

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**ENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO: A
POSSIBILIDADE DE ESTUDO DA REALIDADE DO
MPDFT SOB A PERSPECTIVA DO PES**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DANIEL DIAS LOUREIRO

BRASÍLIA-DF

2021

DANIEL DIAS LOUREIRO

**ENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO: A
POSSIBILIDADE DE ESTUDO DA REALIDADE DO
MPDFT SOB A PERSPECTIVA DO PES**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

BRASÍLIA-DF

2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Loureiro, Daniel Dias

O892e Endividamento do servidor público: a possibilidade de estudo da realidade do MPDFT sob a perspectiva do PES / Daniel Dias Loureiro – Brasília.: IPEA, 2021.
59 f. : il.

Dissertação (mestrado). – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área concentração em Economia, 2021

Orientação: José Celso Pereira Cardoso Júnior
Inclui Bibliografia.

1. Endividamento. 2. Crédito Consignado. 3. MPDFT. 4. PES. 5. Servidor Público. 6. Brasil. I. Cardoso Júnior, José Celso Pereira. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD. 354.81

Ficha catalográfica elaborada por Elisângela da Silva G. de Macedo CRB-1/1670

DANIEL DIAS LOUREIRO

**ENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO: A
POSSIBILIDADE DE ESTUDO DA REALIDADE DO
MPDFT SOB A PERSPECTIVA DO PES**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 16 de dezembro de 2021.

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Alexandre dos Santos Cunha – Ipea

Prof. Dr. Antônio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior – Ipea

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

BRASÍLIA-DF

2021

À minha esposa, Suely.
Às minhas filhas, Sofia e Laura.

AGRADECIMENTOS

Pai Celestial, obrigado pelo discernimento e clareza de pensamentos que me levaram à consecução de meus objetivos.

À minha esposa, Suely, companheira e parceira, agradeço pela compreensão, paciência e suporte nos momentos de dificuldade.

Às minhas filhas, Sofia e Laura, agradeço pela tolerância nos momentos de minha ausência e por me motivarem a continuar na busca incessante pelo conhecimento e aprendizado.

Expresso minha gratidão ao Professor Doutor José Celso Pereira Cardoso Júnior, tanto por haver aceitado participar de minha formação na condição de orientador, quanto por todas as valiosas provocações e considerações que colaboraram sobremaneira para meu crescimento profissional e elaboração desta obra.

Também agradeço o corpo docente do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pela dedicação e comprometimento com a arte de ensinar.

Agradeço os servidores do MPPPD/IPEA, pela presteza e cordialidade durante todo o período de realização do curso.

Por fim, agradeço ao Estado Brasileiro, por mais esta oportunidade concedida.

Portanto, não despendais dinheiro naquilo que não tem valor, nem vosso trabalho naquilo que não pode satisfazer.
(Néfi)

Lista de Abreviaturas

APRES – Assessoria Especial de Promoção da Saúde e da Qualidade de Vida

BACEN – Banco Central do Brasil

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CEF – Caixa Econômica Federal

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

DPRJ – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Conef – Comitê Nacional de Educação Financeira

Enef – Estratégia Nacional de Educação Financeira

FBEF – Fórum Brasileiro de Educação Financeira

GAMPU – Gratificação de Atividade do Ministério Público da União

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC – Ministério da Educação

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPU – Ministério Público da União

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Peic – Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PGJ – Procuradoria-Geral de Justiça

PGR – Procuradoria-Geral da República

SICOOB – Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil

SGP – Secretaria de Gestão de Pessoas

Lista de Figuras

Figura 1 – Os quatro momentos do PES	xxiii
Figura 2 – Árvore de problemas	xxxxiv

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Percentual de membros e servidores com empréstimo consignado	xxv
Tabela 2 – Subsídio mensal dos membros do MPDFT	xxv
Tabela 3 – Remuneração mensal dos servidores do MPDFT	xxvi
Tabela 4 – Distribuição de membros e servidores em ativos e inativos (aposentados)	xxvii
Tabela 5 – Distribuição por sexo	xxviii
Tabela 6 – Análise de cenário Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro ..	xxxvii

Resumo:

O presente estudo tem por objetivo analisar a situação de endividamento por meio de crédito consignado dos membros e servidores integrantes do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Pretende-se analisar descritivamente dados da folha de pagamento de pessoal do órgão. Também realizar-se-á entrevista com participantes do Projeto Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro, promovido pela Assessoria Especial de Promoção da Saúde e da Qualidade de Vida (APRES). O propósito da entrevista será colher a percepção dos participantes sobre sua condição de endividamento e sobre maneiras mais efetivas de abordagem do problema. Por meio de revisão de literatura e do estudo do Planejamento Estratégico Situacional (PES), espera-se realizar uma árvore de problemas, com levantamento das causas e consequências relacionadas ao problema do endividamento excessivo do servidor público do MPDFT. Por fim, cogita-se a elaboração de um plano de ação capaz de mitigar, na vida do servidor público, as consequências do descontrole financeiro.

Palavras-Chave: Endividamento. Crédito Consignado. MPDFT. PES.

Abstract:

This study aims to analyze the indebtedness situation through payroll-deductible loans of members and servants of the Public Ministry of the Federal District and Territories (MPDFT). It is intended to descriptively analyze data from the agency's personnel payroll. There will also be an interview with participants of the Self-knowledge and Financial Well-being Project, promoted by the Special Advisory for the Promotion of Health and Quality of Life (APRES). The purpose of the interview will be to collect the participants' perception about their indebtedness condition and about more effective ways to approach the problem. Through a literature review and the study of Situational Strategic Planning (SSP), it is expected to carry out a problem tree, with a survey of the causes and consequences related to the problem of excessive indebtedness of the MPDFT public servants. Finally, the elaboration of an action plan capable of mitigating, in the life of public servants, the consequences of lack of financial control is considered.

Keywords: Indebtedness. Payroll loans. MPDFT. SSP.

SUMÁRIO

Lista de Símbolos e Abreviaturas	viii
Lista de Figuras	ix
Lista de Gráficos	x
Resumo	xi
Abstract	xii
Introdução	xiv
Fatores relevantes para o endividamento	xv
O Endividamento do Servidor Público	xvi
A Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)	xix
A Perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional (PES)	xix
O Problema do Endividamento no Âmbito do MPDFT	xxiv
O Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro	xxviii
Abordagem de Estudo	xxx
Por que utilizar o PES?	xxxii
Momento Explicativo	xxxiii
Fatores relevantes para o Endividamento	xxxiii
A Matriz SWOT	xxxvi
Entrevistas e Métodos	xxxviii
Resultados e Discussão	xxxix
Fluxograma Situacional, Árvore de Problemas e Descrição do Problema	xlii
Momento Normativo	xliv
Esboço de Proposta de Intervenção	xlvii
Momentos Estratégico e Tático-Operacional	xlix
Conclusão	xlix
Referências Bibliográficas	lii
Anexo	lvi

1. INTRODUÇÃO

O projeto intitulado “Endividamento do servidor público federal: a possibilidade de estudo da realidade do MPDFT sob a perspectiva do PES” tem como objetivo promover uma análise da situação de endividamento por crédito consignado dos membros e servidores do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Espera-se que o uso da ferramenta do Planejamento Estratégico Situacional (PES) proporcione um novo olhar para um problema cujas consequências ainda não foram totalmente exploradas. A realização de um estudo no formato de projeto interventivo parte da pretensão inicial de fornecer uma proposta de ação contra um problema relevante enfrentado no contexto de gestão de pessoas da Administração Pública.

O endividamento da população brasileira é uma questão recente na realidade do país, tendo adquirido destaque especialmente a partir da política de estabilização econômica decorrente do Plano Real. Acostumados a ter de “correr” até os supermercados tão logo recebiam seus rendimentos, a fim de diminuir os efeitos corrosivos decorrentes da inflação, os brasileiros passaram a adquirir novos hábitos em uma economia com maior grau de previsibilidade.

Esse ambiente de estabilização econômica, associado a um ciclo virtuoso de aquecimento econômico vivenciado especialmente a partir do início dos anos 2000, possibilitaram o aumento do acesso a bens de consumo e crédito. Nesse contexto, a falta de planejamento financeiro emergiu como um dos grandes desafios enfrentados pelas famílias brasileiras. Uma parcela mais específica dessa população, os servidores públicos, encontra-se em grau ainda mais elevado de exposição ao endividamento excessivo e consequente descontrole de sua vida financeira, uma vez que possuem renda média superior à dos trabalhadores da iniciativa privada e dispõem de condições facilitadas de acesso a crédito por meio de desconto em folha de pagamento (consignado).

A Lei nº 8112/90 trouxe mais dinamismo à implementação do empréstimo consignado para o servidor público ao possibilitar, mediante autorização, a incidência de descontos facultativos diretamente em seu contracheque. Já a Lei nº 13.172/2015 ampliou o limite de desconto automático em folha nessa modalidade (a chamada “margem consignável”), de 30% para 35% da remuneração bruta. De acordo com a lei, o percentual adicional de 5% deve ser destinado a saques e amortizações de despesas de cartão de crédito.

Em março de 2021, durante o cenário de incerteza decorrente da pandemia causada pela COVID-19 e de seus graves efeitos nas finanças familiares, foi publicada no Diário Oficial da

União a Lei nº 14.131, que ampliou a margem consignável para 40%, até o prazo de 31 de dezembro de 2021, mantendo o mesmo percentual de 5% para saques e amortizações. Essa norma atinge tanto servidores públicos ativos e inativos, quanto militares das Forças Armadas, empregados com carteira assinada, aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). No âmbito do Ministério Público da União (MPU), as consignações em folha de pagamento são regulamentadas pela Portaria PGR/MPU nº 39/2014.

