão. Isto é, planejou-se, quando da elaboração do PPA, gastar 75% a menos (nominalmente) que no período anterior. Nesses casos, temos não apenas uma queda brusca da participação do programa no orçamento, mas uma intenção deliberada de reduzir o gasto do exercício anterior.

Denota-se que, por esse critério, a utilização de dados nominais reforça a perspectiva de desmonte. Cientes de que o exercício 2012-2015 foi marcado por uma inflação média de 7,2% ao ano (a.a.), com especial destaque para um IPCA superior a dois dígitos em 2015, um dado nominal inferior enfatiza que a redução orçamentária é expressiva e merece análise. É evidente que, quando há redução nominal, há uma redução real ainda mais expressiva.

No entanto, essa intenção precisa ser confirmada na execução do plano para a caracterização do desmonte, para descartar que seja apenas um caso de suborçamentação ou, ainda, que a intenção de desmonte não tenha sido revertida por novas decisões políticas, resistências técnicas ou pela imposição de necessidades de gasto de outra ordem. No caso do Programa 2040, o valor planejado de R\$ 1,7 bilhão foi seguido por uma dotação atualizada para os quatro anos de R\$ 6,9 bilhões, com R\$ 4,03 bilhões executados (liquidados) ao final do plano. A mesma dinâmica parece se repetir no PPA 2020-2023, quando se planejou gastos em torno de R\$ 1,4 bilhão para todo o período do plano, mas a dotação orçamentária entre 2020-2022 já superou R\$ 3,8 bilhões, tendo liquidado, nos dois primeiros anos, R\$ 1,7 bilhão, valor acima do planejado para os quatro anos.

TABELA 4
Participação dos programas nos PPAs 2016-2019 e 2020-2023

Programas (R\$ milhões)	PPA 2016 - 2019	(%)	Liquidado 2016-2019	(%)	PPA 2020-2023	(%)	Liquidado 2020-2021	(%)
Gestão de Riscos e Desastres (Defesa Civil)	1.689	0,11	4.034	0,35	1.397	0,10	1.771	0,24
Atenção integral à primeira infância	1.889	0,13	858	0,08	1.600	0,12	621	0,08
Política Nuclear	3.618	0,24	1.982	0,17	1.659	0,12	1.623	0,22
Aviação Civil	2.906	0,19	333	0,03	1.948	0,14	153	0,02
Clima, Biodiversidade, Meio Ambiente	3.924	0,26	1.834	0,16	2.216	0,16	845	0,11
Governança Fundiária	8.766	0,58	1.853	0,16	2.258	0,16	366	0,05
Saneamento Básico	5.472	0,36	2.700	0,24	2.527	0,18	1.091	0,15
Conecta Brasil	2.351	0,16	1.477	0,13	3.978	0,29	1.740	0,24
Cultura	5.969	0,40	1.100	0,10	4.870	0,35	258	0,04
Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	22.184	1,47	401	0,04	5.980	0,43	619	0,08
Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	6.553	0,43	5.572	0,49	6.359	0,46	2.830	0,38
Recursos Hídricos	21.088	1,40	5.761	0,51	6.540	0,47	2.961	0,40
Justiça e Segurança Pública	8.122	0,54	7.079	0,62	8.627	0,62	4.353	0,59
Tecnologias, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	13.947	0,92	10.041	0,88	9.024	0,65	4.302	0,58
Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	4.442	0,29	2.135	0,19	9.139	0,66	2.126	0,29
Moradia Digna	58.758	3,89	19.423	1,71	11.227	0,81	3.965	0,54
Agricultura Familiar	22.014	1,46	11.488	1,01	17.937	1,29	3.798	0,52
Agropecuária Sustentável	16.328	1,08	6.292	0,55	34.424	2,48	15.138	2,06
Transporte Aquaviário	24.614	1,63	10.971	0,96	21.622	1,56	811	0,11
Defesa Nacional	65.361	4,33	36.815	3,24	41.006	2,95	19.638	2,67

(Continua)

(Continuação)

Programas (R\$ milhões)	PPA 2016 - 2019	(%)	Liquidado 2016-2019	(%)	PPA 2020-2023	(%)	Liquidado 2020-2021	(%)
Educação Básica	116.920	7,75	96.323	8,47	115.066	8,28	49.929	6,78
Educação Profissional e Tecnológica	20.710	1,37	9.313	0,82	7.341	0,53	2.833	0,38
Educação Superior	56.694	3,76	37.111	3,26	35.661	2,57	17.254	2,34
Trabalho Emprego e Renda	241.629	16,01	216.524	19,04	239.343	17,22	146.084	19,85
Proteção Social no âmbito do SUAS	224.454	14,87	222.949	19,60	265.128	19,08	133.152	18,09
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde	420.954	27,89	375.264	33,00	433.839	31,22	293.286	39,85

Fonte: Siop; PLPPA 2020-2023.
Elaboração dos autores.

A aplicação da metodologia resultou na identificação de cinco áreas que foram objeto de desmonte orçamentário, as quais encontram-se em negrito na tabela 4. Os programas aqui constantes são fruto da equalização entre os diferentes PPAs e, portanto, os valores apresentados não correspondem necessariamente ao programa de mesmo nome. As equalizações horizontais ao longo de três PPAs têm tantos momentos de agregação como de desagregação; alguns exemplos constam na tabela 5, que tem valor meramente acessório, para que o leitor possa compreender o trabalho executado.

TABELA 5
Demonstração da equalização de alguns programas finalísticos entre PPAs

Programa	Código PPA 2020-2022	PPA 2016-2019
Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	2212	2079 + 2047
Desenvolvimento regional, territorial e urbano	2217	2029+ 2054
Petróleo, gás, derivados e biocombustíveis	3003	2022+ 2053
Desenvolvimento regional, territorial e urbano	2210 + 2213 + 5027	2071
Proteção à vida, fortalecimento da família e direitos humanos	2216 + 2211	2082 + 2024
Melhoria do ambiente de negócios e da produtividade	4001+4005+2201 + 2209	2038
Agricultura familiar	0A81;00GW;210V;0281;0359	2012
Atenção integral à primeira infância	4003 + 2215	2039

Elaboração dos autores

Por fim, focamos, a partir deste ponto, nos programas caracterizados como objetos de desmonte ativo anunciado. Ou seja, focamos aqui nos programas nos quais o governo Bolsonaro, no momento da sanção do PPA para o período 2020-2023, anuncia que pretende investir menos, em termos nominais, que o efetivamente liquidado nos quatro anos anteriores, e que perdem espaço no orçamento. Como revela a tabela, se concentram na área de Habitação, Saneamento, Educação e CT&I.

Do ponto de vista orçamentário, os desmontes mais significativos do atual governo, já considerando o peso dos gastos referentes à pandemia de covid-19, se concentraram na área de infraestrutura urbana e nas áreas referentes à pesquisa e educação profissional, como veremos em detalhe na seção seguinte.

4 DESMONTE ATIVO ANUNCIADO

4.1 Habitação

O PPA 2016-2019 foi elaborado pelo governo Dilma, mas executado pelo governo Temer, até 2018, e no primeiro ano do governo Bolsonaro. O programa temático do PPA que aglutina as ações do setor de habitação é o Moradia Digna, que não sofreu mudanças significativas desde o PPA 2012-2015, o que facilita a comparação entre os períodos. Nesse programa, concentram-se as ações que financiavam

o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), marca bastante simbólica do governo Dilma, mas também condicionam as ações do recente Programa Casa Verde Amarela (PCVA), do governo Bolsonaro, que substituiu o MCMV.

No PPA 2012-2015, as ações desse programa liquidaram R\$ 35,99 bilhões, ante um valor projetado para os quatro anos de R\$ 89,1 bilhões, o que representa 40% do valor liquidado sobre o planejado. Para o período seguinte, ainda sob o governo Dilma, o valor planejado no PPA para o programa, apenas no que se refere aos gastos orçamentários, era de R\$ 58,7 bilhões, o que já indicava uma redução com relação ao período anterior, mas ainda superior aos valores executados nos quatro anos do PPA 2012-2015. O valor liquidado, no entanto, alcançou R\$ 19,4 bilhões, 33% do planejado para o período.

Os dados aqui expressam valores nominais, já que os PPAs, quando elaborados, estimam um valor de inflação implícito para o quadriênio. Dessa forma, dados nominais fazem mais sentido na comparação entre liquidado e planejado, mesmo que nem sempre a inflação média do período corresponda àquela estimada quando da elaboração do PPA. Contudo, o ponto que aqui se pretende demonstrar é que o programa executou no período 2016-2019 ações que somaram 54% do que havia sido executado nos quatro anos anteriores, num indício claro de desmonte. Isto é, se alguma correção monetária fosse realizada entre quadriênios distintos, esse percentual de queda seria ainda maior, como indica quando comparamos a participação do gasto com esse programa ao total gasto com programas finalísticos em cada PPA. Confrontando a participação dos valores liquidados entre os dois PPAs, a queda de participação no programa foi de 5,91% no PPA 2012-2015 para 3,52% no PPA seguinte, representando uma redução de 239 pontos percentuais (p.p) ou uma perda de participação da ordem de 60,8%, superior à queda no valor nominal, que foi de 46%.

Esse processo é intensificado pelo governo Bolsonaro, de forma explícita, ao anunciar uma perda nominal em relação ao liquidado anterior em sua programação plurianual. Para o período 2020-2023, o PPA apresentou uma proposta de redução dos gastos para R\$ 11,2 bilhões, 57,8% do que havia sido executado entre 2016 e 2019. Todavia, nos três primeiros anos do PPA, a dotação orçamentária do programa soma R\$ 5,5 bilhões, enquanto o liquidado para os dois primeiros anos somou R\$ 3,9 bilhões. Em termos de dotação, isso significa que a participação do Programa Moradia Digna no orçamento dos programas finalísticos caiu de 1,31% para 0,30%, 101 p.p, ou cerca de 68%.⁸

8. Na perspectiva de uma análise de mais longo prazo, é possível afirmar que o Moradia Digna, que abocanhava 5,91% do PPA 2012-2015, depois 3,52% do PPA 2016-2019 e, então, apenas 0,79% do PPA 2020-2022, foi sendo desmontado ativamente durante os últimos sete anos. A perda de participação desse programa específico, entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2022, foi de impressionantes 86%.

Ainda que tenha sido iniciado no governo anterior, o governo Bolsonaro promove um desmonte ativo anunciado na sua previsão plurianual de despesas. Em contrapartida, foi possível identificar duas iniciativas do governo na área que poderiam mascarar o desmonte. Em 2021, o governo cria o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública, o Habite Seguro, mas que previu gastos de R\$ 100 milhões no primeiro ano de operação.⁹ Lançado em agosto de 2020, o PCVA substituiu o programa MCMV. Segundo o art. 21 da Medida Provisória (MP) nº 966, convertida na Lei nº 14.118/2021, a partir de 26 de agosto de 2020 todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo governo federal passariam a integrar o PCVA, incorporando os processos contidos no programa anterior.