Essas medidas indicam a preocupação das autoridades públicas para o problema do endividamento. A princípio, pode parecer uma alternativa menos gravosa possibilitar o aumento do acesso a uma modalidade de crédito cujas taxas de juros são consideravelmente menores, especialmente nos casos em que o servidor possui seu limite totalmente comprometido, possibilitando assim a substituição de uma dívida com cartão de crédito pelo crédito consignado. Especialistas em finanças pessoais recomendam a troca de dívidas mais caras por dívidas mais baratas. Contudo, quando o aumento da margem consignável não vem acompanhado de mudanças de mentalidade e atitude, o resultado costuma ser o agravamento da condição de endividamento.

1.2. Fatores relevantes para o endividamento

No contexto econômico, Gentil e Bruno (2021) defendem que as reformas neoliberais adotadas por muitas a partir no final do século XX e início do século XXI acarretaram a expropriação de direitos sociais em muitas economias avançadas, especialmente Estados Unidos e Reino Unido, assim como na periferia da América Latina. Desse modo, por meio de políticas que estimularam a flexibilização precarizante do emprego e a privatização da seguridade social, os governos moldaram ativamente a financeirização do cotidiano das famílias, agora instigadas a buscar nos fundos de previdência aberta, planos de saúde, educação privada e seguros de toda espécie uma proteção para os riscos que antes eram assegurados pelos fundos públicos. Consequentemente, os agentes do mercado financeiro se tornaram os gestores da política social. Assim, o avanço do endividamento das famílias surge em meio a um contexto de restrição da intervenção estatal no combate à pobreza e à desigualdade, com o conseqüente recrudescimento do papel do crédito como política social.

Citando Wiedemann, Gentil e Bruno (2021) esclarecem as conseqüências da diminuição das políticas de bem-estar social (*welfare states*) em termos de endividamento das famílias:

Para Wiedemann (2021), as maneiras pelas quais os *welfare states* distribuem benefícios juntamente com os mecanismos de acesso ao crédito, definidos pelo sistema financeiro, moldam os padrões de endividamento das famílias. Em sistemas

de proteção social restritivos, as pessoas dependem de poupanças pessoais, cortes de despesas e apoio familiar para enfrentar momentos de crise. Inevitavelmente, os grupos economicamente desfavorecidos são empurrados para o endividamento em estados de bem-estar limitados e, portanto, o crédito substitui as políticas sociais, mas como se trata de um contingente populacional com maior vulnerabilidade social devido às baixas remunerações ou precárias condições de vida, a inadimplência torna-se a regra e a solvência, a exceção. Por outro lado, em estados de bem-estar abrangentes, os grupos vulneráveis são protegidos por meio de benefícios do governo que exercem a função de salário indireto, enquanto os mercados de crédito complementam as políticas sociais no fornecimento de liquidez financeira aos grupos de renda alta.

Não se pode estudar o afogamento do servidor público em créditos consignados apenas como consequência da facilidade de acesso ao crédito para as camadas de renda mais alta ou à incapacidade de administração das finanças pessoais. A motivação para o desenvolvimento deste projeto parte da hipótese de que o endividamento do servidor público não depende de seu salário. Se assim fosse, considerável parcela de servidores do MPU, que podem ser enquadrados entre os servidores mais bem pagos da Administração Pública Federal, não enfrentaria situações de endividamento, alguns até mesmo em situação de sobre-endividamento. Mais raro seria encontrar membros do MP nessa situação, já que seus subsídios os colocam na elite do serviço público. Nessa mesma esteira, Artifon e Piva (2014) ensinam que o descontrole financeiro e o endividamento não dependem diretamente da renda mensal do indivíduo, mas refletem os apelos exacerbados da sociedade de consumo, de modo a denotar que esse comportamento exacerbado não pode ser explicado por um viés de racionalidade, pois nele também interferem aspectos psicológicos e culturais.

1.3. O Endividamento do Servidor Público

Para se ter uma dimensão do nível de envolvimento dos servidores públicos em crédito consignado, no período de 2015 a 2017, dados divulgados pelo BACEN revelam que o valor médio contratado foi de R\$10,8mil. Nesse mesmo período, os aposentados e beneficiários da Previdência Social contrataram um valor médio de R\$3,3mil, enquanto os trabalhadores da iniciativa privada, de R\$5,6mil. Essa diferença pode ser explicada pela renda média dos servidores públicos, pois, quanto maior a renda, maior a parcela remuneratória que pode ser comprometida com empréstimos consignados. Além disso, em função da renda e dos valores contratados, aos servidores públicos são oferecidas taxas de juros menores, o que torna essa modalidade de crédito ainda mais atraente.

De acordo com o Banco Central do Brasil (BACEN), o empréstimo consignado é uma modalidade de crédito em que o desconto de prestação é feito diretamente na folha de

pagamento ou benefício previdenciário do contratante. Em razão disso, o risco de inadimplência é baixo, de modo que as taxas de juros aplicadas pelas instituições financeiras nesse tipo de crédito podem ser menores e as ofertas são facilitadas pelas instituições financeiras. Essa acessibilidade em se obter crédito, somada a fatores culturais e comportamentais, leva muitos a cair na armadilha do endividamento. Gentil e Bruno (2021) destacam que o maior montante de consignado é concedido aos servidores públicos ativos. Contudo, em que pese os juros dessa modalidade de crédito serem menores que as demais, ainda assim são elevados, variando de 19,34% a.a (CEF) a 32,20% a.a (Itaú), segundo dados do Banco Central.

Convém salientar que a tomada de crédito, quando utilizada de maneira consciente, traz efeitos positivos na oferta de bens e serviços, gera mais empregos e renda e se configura em uma importante ferramenta de fomento da economia. A tomada de empréstimos pessoais se relaciona a fatores culturais, institucionais e do mercado de crédito. Assim, tanto o ambiente familiar quanto o cenário econômico influenciam os padrões de empréstimo individual.

Para melhor compreensão, convém esclarecer os termos crédito, débito e endividamento. Segundo Rogers (2011), na Psicologia Econômica existe uma diferença entre crédito, débito e endividamento: crédito refere-se à situação que envolve uma combinação para pagamento posterior firmado entre tomador e prestador; débito está relacionado à situação em que o pagamento é adiado pelo tomador de crédito, sem concordância do prestador. Por sua vez, endividamento é a impossibilidade de pagar as dívidas assumidas. Quando essa impossibilidade se mostra duradoura e estrutural, sem perspectiva de mudança de cenário no futuro próximo, chega-se à grave situação de sobre-endividamento.

Por oportuno, cabe igualmente estabelecer a diferença entre consumo e consumismo. Almeida (2012) ensina que o consumo ocorre na aquisição saudável de bens de mercado, ou seja, na compra do necessário para a garantia de uma existência digna. Por sua vez, consumismo é a “compulsão por consumir” e se revela na aquisição de bens supérfluos, incutidos na mentalidade dos consumidores como necessidades, por meio de agressiva estratégia de propaganda.

Considerando as dívidas decorrentes de empréstimos consignados, Temóteo (2018) ressaltou que os servidores públicos devem quase 10 vezes mais que os trabalhadores do setor privado. Há que se reconhecer que a modalidade de crédito consignado em folha de pagamento trouxe significativa redução nas taxas de juros cobradas da pessoa física. Com renda média salarial maior e taxas de juros mais atraentes oferecidas pelas instituições financeiras, os servidores públicos podem comprometer uma parcela mais significativa de sua remuneração com consignados. Essas dívidas de longo prazo, associadas à cultura brasileira de propensão ao

consumo e à falta de educação financeira, frequentemente transformam-se em uma “bola de neve” e comprometem o orçamento familiar do servidor público, especialmente em período de menor crescimento econômico e recessão.

O endividamento de uma pessoa está geralmente associado à má gestão de suas receitas e despesas. Esse despreparo decorre da falta de educação financeira e também de influências culturais e comportamentais. Como comenta Souza (2015), mesmo as profissões bem remuneradas (carreiras de estado) possuem considerável quantidade de profissionais endividados. Por vezes, a alta remuneração não é suficiente para fazer frente ao “mimetismo social” despertado pela aparente riqueza e prosperidade de amigos de infância, vizinhos, familiares e colegas de trabalho. Observar os que nos rodeiam ostentando em seus perfis de redes sociais roupas de marca, veículos novos, viagens para “*resorts gourmet*” e outras demonstrações de poderio econômico traz como consequência o aumento da visita ao gerente do banco, a fim de contratar ou renovar empréstimos consignados.

De acordo com apuração feita pela Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em 2020 houve um aumento de 2,8 pontos percentuais no número médio de famílias com dívidas de cartão de crédito, cheque especial, cheque pré-datado, crédito consignado, carnês, financiamentos de carro e casa, entre outras, alcançando a média anual de 66,5%, maior resultado da série histórica (que teve início em 2010). Já o percentual de famílias que declararam não ter condições de pagar suas dívidas em atraso, de modo que permaneceriam na condição de inadimplentes, foi de 11%. Os impactos negativos da pandemia decorrente da COVID-19 impuseram a adoção de medidas de recomposição de renda, o que acudiu a parcela de menor renda da população na capacidade de pagamento de suas dívidas. Isso pode ser verificado no aumento dos indicadores de inadimplência até agosto, quando então passou-se a observar tendência de queda, muito provavelmente em razão da política pública assistencial do auxílio emergencial.

Outro ponto curioso destacado pela Peic em relação ao número de famílias endividadas se refere à variação mensal de tendência entre as faixas de renda pesquisadas. Entre as duas faixas de renda pesquisadas, o endividamento médio das famílias com até 10 salários mínimos mensais aumentou 3,2 pontos percentuais, chegando a 67,8%. Por sua vez, na faixa de renda mensal superior a 10 salários mínimos, o percentual, o percentual de famílias endividadas, que em 2019 era de 59,4%, passou para 60,3% em 2020.

1.4. A Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)

Por se tratar de um tema novo e presente na vida das pessoas, o estudo sobre a educação financeira e a relação das pessoas com o endividamento torna-se necessário. Em 2005, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) definiu educação financeira como “o processo mediante o qual os indivíduos e as sociedades melhoram a sua compreensão em relação aos conceitos e produtos financeiros, de maneira que, com informação, formação e orientação, possam desenvolver os valores e as competências necessários para se tornarem mais conscientes das oportunidades e riscos neles envolvidos e, então, poderem fazer escolhas bem informadas, saber onde procurar ajuda e adotar outras ações que melhorem o seu bem-estar. Assim, podem contribuir de modo mais consistente para a formação de indivíduos e sociedades responsáveis, comprometidos com o futuro”.

Sousa e Torralvo (2003) ensinam que a educação financeira é infelizmente muito pouco explorada no Brasil, sendo a literatura, na maioria das vezes, relacionada à gestão financeira pessoal restrita, e o oferecimento de disciplinas correlatas ao tema em cursos regulares de colégios, faculdades e MBAs é praticamente inexistente. Na tentativa de mudar esse quadro, o governo federal estabeleceu, por meio do Decreto nº 7.397/2010, a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), uma política de Estado de caráter permanente, criada com o intuito de contribuir para o fortalecimento da cidadania e inteligência financeira, especificamente por meio do incentivo à realização de ações de educação financeira nas escolas. A estratégia é fruto da articulação de nove órgãos e entidades governamentais e quatro organizações da sociedade civil, que juntos integram o Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF).

Recentemente, o Decreto nº 7.397/2010 foi revogado pelo Decreto nº 10.393/2020, que instituiu a “nova” Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF). De acordo com esse novo dispositivo, a finalidade da ENEF passa a ser a promoção da educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal no país. Por sua vez, o FBEF é um órgão colegiado que possui, dentre outras, as atribuições de implementar e estabelecer os princípios da ENEF, bem como divulgar, compartilhar e integrar as ações de educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal, por meio de ações educativas nas instituições públicas e privadas. O FBEF conta com a presença de representantes do Banco Central do Brasil (BACEN), do Ministério da Educação (MEC), além de entidades do setor financeiro.

Como peça importante na implementação da estratégia promovida pela ENEF, o MEC

incluiu o ensino da educação financeira na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Essa unidade temática favorece um estudo interdisciplinar envolvendo as dimensões culturais, sociais, políticas e psicológicas, além da econômica, sobre as questões do consumo, trabalho e dinheiro.

Independentemente de serem satisfatórias ou não, tais ações podem ser consideradas respostas do Poder Público a uma maior percepção da sociedade acerca da relevância dos temas endividamento e educação financeira. Contudo, outros contextos também precisam entrar na agenda de políticas públicas, tais como a educação superior, o ambiente de trabalho, o contexto familiar e o comportamento cultural da sociedade. Daí nasceu o interesse pelo estudo do tema e pela realização de uma proposta capaz de colaborar na abordagem desse tema no contexto dos servidores públicos.

Numa perspectiva econômica, uma nação desenvolvida precisa de indivíduos financeiramente educados, uma vez que estes geralmente formam poupança. Cordeiro, Costa e Silva (2018) ensinam que educação financeira nada mais é do que um processo de aprendizagem ligado às finanças pessoais, onde a sociedade tem a oportunidade de adquirir uma visão crítica sobre o uso do dinheiro. Como o governo é um agente econômico deficitário e dispõe de pouca margem para investimento, os recursos poupados pelas famílias constituem-se em importante fonte de financiamento para diversos setores da economia. Assim, é necessário que a população seja capaz de ler e compreender números, para então transformá-los em informação que servirá de subsídio para: acumulação de ativos, elevação do nível de renda, análise e realização de investimentos, elaboração de um planejamento financeiro capaz de garantir um consumo saudável e conquista de uma situação financeira equilibrada.

Ainda nessa mesma abordagem, de acordo com o Caderno de Educação Financeira, elaborado pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em 2013, a educação financeira é o meio de prover esses conhecimentos e informações sobre comportamentos básicos que contribuem para melhorar a qualidade de vida das pessoas e de suas comunidades. É, portanto, um instrumento para promover o desenvolvimento econômico. Afinal, a qualidade das decisões financeiras dos indivíduos influencia, no agregado, toda a economia, por estar intimamente ligada a problemas como os níveis de endividamento e de inadimplência das pessoas e a capacidade de investimento dos países.

Além da educação financeira, há também outros aspectos que influenciam o comportamento de consumo dos servidores públicos, tais como: mimetismo social, que pode ser definido como a tendência em imitar o comportamento daqueles ao redor, como forma de obter a sensação de integração e pertencimento no meio em que se está inserido; a localização

geográfica; sentimentos de posição social e prestígio; e até mesmo expectativas de manutenção ou aumento de renda. De acordo com o senso comum, acredita-se que, quanto maior o nível de renda, menor a tendência ao endividamento. Contudo, o interesse pelo estudo desse público específico (servidores públicos) reside na observação de casos que contrariam o senso comum: mesmo em situações de renda média elevada, como nos casos dos servidores públicos ocupantes das carreiras do MPDFT, a propensão ao endividamento permanece, com a existência de casos de servidores em situação de superendividamento (incapacidade de pagamento das dívidas).

1.5. A Perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O fenômeno do endividamento possui várias dimensões. Alguns são forçados a se endividar por questões não controláveis, como um caso de doença na família. Contudo, o mais comum é a propensão ao endividamento em decorrência de hábitos de consumo influenciados por renda, estilo de vida e outros aspectos psicológicos e socioculturais associados ao descontrole dos gastos.

Desse modo, pode-se assumir o endividamento do servidor público como um problema real e complexo. A proposta deste estudo é a apresentação de um modelo lógico, que consiste na construção de um encadeamento lógico e estratégico, capaz de possibilitar o desenho de um projeto de intervenção. A mudança de atitude em relação à forma de lidar com as finanças pessoais é complexa e demanda planejamento capaz de abordar aspectos comportamentais, culturais, sociais e emocionais.

Para tanto, a análise sob a perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional (PES) traz força ao estudo, uma vez que possui como características ser ajustável a situações específicas e de envolver as diversas causas do problema, o que adquire maior relevância em se tratando de endividamento. Trata-se de um processo contínuo e sistemático de estudo e discussão para mudança de uma situação-problema, que servirá de subsídio para a elaboração de ações flexíveis às mudanças que ocorrem durante a etapa de implementação.

O PES foi idealizado por Carlos Matus, economista chileno, a partir de sua vivência como ministro da Economia do governo Allende, no período de 1970 a 1973, e da análise de outras experiências de planejamento experimentadas na América Latina. Esse método vem sendo bastante utilizado em áreas como saúde e educação e seu enfoque parte do reconhecimento da complexidade e incerteza que envolvem os problemas sociais, para os quais não existe uma solução previamente conhecida ou padronizada.

Para Misoczky e Guedes (2011), o PES apenas pode ser entendido se forem

considerados seus quatro momentos, quais sejam: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Esses momentos são dinâmicos e se repetem ao longo do método, razão pela qual não são considerados como sequências da implementação do PES, mas como um processo interativo e recorrente. Não há uma delimitação precisa acerca de quando começa um momento e quando termina outro.

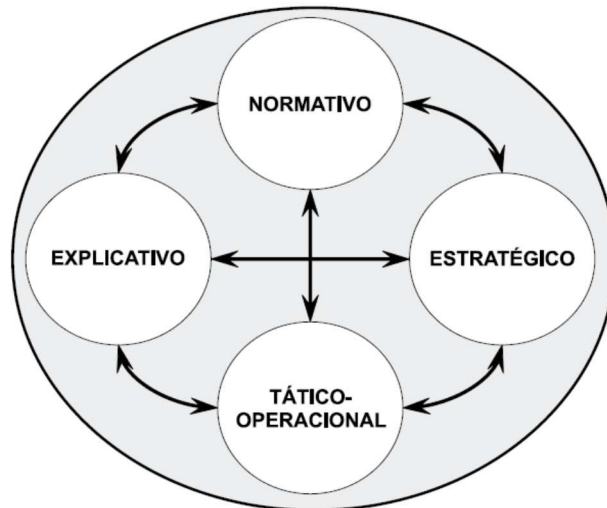
Outra característica marcante da abordagem sob a perspectiva PES é análise multissetorial. Em que pese um problema normalmente ser identificado em um campo específico do conhecimento, o PES permite um desenho do problema sob suas múltiplas dimensões: política, econômica, social, psicológica, cultural, etc. De igual modo, as soluções também dependem da interação entre os diversos setores e atores envolvidos. De fato, quanto maior a diversidade de visões sobre um problema, maior a chance de sua compreensão.

Ao enfatiza a importância de diferentes explicações do problema a ser atacado, Carlos Matus (1991) ensinou:

A diferenciação de explicações abre o caminho do entendimento e aperfeiçoa o confronto. Essa diferenciação explicativa não reside na realidade em si, mas sim em quem explica. Mas. Como a explicação motiva a ação e esta muda a realidade, toda explicação é uma colaboração na construção do mundo.

Carlos Matus definiu quatro momentos para elaboração e implementação do PES, quais sejam: momento explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. O uso do termo “momento” transmite a ideia de temporariedade, circunstância, de um processo contínuo que não pode ser dividido em etapas fixas e determinadas. Trata-se de um período ao longo do processo em que um momento se sobressai em relação aos demais. Santana e Tahara (2008), citando Matus, ensinam que nenhum momento começa ou termina no tempo preciso, nem necessariamente é anterior ao outro, nem fecha ou termina o processo encadeado, bem como não fica definitivamente para trás, nem se esgota numa só instância. Assim, por privilegiar a ideia de momento, o PES supera a visão linear implícita no conceito de etapa.

Figura 1 – Os quatro momentos do PES



Fonte: Santana e Tahara, 2008.

Pode-se conceber o momento explicativo como a etapa de explicação situacional do problema, em que se identificam um ou mais problemas e se apontam suas causas e consequências para a realidade.

Após o mapeamento do problema, parte-se para o momento normativo no qual se pretendem estabelecer as intenções e objetivos para mudar o problema identificado, geralmente por meio da construção de cenários que representam diferentes abordagens de combate ao problema.