Em paralelo, e como resultado da mudança metodológica do PPA, houve também uma redução expressiva na quantidade e na intensidade das metas relativas ao programa, o que confirma o desmonte. No PPA 2016-2019, eram sete metas relativas a: *i*) intervenções em assentamentos precários; *ii*) contratação de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); *iii*) gestão do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e organização local comunitária dos beneficiários do programa; *iv*) regulamentação da qualidade dos produtos e processos do setor de construção civil; e *v*) entrega de unidades habitacionais, na qual se previa a entrega de 3 milhões de moradias por meio do programa MCMV.

O PPA 2020-2023 apresenta apenas uma meta de atingir 1,38 milhão de beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e à melhoria das condições de habitabilidade. Os resultados intermediários do PPA discriminam a meta entre 1,3 milhão de moradias novas e 80 mil famílias beneficiadas devido à urbanização de assentamentos precários. Assim, em comparação com o período anterior, tem-se uma meta que representa 43% do que havia sido proposto para o período antecedente, sem mencionar as demais metas que ficam sem referência para comparação.

Soma-se a isso, ainda, o fato de que o órgão responsável pela execução do programa também foi dissolvido no governo Bolsonaro. O Ministério das Cidades, criado na primeira administração de Lula da Silva, foi fundido com o então Ministério da Integração e passou a compor o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Ainda que não seja suficiente para estabelecer relações de causalidade, esta é mais uma característica que marca o caso desmonte ativo anunciado para o setor de moradia.

Assim, um programa que já executou quase R\$ 36 bilhões no quadriênio encerrado em 2015 e R\$ 19,4 bilhões no quadriênio seguinte, teve gastos planejados de pouco mais de R\$ 11 bilhões para o PPA planejado no governo

9. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/09/governo-federal-lanca-programa-habitacional-para-profissionais-da-seguranca-publica>>.

Bolsonaro. Nos dois primeiros anos do governo, o programa liquidou menos de R\$ 4 bilhões. Se a participação do programa no orçamento era de 1,71% no quadriênio encerrado em 2019, com o redesenho desse pelo governo Bolsonaro a participação caiu para 0,88% no período 2020-2023.

A meta, que somava a disponibilização de 2,4 milhões de moradias entre 2012--2015, subiu para 3 milhões de moradias para o período 2016-2019, e foi reduzida em mais de metade para o período seguinte, alcançado 1,38 milhão. Outras tantas metas de produtos relacionados ao programa foram simplesmente excluídas.

Essa redução substantiva dos valores do programa e de suas metas aponta o desmonte do programa de moradia, principalmente no que se refere à habitação de interesse social, que contam com subsídios governamentais do governo federal. Embora não pareça ser determinante, a extinção do Ministério das Cidades também precisa ser investigada, o que, somado a fatores institucionais, daria contornos mais precisos ao desmonte, ilustrando outras características. Apenas do ponto de vista orçamentário, no entanto, podemos afirmar que vem havendo, desde o quadriênio 2016/2019, um desmonte da política habitacional.

4.2 Saneamento Básico

O programa de saneamento básico também foi objeto de desmonte ativo anunciado no governo Bolsonaro. Assim como o caso do Moradia Digna, o programa se mantém com uma formatação muito parecida desde o PPA 2012-2015, o que facilita a comparação. A diferença aqui, no entanto, é que o desmonte fica nítido, de acordo com os critérios apresentados, apenas no governo Bolsonaro, embora os valores da dotação orçamentária do programa venham sofrendo redução desde o ciclo de planejamento anterior.

A tabela 6 apresenta os valores nominais referente ao programa 2068 – Saneamento Básico nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019.

TABELA 6
Saneamento básico
(Em R\$ milhões)

Programa 2068 – Saneamento básico	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Valor planejado	19.687	5.472
Dotações atuais	14.422	6.333
Valores liquidados	2.243	2.700

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

A partir da tabela 6, fica clara a queda nominal substantiva nos valores planejados e nas dotações anuais que o programa recebe ao longo das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). No entanto, considerando os valores liquidados em termos nominais, a execução do programa, ocorrida na sua maioria durante o governo Temer, mas também considerando o primeiro ano do governo Bolsonaro, não confirma um possível desmonte.

Isso viria a ocorrer no PPA 2020-2023. O valor planejado para o programa de Saneamento Básico (Programa 2222) é de R\$ 2,52 bilhões, nominalmente abaixo do valor liquidado no período entre 2016-2019. Se, em termos de valores liquidados, os valores do período 2016-2019 superaram os do PPA anterior, embora com uma redução expressiva dos valores planejados, o governo Bolsonaro planejou gastos para o período 2020-2023 menores que os valores liquidados no período 2016-2019. A participação no orçamento cai de 0,24%, considerando os valores liquidados de 2016-2019, para 0,20%, considerando os dois anos fechados de execução do PPA, em que o programa liquidou R\$ 1,09 bilhão. Como estimativa para os dois últimos anos do PPA, não é irreal supor que os valores liquidados entre 2020-2023 se aproximem dos valores nominais gastos entre 2012-2015, oito anos antes.

Quando consideramos a participação dos valores liquidados e comparamos um PPA ao outro, percebemos que o programa sai de uma participação no gasto total dos programas finalísticos de 0,21% para 0,15%, uma perda de 6 p.p ou uma redução na participação na ordem de 30%, entre o liquidado 2016-2019 e o liquidado em 2020-2021. A título de comparação, no período de 2012-2015 os valores liquidados nesse programa corresponderam a 0,22% do total do orçamento, reafirmando que o desmonte ocorre apenas a partir do governo Bolsonaro, e não de maneira continuada ao longo dos diferentes governos como no caso da habitação.

A partir desses dados, buscou-se identificar dentro do programa de saneamento quais áreas estariam sendo objeto de desmonte ativo mais recente. Revelou-se uma situação contraditória. A área planejada para receber menos recursos do programa relativas a ações sob responsabilidade do Ministério das Cidades e, posteriormente, do MDR, em comparação com o período anterior, conseguiu reverter a situação a partir das emendas parlamentares, com um alto nível de execução. De outro lado, as ações de saneamento sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que atua em municípios de até 50 mil habitantes fora das regiões metropolitanas, para a qual se projetavam recursos acima dos valores liquidados no período anterior, acabou sendo o principal foco do desmonte.

As ações de saneamento dos extintos Ministério das Cidades e Ministério da Integração representavam 62% do valor liquidado no período 2016-2019, e 50,5% da dotação atualizada. Já com relação ao valor planejado para todo o período do PPA 2020-2023, R\$ 661 milhões se referiam apenas ao ano de 2020. Ainda que

tenham sido direcionados R\$ 323 milhões no Ploa 2020 para o MDR no Programa de Saneamento Básico, ou 48,9% do total, a dotação atual sobe para R\$ 665 milhões, com R\$ 576 milhões liquidados. Somando os valores referentes a 2021, o MDR representa 84,4% do total liquidado pelo programa.

Em contrapartida, ainda que considerando apenas dois anos do atual PPA, o índice de execução em relação à dotação da Funasa é cerca de 15%, o que pode indicar uma redução das capacidades estatais do setor. O valor da dotação da Funasa representou, nos dois primeiros anos do PPA, 51% do valor da dotação total do programa e apenas 15,6% da execução. Nos PPAs anteriores, essa execução foi de 38% e 42% do programa, para 2016-2019 e 2012-2015, respectivamente.

A tabela 7 traz os dados da dotação e liquidação da Funasa nos últimos PPAs.

TABELA 7
Dados orçamentários Funasa
(Em R\$ milhões)

Funasa- programas 2068 e 2222	Dotação atual	Liquidado
2012-2015	6.079,3	942,1
2016-2019	3.927,4	1.047,8
2020-2021	1.110,9	170,7

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Do planejado para 2020, R\$ 327 milhões foram destinados no Ploa aos gastos da Funasa em saneamento básico. Para o mesmo ano, a dotação atual deste órgão no Programa 2222 alcançou R\$ 563 milhões, tendo recebido R\$ 456 milhões em emendas parlamentares, com uma redução da despesa discricionária do Poder Executivo para R\$ 107 milhões. De um lado, a tramitação do orçamento no Congresso Nacional ampliou os valores do programa, e da Funasa, em especial. De outro, reduziu a destinação orçamentária cuja alocação é definida pelo Poder Executivo, aumentando a influência do Poder Legislativo na destinação dos recursos da área. Assim, apesar da participação do Congresso Nacional na suplementação dos recursos do setor, o desmonte anunciado no setor de saneamento se processa decisivamente a partir da redução da execução orçamentária da Funasa. Aqui, embora seja o MDR o foco do desmonte planejado e da mudança de estrutura organizacional, a contração se dá no órgão que permanece das administrações anteriores. É necessária investigação adicional para compreender se a redução planejada pelo Poder Executivo do setor já considerava o possível acréscimo dos recursos orçamentários pelos parlamentares por meio das emendas ao orçamento, e um olhar atento às dinâmicas da Funasa e do setor como um todo para compreender os motivos desse desmonte focalizado.

As métricas com relação às metas do setor de saneamento são muito distintas entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023. O atual PPA apresenta a meta de elevar de 56,30% para 61,9% o Índice de Atendimento Adequado em Saneamento Básico. Segundo as informações constantes do Siop, o índice estima o percentual de domicílios que possuem atendimento adequado em saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, a coleta e o tratamento de esgotos, e a coleta e a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, considerando-se os tipos de acesso aos serviços e as condições que devem ser obedecidas para que o atendimento seja considerado adequado, conforme definido no Plansab. No entanto, segundo a Secretaria de Saneamento, a previsão anual das metas corresponde respectivamente aos índices de 2018, 2019, 2020 e 2021, considerando que a linha-base do indicador é de 2017. Esses índices serão apurados em 2020, 2021, 2022 e 2023, respectivamente, captando apenas os dois primeiros anos de implementação do atual PPA.

Além disso, o programa prevê dois resultados intermediários: empreendimentos de abastecimento de água e empreendimentos de esgotamento sanitários concluídos. A tabela 8 apresenta as metas para os dois resultados para os quatro anos do PPA 2020-2023.

TABELA 8
Resultados intermediários do Programa de Saneamento Básico

Resultados intermediários	2020	2021	2022	2023
Empreendimentos de abastecimento de água concluídos	23	58	93	128
Empreendimentos de esgotamento sanitário concluídos	29	74	119	164

Elaboração dos autores.

Para além de esses resultados não fazerem diferenciação entre as áreas de atuação da Funasa e do MDR, também mudam a métrica utilizada no PPA anterior, que se referia à quantidade de domicílios atendidos pelos serviços de saneamento básico. Ainda que, para as áreas urbanas, não fizesse também diferenciação para as ações da Funasa e do Ministério das Cidades, o PPA 2016-2019 continha quatro metas específicas relacionadas à implementação de ações de saneamento em áreas rurais e comunidades tradicionais – essas, mais próximas do foco de atenção exclusivo da Funasa, que envolve municípios de até 50 mil habitantes, conforme a seguir descrito.