Passa-se então ao momento estratégico, quando é feita a análise de viabilidade das diversas maneiras de abordagem do problema desenhadas na etapa estratégica.

Por fim, o momento tático-operacional consiste na efetiva execução do plano e mudança da realidade. Este é o momento da ação, mas também da supervisão, acompanhamento e avaliação, com vistas ao aprimoramento do planejamento conforme as circunstâncias possam exigir.

A ênfase inicial desta proposta de estudo ocorrerá no momento explicativo. Para tanto, busca-se combinar os aspectos metodológicos do PES com a realização de uma “árvore de problemas”, a fim de possibilitar a identificação e descrição de um problema, bem como suas relações de causa e efeito.

Depois do levantamento de informações decorrentes do estudo dos dados obtidos, de pesquisa pautada na revisão de literatura relacionada às causas do endividamento e ao PES, e de pesquisa qualitativa centrada no estudo de caso da implementação do Programa “Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro”, espera-se haver informações suficientes para

apresentação de uma proposta de intervenção aplicável ao contexto do MPDFT ou, ao menos, levantar possíveis estratégias capazes de contribuir para a solução desejada de um problema identificado em um número cada vez maior de servidores públicos.

2. O PROBLEMA DO ENDIVIDAMENTO NO ÂMBITO DO MPDFT

Os servidores públicos federais encontram-se em situação de endividamento, tendo como uma de suas principais causas o aumento das dívidas decorrentes de crédito consignado. Essa realidade, comum aos servidores de diversas esferas, será analisada no corpo de servidores e membros, ativos e aposentados, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). A escolha se deu em razão do acesso às informações desse grupo. Por se tratar de um quadro pequeno, existe o risco de uma análise enviesada, uma vez que os servidores do MPDFT não representam a média remuneratória do funcionalismo público brasileiro. Não obstante, o estudo se mostra interessante para incrementar a literatura com informações relativas ao perfil de endividamento de determinada categoria de servidor público federal.

A pretensão inicial do estudo era traçar um panorama da relação de endividamento apenas do quadro de servidores do MPDFT, haja vista a considerável diferença média remuneratória entre servidores e membros. Contudo, exemplos envolvendo membros endividados despertaram o interesse em uma análise mais aprofundada desse segundo grupo. Considerando que a remuneração média dos membros do MPDFT é superior a R\$30 mil mensais, um percentual de 26% de detentores de empréstimo consignado merece atenção.

O MPDFT é um dos ramos do MPU e, de acordo levantamento feito em agosto de 2020, conta com 382 membros ativos e 93 membros inativos (promotores de justiça adjunto, promotores de justiça e procuradores de justiça), bem como 1.815 servidores ativos e 146 servidores inativos (técnicos e analistas). De acordo com dados constantes no Sistema Mentorh da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do MPDFT, 36% dos servidores e 26% dos membros possuem empréstimo consignado:

Tabela 1: Percentual de membros e servidores com empréstimo consignado

Total de Membros (Ativos e Inativos)	Membros com Consignado	Percentual
475	127	26,74%

Total de Serv. (Ativos e Inativos)	Serv. Com Consignado	Percentual
1961	722	36,82%

Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

A carreira dos membros do MPDFT é formada pelos cargos de promotor de justiça adjunto, promotor de justiça e procurador de justiça. O subsídio mensal é calculado com base na Lei nº 13.753/2018:

Tabela 2: Subsídio mensal dos membros do MPDFT

Cargo	Subsídio
Procurador-Geral de Justiça	37.328,65
Procurador de Justiça	35.462,22
Promotor de Justiça	33.689,11
Promotor de Justiça Adjunto	32.004,65

Fonte: Lei nº 13.753, 2018.

As carreiras dos servidores do quadro de pessoal do MPU são regidas pela Lei nº 13.316/2016. A remuneração é composta pelo vencimento básico do cargo e pela Gratificação de Atividade do MPU (GAMPU). Esta última é calculada mediante aplicação do percentual de 140% sobre o vencimento básico. O desenvolvimento nas carreiras de analista e técnico ocorre anualmente, por meio de progressão funcional e promoção, após avaliação de desempenho. A progressão funcional consiste na movimentação de um padrão para o seguinte, dentro da mesma classe. Já a promoção é a movimentação do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe seguinte, e depende de avaliação formal de desempenho e de participação em programas de capacitação. A remuneração dos cargos de analista e técnico é distribuída da seguinte maneira:

Tabela 3: Remuneração mensal dos servidores do MPDFT

Cargo	Classe	Padrão	Vencimento Básico	GAMPU	Total
Analista	C	13	7.792,30	10.909,22	18.701,52
		12	7.565,34	10.591,48	18.156,82
		11	7.344,99	10.282,99	17.627,98
		10	7.131,06	9.983,48	17.114,54
		9	6.923,36	9.692,70	16.616,06
	B	8	6.550,01	9.170,01	15.720,02
		7	6.359,23	8.902,92	15.262,15
		6	6.174,01	8.643,61	14.817,62
		5	5.994,18	8.391,85	14.386,03
		4	5.819,60	8.147,44	13.967,04
	A	3	5.505,76	7.708,06	13.213,82
		2	5.345,40	7.483,56	12.828,96
		1	5.189,71	7.265,59	12.455,30
Técnico	C	13	4.749,33	6.649,06	11.398,39
		12	4.611,00	6.455,40	11.066,40
		11	4.476,70	6.267,38	10.744,08
		10	4.346,31	6.084,83	10.431,14
		9	4.219,71	5.907,59	10.127,30
	B	8	3.992,16	5.589,02	9.581,18
		7	3.875,88	5.426,23	9.302,11
		6	3.763,00	5.268,20	9.031,20
		5	3.653,40	5.114,76	8.768,16
		4	3.546,98	4.965,77	8.512,75
	A	3	3.355,71	4.697,99	8.053,70
		2	3.257,97	4.561,16	7.819,13
		1	3.163,07	4.428,30	7.591,37

Fonte: Lei nº 13.316, 2016.

Além disso, há o acréscimo de vantagens pecuniárias, como adicional de qualificação decorrente ações de qualificação, de graduação (para o caso de técnicos que possuem nível superior) ou pós-graduação. Existem também aumentos remuneratórios temporários em razão do exercício de função comissionada. Apesar de ser um desafio, recomenda-se que esse incremento salarial precário não seja incorporado ao orçamento pessoal. É mais fácil acostumar-se a um padrão de vida elevado do que regredir em caso de perda da gratificação.

Os dados a seguir apresentam características gerais do perfil dos membros e servidores com empréstimo consignado do MPDFT. Numa primeira análise, observa-se que o percentual de membros e servidores aposentados envolvidos com crédito consignado é maior do que aqueles em atividade:

Tabela 4: Distribuição de membros e servidores em ativos ou inativos (aposentados)

Tipo Servidor	Quantidades em Agosto de 2020	Quantidade com Consignado	Percentual com Consignado
MEMBRO - ATIVO	382	92	24,08%
MEMBRO - INATIVO	93	35	37,63%
SERVIDOR - ATIVO	1815	635	34,99%
SERVIDOR - INATIVO	146	87	59,59%
	2436	849	

Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

A transição para a aposentadoria requer revisão dos hábitos de consumo. As principais perdas financeiras decorrentes são o auxílio-alimentação, abono de permanência e funções comissionadas. O público que está perto da aposentadoria merece especial atenção, pois, se mesmo com a integralidade da remuneração já houve o comprometimento de parte da renda com consignado, a situação tende a ser ainda mais grave quando parte considerável da remuneração foi perdida por ocasião da inatividade.

Ao se estabelecer o panorama da realidade do MPDFT, buscou-se realizar uma descrição que evidencie como o endividamento é um problema presente na realidade para servidores e membros. Chama a atenção o fato de o percentual de servidores e membros aposentados com consignado ser superior ao de membros e servidores em atividade. Isso contraria o pensamento corrente de que o nível de endividamento tende a diminuir com o transcorrer da vida e merece uma análise mais aprofundada. Em geral, o endividamento está atrelado a situações de natureza econômica, como empregos precários e mal remunerados, desemprego, aumento do número de dependentes sob o mesmo teto, problemas de saúde ou acidentes.

Essa observação verificada no MPDFT vai ao encontro de levantamento feito pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ). Em pesquisa realizada em 2018, constatou-se que pessoas com idade superior a 55 anos são as mais vulneráveis ao superendividamento, representando mais de 70% do público que busca a assistência jurídica da DPRJ para esses casos. Cunha (2018) esclarece que a pesquisa da DPRJ envolveu um grupo de 95 pessoas que participou de audiências de conciliação em 2017. 66% são do gênero feminino e 34% do masculino, sendo que 67% dessas pessoas são as únicas provedoras do lar. Cunha também destaca que 68% do público entrevistado pertence ao serviço público federal, estadual e municipal. A operação de crédito mais utilizada pelos consumidores foi o crédito consignado (41%).

Tabela 5: Distribuição por sexo

Tipo Servidor	Qtd. com Consignado	Qtd. Sexo Masc.	Qtd. Sexo Fem.	Percent. Sexo Masc.	Percent. Sexo Fem.
MEMBRO - ATIVO	92	50	42	54,35%	45,65%
MEMBRO - INATIVO	35	23	12	65,71%	34,29%
QUADRO PERMANENTE	635	346	288	54,49%	45,35%
SERVIDOR - INATIVO	87	27	60	31,03%	68,97%

Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

Muito se discute acerca dos fatores determinantes do endividamento. Algumas variáveis, como sexo, grau de instrução, estado civil e quantidade de dependentes são apontadas como possíveis relações, em maior ou menor grau, à propensão ao endividamento o ao conhecimento financeiro.

Essa preocupante realidade de endividamento com consignado tem levado órgãos públicos a buscar projetos com vistas a promover maior bem-estar financeiro de seus servidores. Não são raros os relatos de servidores que preenchem todos os requisitos para aposentadoria, mas que optam por permanecer na ativa a fim de evitar perdas remuneratórias como auxílio-alimentação, funções comissionadas e abono de permanência. Em uma palestra para servidores do MPDFT em condição de aposentadoria, verificou-se com surpresa que quase a totalidade deles não tinha a intenção de se aposentar, em que pese possuírem os requisitos para tal. A justificativa apresentada foi o receio de que a redução de rendimentos decorrente da aposentadoria compromettesse o pagamento dos compromissos financeiros assumidos.

2.1. O Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro

Em outubro de 2019, por meio da Portaria PGJ nº 892, instituiu-se no âmbito do MPDFT o Projeto Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro, cujo objetivo é oferecer aos integrantes do MPDFT uma oportunidade de desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes relativos a uma gestão financeira equilibrada, que promova níveis mais elevados de bem-estar financeiro aos participantes e seus familiares. O período de execução foi de nove meses. Dentre os fatores citados na introdução do normativo para justificar a necessidade do projeto, destacam-se a alta taxa de endividamento do brasileiro, independentemente da renda familiar, assim como os impactos na saúde e qualidade de vida dos indivíduos e suas famílias ocasionados pela falta de conhecimentos e habilidades para gerir o orçamento familiar.

O projeto foi desenvolvido por meio de encontros vivenciais quinzenais na modalidade de grupo aberto, de forma continuada. Metodologicamente, o projeto foi concebido com base em intervenções psicoeducativas grupais, consistentes em técnicas e dinâmicas voltadas à compreensão das informações recebidas, expressão das emoções, compartilhamento de experiências, ressignificação de conceitos e exploração de possibilidades de mudanças de comportamentos e atitudes. Desse modo, por meio dessas estratégias de sensibilização e informação, os encontros tiveram como objetivo promover a construção de conhecimento e a reflexão sobre os hábitos de vida saudáveis e o enfrentamento mais adequado dos problemas relacionados ao endividamento, a fim de que o servidor seja capaz de lidar de forma mais adequada com sua situação financeira.

O papel de facilitador coube a um especialista em finanças pessoais voluntário, não pertencente ao quadro de servidores do MPDFT. Integrantes da APRES atuaram como co-facilitadores, na expectativa de obterem a capacitação necessária para futuramente darem continuidade ao projeto na condição de facilitadores.

Após divulgação do Projeto e abertura de prazo para inscrição dos interessados, a seleção dos participantes se deu por meio de entrevistas individuais e avaliação do grau de endividamento. Esperava-se com isso obter um “parâmetro” para avaliação do desenvolvimento do participante ao longo dos encontros.

Primeiramente, formou-se uma turma com seis participantes. No decorrer dos encontros (realizados durante o horário de expediente), mais oito foram convidados a participar dos encontros. Por se tratar de um grupo aberto, não havia obrigatoriedade de participação. Assim, o participante tinha liberdade para deixar de participar dos encontros quando quisesse. O projeto teve 22 inscritos, dos quais 14 preencheram os requisitos para participação dos encontros.

Os encontros quinzenais foram realizados no edifício-sede do MPDFT, no horário de 12h30 a 13h30. A proposta inicial do projeto era de que os participantes, ao término, realizassem uma análise da situação de seus empréstimos consignados e da percepção de seu bem-estar financeiro, com a elaboração de um plano para melhoria de sua realidade. Contudo, tal pretensão restou prejudicada em razão de dificuldades observadas no decurso dos encontros, tendo os participantes realizado uma avaliação final do projeto.

Assim como a demanda por políticas públicas de educação financeira incentivaram a elaboração da ENEF, iniciativas como a adotada pelo MPDFT refletem o interesse crescente, tanto por organizações públicas quanto privadas, por ações e programas de educação e conscientização de seu quadro funcional em relação ao problema do endividamento. As etapas seguintes tratarão da análise e perspectivas de aprimoramento do Projeto de Autoconhecimento

e Bem-Estar financeiro, com o uso da ferramenta PES.

3. ABORDAGEM DE ESTUDO

O estudo tem como fontes primárias as informações disponibilizadas relativas ao quantitativo de servidores com rubricas de crédito consignado, que serviram para análise descritiva da situação de endividamento presente no MPDFT. Em uma outra abordagem, qualitativa, as informações foram colhidas nas análises e relatórios elaborados antes e após a realização do Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva do tipo estudo de caso. Busca-se explorar o problema, a fim de se obterem informações mais precisas. Para tanto, recorre-se à descrição e análise minuciosa do objeto de estudo. Nesse escopo, ferramenta do estudo de caso se concentra em situações reais e se propõe a coletar dados por meio de pesquisa dos participantes do projeto. Há que se considerar os desafios relativos a esta etapa, relacionados às limitações impostas pela pandemia e pelo trabalho compulsório, estabelecido desde março de 2020 em todas as unidades do MPDFT. Outro entrave reside na resistência natural de compartilhar os problemas relacionados ao endividamento, especialmente perante alguém que trabalha na mesma organização. Não há como desconsiderar constrangimentos na hipótese de realização de uma entrevista aberta. Desse modo, uma pesquisa estruturada, encaminhada por meio eletrônico, pode se mostrar razoável para mitigar esses desafios.

Quanto à dinâmica da realização do Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro, os encontros foram coordenados, de maneira voluntária, por especialista em finanças pessoais externo ao MPDFT, que contou com o apoio de servidores da APRES, que atuaram como “facilitadores”.

Em que pese o interesse inicial demonstrado pelos participantes, alguns desafios foram identificados, o que possibilita ações de aperfeiçoamento do Projeto. Alguns desistiram de participar dos encontros em razão da distância até o local onde os encontros eram realizados, outros deixaram de participar porque não tiveram suas expectativas atendidas. Ressalta-se também a limitação do horário do facilitador do programa, um especialista voluntário e não pertencente ao quadro de servidores do órgão.

Nesse panorama, a proposta de estudo visa efetuar, numa perspectiva quantitativa, uma análise descritiva do quadro de servidores e membros do órgão com rubricas de empréstimo consignado em seus contracheques, a fim de que se obtenham, dentre outras, informações

referentes ao percentual de comprometimento da margem consignável. Posteriormente, em uma análise qualitativa, realizou-se entrevista com os participantes do projeto. Após o levantamento de informações quantitativas e qualitativas, espera-se que o problema do endividamento possa ser descrito com clareza, sem ser confundido com outros ou mesmo com suas causas ou consequências.

Em março de 2020, a Portaria PGR/MPU nº 60 estabeleceu o regime de teletrabalho aos membros, servidores e estagiários de todos os ramos que fazem parte do MPU. A determinação foi considerada imprescindível a fim de se evitar a transmissão do Novo Coronavírus (COVID-19) e impôs a necessidade de adaptação a esse novo regime. Assim, de forma excepcional e por prazo indeterminado, os membros, servidores e estagiários passaram a exercer suas atribuições em suas casas, de maneira remota. Conseqüentemente, a realização de pesquisa estruturada por meio de questionário com perguntas fechadas e abertas se mostrou o meio possível diante da situação atípica vivida ao longo do ano de 2020, que se estende até 2021. Dentre as vantagens do questionário, podem-se citar o anonimato, a flexibilidade de horário e alcance. Apesar da frustração decorrente das limitações impostas pelo cenário atual, emvidaram-se esforços para prosseguimento e conclusão do estudo.

Como já foi pontuado, a abordagem descritiva buscou resumir os dados financeiros dos servidores, tendo como referência o mês de agosto de 2020. A compilação de informações ratificou o endividamento por crédito consignado como um problema a ser atacado, especialmente quando o servidor se aproxima da aposentadoria. Eivado desse pensamento, a pretensão inicial é estabelecer uma análise e explicação do endividamento do servidor público e das ações apresentadas pelo MPDFT, sob a perspectiva do PES, bem como propor a construção de um modelo lógico para organizar de maneira articulada as ações a serem tomadas no combate a esse problema.

Inicialmente, mostra-se interessante realizar uma revisão da literatura relacionada ao PES, com vistas ao melhor entendimento da abordagem de Carlos Matus. Então, munido dos subsídios necessários, parte-se para o desafio de embrenhar-se na definição de uma sequência de passos (ou momentos) apropriados e viáveis ao objeto de estudo.

A etapa seguinte consiste na apresentação da análise SWOT, feita a partir da perspectiva da APRES em preparação para implementação do Projeto Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro. Trata-se de uma tentativa de compreensão do cenário vivido pelo MPDFT, com as vantagens descrição de fatores internos e externos capazes de interferir de maneira positiva e negativa na execução do projeto.

A construção de um fluxograma situacional neste contexto ajuda na visualização do

problema. Com isso passa a ser possível, mesmo numa situação repleta de incertezas e variáveis desconhecidas, a utilização de Vetor Descritivo de Problemas (VDP) para melhor precisar e interpretar o problema, além de apresentar seus sintomas na perspectiva dos atores que o detectam.

3.1. Por que utilizar o PES?

Uma das características do PES é o foco nos problemas de uma realidade organizacional, cuja abordagem varia conforme mudam as percepções dos diversos atores envolvidos. No PES, planeja-se a partir do problema e não a partir de objetivos, como geralmente ocorre nas metodologias tradicionais de planejamento.

Outra característica do PES é sua abordagem subjetiva da realidade, com ênfase nas percepções e opiniões dos atores envolvidos no problema. Com isso, cada indivíduo envolvido no problema oferece sua contribuição por meio de seu olhar único, com suas experiências e interpretações. De acordo com o pensamento de Carlos Matus, a realidade não pode ser explicada por uma única descrição, ou diagnóstico, mas pelas diferentes interpretações apresentadas por diferentes atores, o que pode ser definido como apreciação situacional.