- 1) Ampliar de 6,8 para 7,4 milhões o número de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.
- 2) Ampliar de 2,8 para 3,0 milhões o número de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

- 3) Ampliar de 6,0 para 6,4 milhões o número de domicílios rurais, com renda de até três salários mínimos mensais, que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.
- 4) Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 3.000 comunidades rurais e tradicionais.

Essas metas perdem referência no atual PPA, mas a própria Funasa mantém, em seu planejamento institucional, metas que dialogam com as anteriores.¹⁰ Na sua área de atuação, para o período 2021-2023 (um ano a menos que o PPA), prevê atender 35.046 domicílios com abastecimento de água (frente a 600 mil do PPA anterior descrito no item 1) e 43.684 domicílios com serviços de esgotamento sanitário (frente a 200 mil do PPA anterior). Ainda que com um ano a menos na comparação, a queda substantiva nas metas relativas à atuação da Funasa nos instrumentos de planejamento confirma a dimensão do desmonte.

4.3 Educação

A educação foi uma área que concentrou muita disputa desde o início do governo Bolsonaro, seja pelas passagens dos ministros do setor, considerados da “ala ideológica” do governo, como pelas tensões e reações com relação às universidades federais ou polêmicas envolvendo a posição do próprio presidente da República em relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Sob a perspectiva orçamentária, a educação é mais uma das áreas atingidas pelo desmonte no governo Bolsonaro.

Diferente dos casos vistos anteriormente, os programas na área de educação mudaram ao longo dos últimos PPAs, o que exigiu alguns ajustes nos dados, conforme apresentado na sessão metodológica. No PPA 2020-2023, são quatro os programas na área de educação, um para cada área do ensino: educação superior; educação básica; e educação profissional e tecnológica, além de um quarto programa que reúne as ações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). No PPA 2016-2019, todas as ações referentes à educação estavam agregadas em um único programa, o 2080 – Educação de Qualidade Para Todos. Já no PPA 2012-2015, havia três programas para cada área do ensino, assim como no PPA 2020-2023, e as ações do Inep estavam inseridas neles, sem um programa próprio.

Ao agregar todos os programas em uma mesma rubrica, tem-se indício de um desmonte ativo anunciado na área. O valor planejado para o período 2020/2023, de cerca de 90 bilhões, se encontra bastante abaixo dos R\$ 142,7 bilhões liquidados em 2016-2019, ou mesmo dos R\$ 141,4 bilhões liquidados no quadriênio encerrado em 2015. Assim, se considerarmos apenas o movimento entre os PPAs

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3JjVKHa>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

2016-2019 e 2012-2015, já poderíamos ter uma indicação de desmonte por *default*, pois os valores nominais são muito próximos. Não haveria, portanto, correção dos valores, seja por índices de inflação ou gasto por estudante.

Analisando a participação orçamentária da educação entre os PPAs temos que em 2012-2015 os valores orçados correspondiam a 13,6%, no PPA 2016-2019, a 11,62%, no PPA 2020-2022, elaborado pela equipe econômica do presidente Bolsonaro, 6,37%. Seria dizer que do ponto de vista da participação orçamentária, que se constitui como um ótimo indício para a avaliação das prioridades orçamentárias, a educação teve sua relevância reduzida por pouco mais da metade entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2020-2023. Entretanto, esse dado, aparentemente claro, não correspondia à realidade, dado o deslocamento das ações orçamentárias relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), ocorrido no governo Bolsonaro. No PPA 2020-2023, essas ações deixam de constar nos programas finalísticos para compor o programa de gestão do Poder Executivo. Para 2020, o total planejado para o programa de gestão foi de R\$ 301,4 bilhões, sendo que R\$ 16,42 bilhões corresponderiam a ação de complementação da União ao Fundeb.

Mantendo a mesma proporção da participação da ação neste programa em 2020 para o todo o período do plano, adicionamos R\$ 67,9 bilhões ao Programa De Educação Básica, o que elevou o total da área de educação a cerca de R\$ 158 bilhões. Dadas essas modificações entre PPAs, como forma de equalização dos programas relacionados à educação optamos, como se vê na tabela 4, por retornar à distribuição referente ao PPA 2012-2015, esta é: educação básica, onde alocamos os valores referentes ao Fundeb e ao Inep (cujo principal gasto se refere ao Enem); educação profissional e tecnológica; e educação superior. Essa distribuição é mais eficiente e mais precisa para a análise pretendida e, vale o destaque, o percurso para se obter os valores presentes na tabela 4 se mostrou nada trivial.

A partir dessa distribuição do gasto com educação, o desmonte sob a perspectiva orçamentária aparece em duas das três áreas: no ensino superior; e, de forma ainda mais aguda, na educação profissional. No caso da educação superior, os valores liquidados do programa entre 2012 e 2015 foram de R\$ 37,7 bilhões e entre 2016-2019, considerando as ações classificadas na subfunção de ensino superior no Programa 2080, os valores alcançam R\$ 37,1 bilhões. Para 2020-2023, o planejado foi R\$ 35 bilhões, inferior, portanto, aos valores liquidados no quadriênio anterior. Com um liquidado de R\$ 17,25 bilhões, nos dois primeiros anos do plano (2020 e 2021), e supondo que o ritmo de execução seja mantido para os dois últimos anos do plano, é possível que no atual PPA os gastos com ensino superior sejam, em termos nominais, menores que aqueles registrados há

oito anos. Considerando os valores planejados, há uma queda na participação de 3,76% para 2,57%, 119 p.p ou 32%, nos gastos com ensino superior entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023.