O desafio de investigar o fenômeno do endividamento do servidor público sob a perspectiva PES torna-se ainda mais atraente devido à versatilidade e capacidade de adaptação dessa metodologia frente a uma realidade marcada pelo subjetivismo, em que a interpretação dos fatos está sujeita a crenças e experiências pessoais, pela elaboração de propostas a partir de problemas identificados e pela incerteza do cenário. Matus (1993) apresenta seis pressupostos para o PES:

1. O ator que planeja não tem assegurada sua capacidade de controlar a realidade, porque isso dependerá da ação de outros atores;
2. Como há vários atores, há mais de uma explicação para a realidade;
3. Vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes;
4. O poder é escasso e o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura;
5. A incerteza é predominante;
6. O governante lida com problemas no tempo, e com solução aberta à criação e ao conflito.

Diferentemente do que ocorre nos modelos de planejamento tradicionais, o PES busca a eficácia do processo de planejamento estratégico por meio da organização estrutural em quatro momentos interativos: momento explicativo, momento normativo, momento estratégico e momento tático-operacional.

4. MOMENTO EXPLICATIVO

O momento explicativo tem como objetivo a realização da análise situacional. Pode ser equiparado à etapa do diagnóstico no planejamento tradicional. Nesse momento do PES, escolhe-se qual problema a ser enfrentado, dentre os vários problemas existentes.

Por problema entende-se que se trata de uma realidade insatisfatória e superável, e sua escolha deve considerar o valor que o problema assume para os atores sociais envolvidos, a possibilidade de enfrentamento do problema com êxito e o nível de eficiência, eficácia e efetividade desse enfrentamento. Além disso, o problema selecionado deve ser decomposto em suas causas, a fim de que os atores sociais envolvidos adquiram uma compreensão da complexidade daquilo que estão enfrentando.

Conforme já enfatizado, tendo em vista o cenário de endividamento observado pela análise descritiva dos dados de pagamento de pessoal, pode-se assumir o endividamento do servidor público como um problema sério e abrangente na realidade do MPDFT, cujas consequências já são experimentadas, e que pese difíceis de serem mensuradas, haja vista envolverem várias áreas da vida do servidor. A literatura tem demonstrado que as abordagens financeira e econômica não são suficientes para explicar a complexidade desse problema. Por isso recorre-se também ao panorama apresentado pela literatura na área de psicologia econômica com vistas à identificação das diversas causas e “porquês” que envolvem o problema.

4.1. Fatores relevantes para o Endividamento

Além fatores eminentemente econômicos relacionados às dificuldades, outros fatores, de cunho psicológico, comportamental ou até mesmo cultural, indicam uma predisposição a uma condição de endividamento. A produção literária relacionada à Psicologia Econômica é relativamente nova no Brasil, em que pese já existir há mais de cem anos na Europa. Em sua obra de consolidação de estudos relacionados ao tema, Ferreira (2008, p. 244) elenca oito fatores relacionados à probabilidade de problemas com endividamento, os quais devem ser analisados com cautela no contexto do servidor público:

1. *Aceitação social.* Quando a dívida deixa de ser um problema grave e individual, aumenta a tendência ao sobre-endividamento.
2. *Socialização econômica.* A maneira como o assunto é tratado na família, desde a infância, afeta não apenas a tendência ao sobre-endividamento, como também a administração do dinheiro em geral.
3. *Comparação social.* Se o grupo de referência – isto é, o grupo profissional ou

social a que se sente pertencer e, como decorrência, cujos padrões de consumo tendem a adotar – do indivíduo ou da família tiver padrões de gastos muito acima de suas posses, poderá exercer uma pressão, conforme sentida por aqueles que o tomam como base, em direção a tentar equiparar-se àquele modelo – independentemente da viabilidade desse desejo, o que pode levar a incorrer em dívidas para se “manter no páreo” ao lado dos supostos pares.

4. *Estilo de administração financeira.* Diferenças individuais, familiares e mesmo culturais na maneira de alocar os recursos econômicos; lembramos, neste quesito, todas as distorções a que estamos sujeitos em nossas operações de percepção, memória e avaliação, em função de nossas limitações emocionais e cognitivas, que tornam essa tarefa ainda mais capciosa, ao lado dos fatores culturais – países que não enfrentam invernos rigorosos, por exemplo, tendem a ser vistos como menos propensos a poupar.

5. *Comportamento de consumo.* Há diferenças entre o que é considerado luxo para alguns, enquanto para outros seria perfeitamente supérfluo, a urgência frente a determinadas aquisições, que para outros poderiam ser facilmente postergadas, além da própria distinção entre desejo e necessidade, que costuma se constituir em eterno desafio e incógnita para a maior parte das pessoas; acrescentamos a visão psicanalítica de desejo – não apenas ele nos move, perenemente, como jamais pode ser plenamente satisfeito, restando àquelas tentativas de empreender tal busca à categoria de vãs e, em alguns casos, perigosas, e caras, ilusões.

6. *Horizonte temporal individual.* Variável entre as pessoas, esta categoria abrange, de modo mais específico, a capacidade para adiar gratificação, e a taxa de desconto subjetivo, também denominada desconto hiperbólico subjetivo, que aponta inconsistências em nossas escolhas conforme se refiram ao presente imediato ou ao futuro, mantendo-se equivalentes os demais fatores – apesar de eu declarar que preciso fazer exercícios físicos, decido não ser necessário iniciá-los hoje, já que amanhã os farei em dose redobrada, a fim de compensar a falta de hoje; no entanto, no dia seguinte, posso, mais uma vez, raciocinar da mesma forma que faço hoje, adiando, os bons propósitos de me exercitar para um futuro que pode jamais chegar a se efetivar – no âmbito das finanças, a decisão pode se dar em termos de que a despesa que desejo fazer agora será compensada pelos cortes nos gastos futuros com outros itens e, da mesma forma que ocorre com o exercício, os tais cortes não são feitos e surge o risco de endividamento em função desse otimismo exagerado quanto à minha condição futura de realizar o que for melhor para mim mesmo/a.

7. *Atitudes frente ao endividamento.* Estas podem variar mais de acordo com idade e religião do que com gênero, embora seja possível encontrar mais endividados entre os segmentos mais jovens e do sexo masculino; já o quesito religião não se aplicaria a nosso país, já que essas pesquisas foram feitas no Reino Unido, onde predomina o Anglicanismo, por exemplo (à guisa de curiosidade: foram encontrados mais devedores entre os católicos naquele país).

8. *Lócus de controle.* Este conceito contempla a atribuição, por parte dos indivíduos e, em geral, de forma inconsciente, de responsabilidade, escolha e controle, a instâncias que lhe podem ser externas (governo, clima, falta de tempo, sabotagem de outros, o capeta, etc.) que os levariam a sentir-se impotentes frente a elas, por exemplo, ou internas (a responsabilidade é do indivíduo), o que, por sua vez, poderia gerar sentimentos de culpa, mas também permitiria apropriar-se de sua experiência e aprender com ela; no caso do endividamento, há tendência entre os indivíduos a um lócus de controle mais visto como “externo”.

Em sua tese de doutorado, Rogers (2011) aborda a influência de fatores sociais, psicológicos e comportamentais sobre o endividamento. Variáveis como comportamento de consumo, autoeficácia, lócus de controle, escala de otimismo, educação financeira influenciam para uma maior, ou menor, propensão ao endividamento. Compradores compulsivos ou aqueles que consideram presentear crianças e amigos em datas comemorativas como uma necessidade,

mesmo que muitas pessoas considerem um luxo, possuem maior chance de se encontrar no grupo dos que enfrentam problemas com crédito. De igual modo, problemas de autocontrole identificados em indivíduos que bebem em média mais de quatro copos de bebida alcoólica no dia ou são fumantes mostram-se importantes para identificar tendências ao endividamento. Algumas dessas variáveis, tendo em vista sua estreita relação com o comportamento observado na realidade dos servidores públicos do MPDFT, merecem detalhamento.

Uma dessas variáveis é a autoeficácia, um constructo central na teoria de cognição social, sendo definida como as crenças que temos sobre nossa capacidade de organizar e executar ações exigidas para manejar uma ampla gama de situações desafiadoras, inclusive aquelas prospectivas, de maneira eficaz, ou seja, conseguindo alcançar os objetivos propostos (MEDEIROS, 2006). Simplificadamente, representa a avaliação de um indivíduo sobre sua habilidade para desempenhar uma atividade em um domínio, ou, ainda, o julgamento feito pelas pessoas sobre suas próprias capacidades e competências. No cenário de crédito e endividamento, verifica-se que indivíduos com sérios problemas com dívidas apresentam baixa autoeficácia.

Outro importante aspecto psicológico a ser observado é o *locus* de controle. Pode-se definir *locus* de controle como a percepção pessoal sobre o que ou quem controla a determinação dos eventos da vida. As pessoas de *locus* de controle externo creditam a fatores “externos” a responsabilidade pelos eventos a seu redor. Já indivíduos de maior *locus* de controle “interno” possuem a percepção de serem eles próprios os responsáveis pelos eventos do cotidiano. Trata-se da capacidade de perceber a relação causal entre o comportamento e seu resultado. Existem pessoas com *locus* de controle interno, as quais relacionam a si mesmas a capacidade de mediar suas recompensas. Já aqueles com *locus* de controle externo atribuem a fatores externos essa mesma capacidade. Desse modo, indivíduos com maior *locus* de controle interno possuem a percepção de serem mais responsáveis sobre os eventos de seu cotidiano, enquanto indivíduos com maior *locus* de controle externo se enxergam com pouca capacidade de influenciar o que ocorre ao seu redor. Estes últimos podem ser exemplificados pelo sujeito que se afunda em dívidas de cartão de crédito, porém transfere a culpa de seu problema para a facilidade de acesso ao crédito, à pressão da sociedade de consumo ou aos altos limites concedidos pelas instituições bancárias, em vez de assumir sua falta de autodisciplina e de planejamento financeiro.

Por sua vez, o otimismo se mostra um importante aspecto a ser considerado na realidade do servidor público. Entende-se otimismo como as expectativas existentes em relação ao futuro. As pessoas naturalmente sentem-se motivadas a seguir em busca dos objetivos que consideram

atingíveis. Eventos passados também influenciam as expectativas em relação ao futuro. Em relação ao crédito, a tendência de superestimar a renda futura (especialmente em carreiras que foram marcadas por reajustes remuneratórios nos últimos anos) afeta a maneira como o servidor pode enxergar sua capacidade de endividamento.

Também merece destaque a comparação social, especialmente no contexto das repartições públicas, onde muitos servidores possuem crédito consignado e alguns se encontram em situação de sobre-endividamento, de modo que a situação de estar endividado passa a ser considerada “normal”. Rogers alerta para o crescimento da “cultura do endividamento”, ou seja, os endividados descrevem a si mesmos como parte de uma comunidade em que as dívidas são toleráveis. Livingstone e Lunt (1992) acrescentam que a tolerância ao débito ou indução ao débito pode ser agravada se o padrão de consumo do indivíduo se referenciar a um grupo inapropriado. Se alguém se compara com pessoas mais ricas, então passa a desejar possuir as mesmas coisas e sentir as mesmas experiências de seu grupo de referência, ainda que essa atitude comprometa sua renda.

Não é possível estabelecer uma confirmação absoluta nem uma relação de causa e efeito, contudo, há certo consenso de que o fator qualidade na administração do dinheiro é mais importante do que o nível de renda.

A fim de coletar mais informações, realizou-se um estudo qualitativo, exploratório e descritivo, do tipo estudo de caso, com vistas a compreender os aprendizados e percepções dos participantes dos encontros do Projeto “Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro” promovido pela APRES em 2019. Os achados serão discutidos mais adiante. Em se tratando de endividamento do servidor público, um tema tão rico e ainda incipiente no Brasil, uma pesquisa como a presente não tem a pretensão de encontrar respostas, mas sim de propor e discutir a percepção dos servidores do MPDFT tendo como referencial a metodologia do PES.

4.2. A Matriz SWOT

Um dos desafios para o planejamento estratégico e tomada de decisão consiste na elaboração do diagnóstico capaz de demonstrar a posição da instituição perante o cenário apresentado. Nesse sentido, a ferramenta da Análise SWOT auxilia e fornece informações para análise situacional, demonstrando de maneira simples os pontos fortes e fracos do ambiente interno, bem como as oportunidades e ameaças do ambiente externo. Esse acrônimo representa aspectos a serem examinados na busca por orientações estratégicas: S significa *strenghts* (forças), W significa *weaknesses* (fraquezas), O significa *opportunities* (oportunidades) e T

significa *threats* (ameaças). Forças e fraquezas se relacionam a aspectos internos, enquanto oportunidades e ameaças representam forças externas. A organização sistemática dessas informações apresenta como resultado as percepções sobre o ambiente em que a instituição está inserida e possibilita a tomada de uma decisão mais equilibrada.

Durante a fase inicial do Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro, elaborou-se uma análise SWOT com vistas a uma melhor compreensão do cenário para implementação do projeto. Foram obtidas as seguintes considerações:

Tabela 6: Análise de Cenário para Implementação do Projeto Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro

	Forças	Fraquezas
Ambiente Interno	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio da instituição; - Disponibilidade de espaço físico para execução do projeto; - Disponibilidade de recursos humanos; - Potencial considerável de interessados (36% dos servidores e 26% dos membros possuem empréstimo consignado). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de servidor do quadro capacitado para execução do projeto; - Burocracia para formalização de vínculo de voluntariado por ocasião da aquisição de um especialista externo.
	Oportunidades	Ameaças
Ambiente Externo	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidade de profissional especialista qualificado a atuar como voluntário na execução do projeto. - A atual situação de crise econômica do país e a recente reforma da previdência estimulam o servidor a buscar conhecimento sobre a gestão de suas finanças. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dependência de um profissional especialista externo ao órgão, o que pode comprometer a execução do projeto em caso de perda de interesse em atuar como voluntário.

Fonte: Projeto Instrucional nº 36/2019 – APROJ/SECPLAN, 2019.

Sob a perspectiva interna, um dos aspectos mais favoráveis ao sucesso de qualquer proposta interventiva é o apoio da instituição. Nesse sentido, merece destaque, como ponto positivo, o apoio institucional do MPDFT para ações de capacitação e conscientização de seu quadro funcional, bem como a existência de condições estruturais favoráveis à implementação do projeto. Além disso, como já observado no estudo descritivo da realidade de endividamento dos servidores e membros da Casa, há um considerável potencial de interessados capazes de se beneficiar com a participação de um projeto voltado para a melhoria da percepção da vida financeira. Contudo, também foi diagnosticada a ausência de servidor qualificado como uma limitação para a abordagem do problema do endividamento no âmbito do MPDFT.

Em relação ao cenário externo, a disponibilidade de um facilitador externo responsável

pela mediação dos encontros vivenciais foi considerada uma oportunidade. Simultaneamente, essa dependência de um profissional externo ao órgão também foi apontada como uma ameaça, uma vez que a execução do projeto pode ficar comprometida, em caso de perda de interesse do facilitador em atuar como voluntário.

A matriz SWOT em análise foi desenhada em setembro de 2019. À época, o quadro de crise econômica nacional e a reforma da previdência do servidor público federal foram apontados como oportunidades para o aumento do interesse dos servidores do MPDFT em adquirir conhecimento sobre a gestão de finanças pessoais. Contudo, a partir de 2020, a pandemia de COVID-19, provocada pelo vírus SARS-CoV2, desencadeou uma série de consequências para a saúde física e mental da população mundial. No Brasil, além das centenas de milhares de vidas ceifadas até este momento, a pandemia também agravou os problemas socioeconômicos já existentes e trouxe desafios expressivos em termos de políticas públicas. Em um curto período de tempo, verificaram-se a perda súbita de postos de trabalho, o desemprego em massa e o consequente empobrecimento de milhões.

Esse cenário poderia ser considerado convidativo para despertar no servidor público o interesse pelo tema gestão eficaz de suas finanças. Contudo, a pandemia de COVID-19 ainda se mostra tão persistente e de consequências incalculáveis na saúde física, mental, emocional e financeira da população, que qualquer tentativa de estimar sua influência na mudança de percepção e atitude de um determinado grupo soaria, no mínimo, precipitada.

4.3. Entrevista e Métodos

A entrevista foi realizada durante o mês de março de 2021. Os sujeitos foram servidores efetivos do MPDFT que participaram do Projeto Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro. Do total de 14 participantes do projeto, 6 participaram da entrevista, sendo essa a população de estudo, o que se mostrou conveniente, especialmente ao se considerarem as restrições impostas pela pandemia de COVID-19.

A coleta de dados ocorreu por meio de questionário estruturado em duas partes. A parte inicial possui nove questões que buscam identificar o perfil dos respondentes, por meio de informações como gênero, faixa etária, nível de escolaridade e tempo de ingresso no MPU, estado civil, remuneração pessoal bruta, orçamento familiar, se o entrevistado recebe abono de permanência, e quantidade de pessoas que compõem o núcleo familiar.

A segunda parte é formada por 12 questões cujo objetivo é levantar o grau de endividamento do servidor e sua percepção sobre a efetividade da participação do Projeto

Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro para solução ou aumento da compreensão de sua situação financeira. Nessa parte constam perguntas como quantidade de rubricas de crédito consignado, quando contraiu o primeiro crédito consignado, se os membros da família sabem que o respondente possui crédito consignado, os motivos que levaram a contrair consignado, quais eram as expectativas ao participar do Programa de Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro, bem como a percepção das consequências de sua situação de endividamento em sua vida.

4.4. Resultados e Discussão

Além da abordagem descritiva, a qual revela o endividamento como um problema a ser enfrentado no âmbito da gestão de pessoas do MPDFT, a abordagem qualitativa também se mostra importante, não tanto para descrever o problema, mas especialmente para aprimorar sua compreensão, por meio dos “sintomas” e das “percepções” daqueles que sofrem desse desafio. Dos 6 entrevistados, 4 são do sexo feminino e 2 do sexo masculino. Todos possuem mais de 40 anos. Quanto ao nível de escolaridade, 1 possui apenas nível médio, enquanto 1 entrevistado possui graduação e os outros 4 possuem especialização. Todos são servidores do MPU há mais de 10 anos.

Em relação ao estado civil, 4 são divorciados/separados, 1 é solteiro e 1 é casado ou possui união estável. De acordo com a literatura, a situação familiar parece influenciar na maior propensão ao endividamento, sendo que indivíduos divorciados ou que são os únicos provedores do lar encontram-se em situação de maior risco de perda do controle de sua situação financeira.

Apenas 1 entrevistado possui remuneração pessoal bruta entre R\$5.000,00 e R\$10.000,00. Os demais entrevistados possuem remuneração pessoal bruta superior a R\$10.000,00. De igual modo, apenas 1 entrevistado possui orçamento familiar entre R\$5.000,00 e R\$10.000,00. Os demais possuem orçamento familiar superior a R\$10.000,00, havendo inclusive 1 entrevistado com orçamento familiar superior a R\$40.000,00.

Metade dos entrevistados recebe abono de permanência, um benefício garantido na Constituição Federal de 1988 correspondente ao valor da contribuição previdenciária devida pelo servidor, desde que tenha cumprido todos os requisitos para aposentadoria, mas opte por permanecer em atividade. Ou seja, metade dos entrevistados possui condições para se aposentar, mas não o faz possivelmente para evitar a redução remuneratória decorrente da perda de auxílios, gratificações e funções comissionadas.

A composição do núcleo familiar dos participantes da entrevista pode ser considerada pequena: 1 respondente informou possuir apenas 1 pessoa em seu núcleo familiar; 3 responderam possuírem 2 pessoas em seu núcleo familiar; por fim, 2 responderam possuírem 4 pessoas em seu núcleo familiar. Ferreira (2008) explica que, na maioria dos casos, o endividamento tem origem em problemas de natureza econômica, como famílias ou indivíduos que possuem renda menor ou estão mergulhados em situações complicadas como um maior número de filhos, emprego precário ou desemprego, não possuem casa própria, experimentaram ou estão experimentando uma situação particularmente difícil, como questões de saúde ou acidente. A Autora também esclarece que, ao lado desses fatores, também é possível detectar elementos que vão além do contexto econômico, como uma maior ou menor competência para administrar o próprio dinheiro. Como se verifica no grupo de entrevistados, o núcleo familiar não é numeroso e a renda pode ser considerada alta para a realidade brasileira, o que desperta o interesse para fatores sociais, psicológicos e comportamentais relacionados a uma maior propensão ao endividamento.