A partir dessa referência orçamentária, a meta do PPA atual é ampliar em dez p.p a taxa bruta de matrícula na graduação. Nos resultados intermediários do PPA, essa meta é atualizada, sendo reduzida em 50%. Além disso, como resultados intermediários, propõe-se a ampliação do percentual de docentes na educação superior com mestrado e doutorado de 81,3% para 90%, o que, no PPA anterior, previa alcançar 73%. Propõe-se também a alcançar 83.205 novos títulos de mestrado e 29.260 novos títulos de doutorado, por ano. Para 2019, a meta prevista era ampliar de 73 mil para 91 mil os títulos anuais para os dois níveis. As linhas de base do PPA atual indicavam que foram alcançados 87.333 títulos no período anterior, sendo 64.432 para mestrado e 22.901 para doutorado, revelando uma trajetória consistente nas metas relacionadas aos títulos de pós-graduação.

Há, no entanto, uma perda sensível nas metas do tipo produto, principalmente relacionada a oferta de bolsas e financiamentos estudantis. Deixam de ter qualquer referência no PPA metas para as bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni), financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), bolsas de estudo no país concedidas anualmente em programas de pós-graduação *stricto sensu* e bolsas de estudos no exterior. Essa exclusão talvez seja a faceta mais evidente, pelo viés orçamentário, a partir dos programas finalísticos do PPA, do desmonte no ensino superior.

O desmonte ativo anunciado se revela com maior intensidade no ensino profissional e tecnológico. A tabela 9 apresenta os valores referentes ao setor, considerando, no período 2016-2019, as ações agrupadas na subfunção ensino profissional no Programa 2080.

TABELA 9
Educação profissional
(Em R\$ milhões)

	2012-2015 (liquidado)	2016-2019 (liquidado)	2020-2023 (planejado)	2020-2021 (liquidado)
Ensino profissional e tecnológico	16.674,5	9.313,01	7.341,61	2.833,3

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Os valores orçamentários planejados para 2020-2023 representam menos de um quinto dos valores liquidados no PPA anterior, e são inferiores a 1/2 do liquidado entre 2012-2015. O grande foco do desmonte é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Apenas uma ação – 20RW –

apoio à formação profissional e tecnológica –, foi responsável pela execução de R\$ 9,8 bilhões no PPA 2012-2015, e apenas R\$ 1,8 bilhão no PPA seguinte, sendo que, no primeiro ano do governo Bolsonaro, executou cerca de 10% do valor referente ao ano anterior.

Assim, embora possa ser considerado como um desmonte ativo anunciado pelo governo Bolsonaro, dado que os valores planejados são menores que os valores executados no período anterior, ele consolida um movimento iniciado no governo Temer. Ainda, a perda de participação dos valores planejados do programa é de 1,37% para 0,53%, 84 p.p ou 61,3%. A evolução das metas do programa também revela essa dinâmica.

No PPA 2012-2015, a meta que mais diretamente dialogava com o setor indicava que o governo federal pretendia oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes.

Para o período 2016-2019, a previsão inicial, conforme a Lei nº 13.249, de 2016, que instituiu o PPA, era de que a meta passaria a ofertar 5 milhões de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). No entanto, a meta foi modificada ao longo do governo Temer, para 3,35 milhões de vagas.

Também o PPA 2020-2023, apesar do curto espaço de implementação, já conheceu modificações nas metas apresentadas. A principal meta do programa era, inicialmente, elevar em 80% o total de matrículas em cursos técnicos e em cursos de qualificação profissional, até 2023. No entanto, o art. 21 da lei do plano permite ao Poder Executivo revisar e atualizar as metas, em princípio, para conciliá-las com as leis orçamentárias anuais e leis de crédito adicional ao orçamento. Assim, no relatório de resultados intermediários do PPA, publicado ainda em setembro de 2020, a meta anunciada era elevar para 5 milhões o total de matrículas em cursos técnicos e em cursos de qualificação profissional, até 2023, o que, na publicação de maio de 2021, já havia sido modificada para 3 milhões de matrículas, sendo 2,750 milhões de matrículas em educação profissional e tecnológica (EPT), de nível médio, e 250 mil no esquema de formação inicial e continuada.

A alteração na meta traz uma contradição intrínseca. De um lado, há a transição de um *output* – vagas ofertadas, para um *outcome* – matrículas realizadas. A ampliação de oferta de vagas deixa de ser a estratégia, que passa a considerar a realização de matrículas em vagas já ofertadas. Vale dizer que, segundo o *Censo Escolar*

2020, as matrículas da educação profissional estão principalmente concentradas na rede estadual, representando 41,7% das matrículas, seguidas das redes privada e federal, com 38,0% e 18,6%, respectivamente.¹¹

De outro lado, a mudança da meta é acompanhada pela alteração na estratégia de implementação da política, que exclui a ação orçamentária que financiava o apoio aos estudantes para a realização do ensino técnico e profissional. A ação 20RW, descontinuada no PPA 2020/2023, financiava a oferta de vagas gratuitas, por intermédio da Bolsa-Formação, em cursos de educação profissional e tecnológica de nível técnico e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, por instituições das redes públicas, privadas e pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e demais públicos prioritários, por meio da transferência de recursos aos ofertantes em valor correspondente ao custo total por estudante e pagamento de mensalidades no caso das redes privadas.

Em termos gerais, no entanto, podemos considerar como *proxy* uma retração da meta de 8 milhões de vagas, constantes no PPA 2012-2015, para 3 milhões no PPA 2016-2019. A queda também é superior a 60%, mesmo patamar da queda dos valores planejados nos últimos PPAs.

4.4 CT&I

O setor de CT&I reúne, nesta análise, dois programas do PPA 2020-2023: o Programa 2204 – Brasil na fronteira do conhecimento e o Programa 2208 – tecnologias aplicadas, inovação e desenvolvimento sustentável. Os dois foram equiparados com o programa 2021 dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, denominado Ciência, Tecnologia e Inovação.

Como podemos observar na tabela 4, o setor representava 0,92% do total dos programas considerados no PPA 2016-2019 e cai para 0,65% no PPA 2020-2023, o que representa uma perda de cerca de 27 p.p. ou 30% na participação desse. Em termos nominais, previu-se um volume total de R\$ 9 bilhões frente aos R\$ 10 bilhões liquidados nos quatro anos anteriores, indicando uma trajetória de desmonte.

Três unidades orçamentárias foram responsáveis por 95% da dotação do programa durante o PPA 2016-2019. De acordo com o planejado no PPA 2020-2023, mantendo a proporção das ações como projetada para 2020, conforme explicado na sessão metodológica, o desmonte parece mais concentrado na administração direta, dado que a participação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), no total do

11. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf>.

programa, cairia para 16,75% do planejado. Diante de uma dotação anual média de R\$ 819,3 milhões no PPA anterior, o planejamento para 2020-2023 previu R\$ 386,75 milhões para o primeiro ano do plano, uma queda de 52,8%. Do total liquidado nos programas da área em 2020 e 2021, o ministério colabora com 22,43% do total.

A tabela 10 traz a participação das três principais unidades orçamentárias no programa CT&I no PPA 2016-2019:

TABELA 10
Programa 2021 – PPA 2016-2019

	Dotação	Participação (%)	Liquidado	Participação (%)
CNPq	4.861	39,69	4.194	41,78
MCTI	3.277	26,75	2.730	27,20
FNDCT	3.939	32,16	3.009	29,97
Total	12.249		10.040	

Fonte: Siop.
Elaboração dos autores.

Em contrapartida, o PPA 2020-2023 planejou a participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no programa em 44,2%. Nos quatro anos do PPA anterior, o órgão teve um gasto médio de cerca de R\$1 bilhão ao ano enquanto nos dois anos do atual plano essa média foi de R\$ 876 milhões, uma queda nominal de 16,6%. Vale dizer que no PPA 2012-2015 o órgão liquidou, em média, R\$ 1,4 bilhão ao ano. Comparando os valores nominais, há uma queda dos valores liquidados em 40% no PPA 2020-2023 em comparação aos valores do PPA 2012-2015. Ainda, reforçando o desmonte orçamentário sofrido pelo CNPq, no ano em que o órgão teve o maior gasto, 2013, chegou a liquidar R\$ 1,7 bilhão, valor próximo ao dobro da média anual do PPA presente.

Esse desmonte pode revelar uma mudança de estratégia de diminuição da participação do setor público na pesquisa e inovação, alinhada com a mudança na legislação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Segundo Leal e Teixeira (2022), a Lei Complementar (LC) nº 177, de 12 de janeiro de 2021, aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do fundo. Isso diminui ainda mais os recursos destinados às etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos não reembolsáveis, direcionando os recursos para crédito para o setor privado, destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos.

As metas do PPA 2020-2023 revelam essa estratégia. Os dois programas do setor preveem metas de gastos em pesquisa e desenvolvimento sobre o PIB, um voltado aos dispêndios do setor público e outro dos gastos empresariais. A participação dos

gastos empresariais sairia de 0,60% para 0,70% do PIB, enquanto os dispêndios públicos, conforme aprovado no Congresso Nacional, também teriam uma meta de 0,70% do PIB, mas com a linha de base em 0,66%.

No PPA 2016-2019 havia 31 metas relacionadas ao programa de CT&I, correspondentes a apoio/desenvolvimento de projetos e concessões de bolsas. Todavia, a maioria delas não encontra correspondência nas metas e resultados intermediários do PPA 2020-2023 o que, em si, já pode ser entendido como mais um sinal do desmonte.

Com relação ao CNPq, no entanto, as metas contradizem a trajetória orçamentária. No PPA 2016-2019, somadas as metas de concessão de bolsas do CNPq, alcançavam 85,1 mil bolsas ao ano. No PPA 2020-2023, os resultados intermediários preveem um total de 138,6 mil bolsas para 2023, mas parte de uma base de 127 mil bolsas referentes a dezembro de 2019.

Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), no entanto, apontam para uma redução no número de bolsas distribuídas pelo órgão. A média anual de bolsistas do CNPq caiu de 88,9 mil no governo Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT)/Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), de 2015 a 2018, para 73,3 mil na atual gestão, uma redução de 17,5%. Na comparação com o primeiro governo Dilma (91,4 mil), a queda é de 20%.¹²

Ainda que não na mesma monta da redução do orçamento, apesar das metas, os dados também confirmam os sinais de desmonte. Cabe ainda destacar que o valor das bolsas distribuídas não é corrigido desde 2014, quando foram estabelecidos os valores de R\$ 1,5 mil para as bolsas de mestrado e R\$2,2 mil para as de doutorado. Do ponto de vista real, em 2014 uma bolsa de mestrado correspondia a pouco mais de dois salários mínimos (SMs) e uma bolsa de doutorado a três SMs. Hoje, a bolsa de mestrado é pouco superior a um SM enquanto a de doutorado corresponde a menos de dois SMs. É dizer que a não correção dos valores pode ser, também, um fator de desestímulo ao ingresso de novos pesquisadores em programas que exijam dedicação exclusiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia adotada ao longo deste trabalho para a avaliação do desmonte das políticas públicas, processado durante o governo Bolsonaro, a partir da perspectiva orçamentária se mostrou válida. Todavia, é preciso reforçar que o recorte utilizado não é exclusivo para a caracterização do desmonte. Ou seja, poderão ser identificados desmontes em áreas que não sofrem corte orçamentário aparente

12. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/04/22/bolsas-de-pesquisa-educacao-cnpq-capes-governo-bolsonaro-dilma-temer.htm>>.

nos programas finalísticos, na medida em que sejam considerados outros fatores, como a desestruturação organizacional, nos arranjos legais/institucionais ou nos recursos humanos necessários para a implementação de determinadas políticas, por exemplo. No entanto, apenas o corte orçamentário também pode não ser suficiente para caracterizar o desmonte, pois é possível considerar reações institucionais que garantam sua sobrevivência no médio prazo.

De toda forma, a metodologia aqui aplicada revela desmonte ativo em políticas públicas relacionadas à infraestrutura urbana – habitação e saneamento – e ensino e pesquisa – educação superior e profissional e tecnológica, bem como CT&I. São áreas fortemente dependentes do financiamento do governo federal, embora, no caso de saneamento e habitação, contem com a participação dos demais entes federativos na sua implementação. O desmonte ativo sob a perspectiva orçamentária revela uma estratégia de retração do Estado e a tentativa de ampliação da participação do setor privado nesses setores.

Nessa linha, esse desmonte orçamentário não significa necessariamente que determinada política pública deixa de ser central na agenda do governo. Ao contrário, a mudança no arranjo de implementação ou nas fontes de financiamento pode fazer parte da estratégia governamental em torno de uma agenda importante. Nesses casos, o desmonte orçamentário pode ser entendido como um elemento de mudança na execução da política pública, e não da sua dissolução.

Em contrapartida, setores em que não se observa uma perda significativa de orçamento também podem estar sendo objeto de desmonte. A alteração do perfil da atuação de determinados órgãos, ainda que executem os orçamentos vinculados aos programas do PPA, pode representar desmonte de políticas, mantendo o espaço orçamentário. Mesmo para a desconstrução será necessário a efetivação do gasto orçamentário. Em outros casos, mesmo que haja intenção do desmonte, fatores externos podem se converter em travas adicionais.

Nessa linha, a pandemia da covid-19 impactou de forma direta os gastos em saúde e assistência social, com a suplementação dos gastos de transferência direta às famílias. Do ponto de vista orçamentário, isso impediu um avanço do desmonte nessas áreas, dadas as suplementações necessárias nas ações de enfrentamento à pandemia.

Entre os casos identificados, o desmonte mais expressivo é, sem dúvida, o da habitação. Ainda que tenha criado o Programa Casa Brasileira, o governo passou a investir valores muito inferiores ao que vinha sendo direcionado à política. Nesse caso, a participação do setor privado ou dos demais entes federados não substituiu o financiamento do governo federal.

A instabilidade do regime de governança orçamentária foi muito presente durante o governo Bolsonaro, quando se aprovaram ao menos cinco emendas à constituição que afetaram o processo orçamentário. Criou-se regime orçamentário

especial para o período de vigência da calamidade, aprovou-se a PEC dos Precatórios, que abriu uma claraboia no teto de gastos, criou-se um subteto para o crescimento das despesas obrigatórias frente às despesas primárias discricionárias, se aprovou a transferência de recursos das emendas parlamentares para os cofres municipais e estaduais sem necessidade de conveniamento ou programação específica e se instituiu a impositividade da execução das emendas coletivas de bancadas estaduais.

Nesse cenário, ganha importância a estratégia com a qual cada setor atua na disputa do jogo orçamentário. Os valores que revelam os desmontes ativos apresentados neste trabalho são resultados de rodadas sucessivas da disputa orçamentária em que cada ator busca influenciar e tirar o melhor proveito das regras existentes. O Poder Legislativo também se revelou importante nesse processo, ampliando sua participação em programas, como o de saneamento básico, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo. Aqui, identifica-se uma promissora agenda de pesquisa, compreendendo o papel do Parlamento no direcionamento da execução e mesmo na defesa de determinadas agendas contra tentativas de esvaziamento orçamentário, por meio das emendas individuais ou coletivas. Por fim, vale destacar que essas áreas não foram pré-selecionadas para a análise, mas se revelaram através do processo metodológico empregado, reduzindo possíveis vieses de seleção. A revelação em destaque das áreas sociais e de desenvolvimento tecnológico, que dialogam com direitos sociais fundamentais, são centrais no combate às desigualdades e representam setores-chave para o desenvolvimento nacional, no mapeamento do desmonte das políticas sob a perspectiva orçamentária no governo Bolsonaro, reforçam a importância do trabalho apresentado. Mais ainda, passa a demandar atenção especial em pesquisas futuras que, de um lado, aprofundem o entendimento do regime de governança orçamentária e das estratégias possíveis para esses atores na disputa do orçamento e, de outro, complementem o olhar com visões que considerem outros critérios que ampliam a compreensão sobre o desmonte de políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

_____. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitu-**

cional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2.549).

COUTO, L. F.; BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. du P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da EC95? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. (No prelo).

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 55-80.

LEAL, J. C.; TEIXEIRA, A. C. Problemática do FNDCT: crises político-institucional, de processos decisórios ou de falta de recursos? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. (No prelo).

PAULO, L. F. A. **Plano plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.