A seleção dos participantes do Programa de Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro ocorreu por meio de entrevista individual e avaliação do grau de endividamento. Em razão disso, todos os entrevistados possuem rubrica de consignado em seu contracheque, sendo que 1 possui apenas uma rubrica, 2 possuem duas rubricas, três possuem três rubricas e 1 possui quatro ou mais rubricas. Interessante notar que metade dos entrevistados (3) informou haver contraído o primeiro empréstimo consignado cerca de 5 a 10 anos após haver ingressado no serviço público. Outros dois procuraram as agências bancárias para realização de empréstimo consignado cerca antes de completar 5 anos de serviço público. 1 respondente contraiu consignado após mais de 10 anos de serviço público.

Em relação aos motivos que levaram a contrair o empréstimo constante atualmente em contracheque, a opção de maior frequência, mencionada por 4 entrevistados, foi “renegociar um consignado que já possuía e receber um valor a mais (‘troco’)”. Trata-se de uma prática comum por quem possui considerável parcela de sua renda comprometida. A renovação de consignado consiste na realização de um novo empréstimo para quitação do atual e liberação de mais dinheiro (popularmente chamado de “troco”), geralmente com manutenção do valor da parcela e aumento da quantidade de prestações. O que aparenta ser um negócio vantajoso revela-se, na verdade, uma armadilha financeira, uma vez que o tomador do empréstimo praticamente elimina o que já havia sido pago anteriormente. As parcelas iniciais de um empréstimo trazem grande quantidade de juros, assim, ao se renovar um consignado, realiza-se um novo empréstimo em que os juros do empréstimo anterior são incluídos ao montante

principal, além de nova incidência de impostos de operações financeiras e taxas bancárias.

Ao detalharem melhor as circunstâncias que os levaram a contrair consignado, os entrevistados responderam: “construção de uma casa, que acabou não dando certo”; “reforma da casa”; “ajuda a familiar em situação financeira difícil”; “não ter reserva e nem a quem recorrer”; “o quadro de servidores (analistas e técnicos) está sem aumento há muitos anos e a inflação só aumenta, dessa forma, o orçamento familiar vai apertando e nos obriga a pegar empréstimo”.

Indagados se a aquisição de um empréstimo consignado resolveu a situação que enfrentavam à época, 4 responderam “sim”, enquanto 2 responderam “em parte”. Os detalhes para essa questão revelam algumas das consequências do horizonte temporal na aquisição de consignado. Uma das respostas apresenta o que parece ser um “círculo vicioso” de endividamento: “a ideia de pagar menos juros acaba comprometendo o orçamento e aumentando as dívidas. Eu pego um empréstimo consignado, pago as dívidas e gasto novamente e volto para o mesmo lugar, só que mais endividado”. Outras respostas são: “consegui comprar os materiais de construção”; “o problema foi resolvido, porém a dívida prejudicou a qualidade de vida”; “na ocasião, a situação aflitiva foi sanada”; “sem o consignado não conseguiria complementar a reforma da casa; todavia, infelizmente, o consignado, que antes ajudou, agora atrapalha meu estilo de vida devido ao alto valor”.

Todos os entrevistados ratificaram que seus consignados acarretam algum problema em suas vidas (seja na esfera econômica, social, familiar, psicológico, judicial, etc.). O detalhamento traz algumas manifestações dos impactos do endividamento nas diversas áreas de vida dos servidores do MPDFT: “hoje, o poder aquisitivo ficou bem menor”; “meu marido não sabe dos empréstimos”; “pelo longo prazo, limita as possibilidades de um presente mais tranquilo”; “estresse, preocupação”; “por não ter como pagar algumas dívidas devido ao desconto do consignado em meu contracheque, tive que recorrer a outro consignado e posteriormente a ajuda familiar”.

A informação de uma das entrevistadas, de que “meu marido não sabe dos empréstimos”, evidencia a dificuldade de tratar do assunto no contexto familiar. Ao final do questionário, os entrevistados foram convidados a apresentar sugestões de maneiras mais efetivas de tratar do tema endividamento no contexto institucional. Algumas das propostas apresentadas se mostram interessantes e destacam a necessidade de sensibilização e educação voltada para as finanças pessoais, tais como: “trabalho de conscientização e redução de dívidas”; “encontros virtuais”; “cursos, terapia de grupo, grupos no modelo AA (alcoólicos anônimos), cursos de finanças”; “procurar bancos que oferecessem uma taxa de juros menor,

como o SICOOB”. Uma das respostas corrobora o entendimento de que o endividamento ainda é visto como um “tabu” e tende a ser evitado, subestimado ou até mesmo ignorado: “simplesmente falando ‘endividamento’. Todos têm que ter consciência do seu próprio endividamento e buscar mecanismos de melhorar a situação”.

4.5. Fluxograma Situacional, Árvore de Problemas e Descrição do Problema

A partir da análise SWOT realizada pela APRES, da síntese da percepção apontada por alguns dos atores envolvidos no Projeto Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro, assim como pelo panorama apresentado da literatura relacionada à propensão ao endividamento, podem-se passar para a etapa de identificar o problema com clareza, a ponto de não ser confundido com outros ou até mesmo com suas causas ou consequências. Santana e Tahara (2009) esclarecem que, para Matus, os problemas estratégicos estão sempre entrelaçados com outros problemas, podendo-se identificar causas que são comuns a vários problemas, que se manifestam inclusive em diferentes setores.

No PES, o desenho do fluxograma situacional busca ressaltar as causas do problema e diferenciá-la dos fluxos, acumulações ou regras. Segundo Tancredi *et al* (1998, *apud* Santana e Tahara, 2009), os fluxos (fenoprodução) são as causas que representam ações (fatos concretos); as acumulações (feno-estrutura) referem-se às causas com caráter cognitivo (capacidades e incapacidades, valores ideologias, etc.); enquanto as regras (geno-estruturas) representam as leis e normas formais ou informais.

Ainda de acordo com Tancredi *et al* (1998, *apud* Santana e Tahara, 2009), em um fluxograma situacional cada recebe a denominação de nó explicativo. Contudo, um nó explicativo pode ser considerado um nó crítico. Por conseguinte, nós críticos estão relacionados às causas diretas, principais, essenciais ou cruciais do problema central (macroproblemas) e são influenciadas ou condicionadas por outras causas consideradas indiretas ao macroproblema. Assim, quando um nó crítico é transformado em meta/objetivo alcançado, promove alteração de outra ou de uma série de causas.

Uma simplificação do fluxograma situacional de Matus é a chamada árvore de problemas. Essa ferramenta tem como objetivo explicar o problema, por meio da identificação de suas causas (“raízes”), condicionantes (“tronco”) e consequências (“galhos”, “folhas” e “frutos”). Diante da proposta deste projeto, a elaboração de uma árvore de problemas mostrou-se a escolha mais apropriada neste momento inicial, o que pode ser objeto de reavaliações futuras. Ainda acerca do processo de construção dessa árvore e de suas limitações, Pena (2004,

apud Santana e Tahara, 2009) adverte que a intervenção é feita num contexto complexo, onde as variáveis que o afetam nem sempre são controláveis e outras são imperceptíveis, sendo necessário captar uma ferramenta que permita sintetizar, reduzir a complexidade do contexto e permita a discussão e a procura do consenso. No entanto, essa metodologia é uma ferramenta reducionista da realidade ao estabelecer relações de causa-efeito, devendo haver consciência desse fato e de que essas relações são na verdade sistêmicas e complexas.

Outro aspecto de relevo relativo à formulação dos problemas refere-se ao esforço de síntese, com vistas a facilitar sua visualização na árvore de problemas. Em outro momento, caso seja necessário, pode-se aperfeiçoar melhor a apresentação, por meio de contextualização e detalhamento.

Para facilitar a construção da árvore de problemas, serão adotadas as terminologias propostas por Pena (2004, apud Santana e Tahara, 2009):

1. *Problema Central*: É o macroproblema. Aquele que resulta da existência de todos os outros. Inicialmente aparece representando na parte superior da árvore, quando colocadas as causas, para, em seguida, permanecer na parte central da árvore, após a colocação das consequências.
2. *Causas de 1º Nível*: Ou imediatas. São os microproblemas que contribuem diretamente para a existência do problema central.
3. *Causas de 2º Nível*: Ou mediatas. São os microproblemas que contribuem para os de 1º nível (e assim sucessivamente, 3º nível, 4º nível, etc.).
4. *Causas Terminais*: São os microproblemas que aparecem na árvore sem outras causas que contribuam para a sua existência (são as causas de raiz).
5. *Consequências de 1º Nível*: Ou imediatas. São os microproblemas resultantes diretamente dos efeitos do problema central.
6. *Consequências de 2º Nível*: Ou mediatas. São os microproblemas resultantes diretamente dos de 1º nível (e assim sucessivamente, 3º nível, 4º nível, etc.).
7. *Consequências Terminais*: São os microproblemas que aparecem na árvore sem resultar em outras consequências.

O problema central é identificado por meio da pergunta “por quê?”. Numa estrutura simples de árvore, as causas principais e imediatas do problema central são dispostas lado a lado, paralelamente abaixo do problema central. Assim prossegue-se com a linha de raciocínio, até serem formadas cadeias de vários níveis e com ramificações.

De igual modo, as consequências principais e imediatas do problema central são dispostas lado a lado, paralelamente acima do problema central. Segue-se então a mesma metodologia de análise, até serem formadas cadeias de vários níveis e com ramificações.

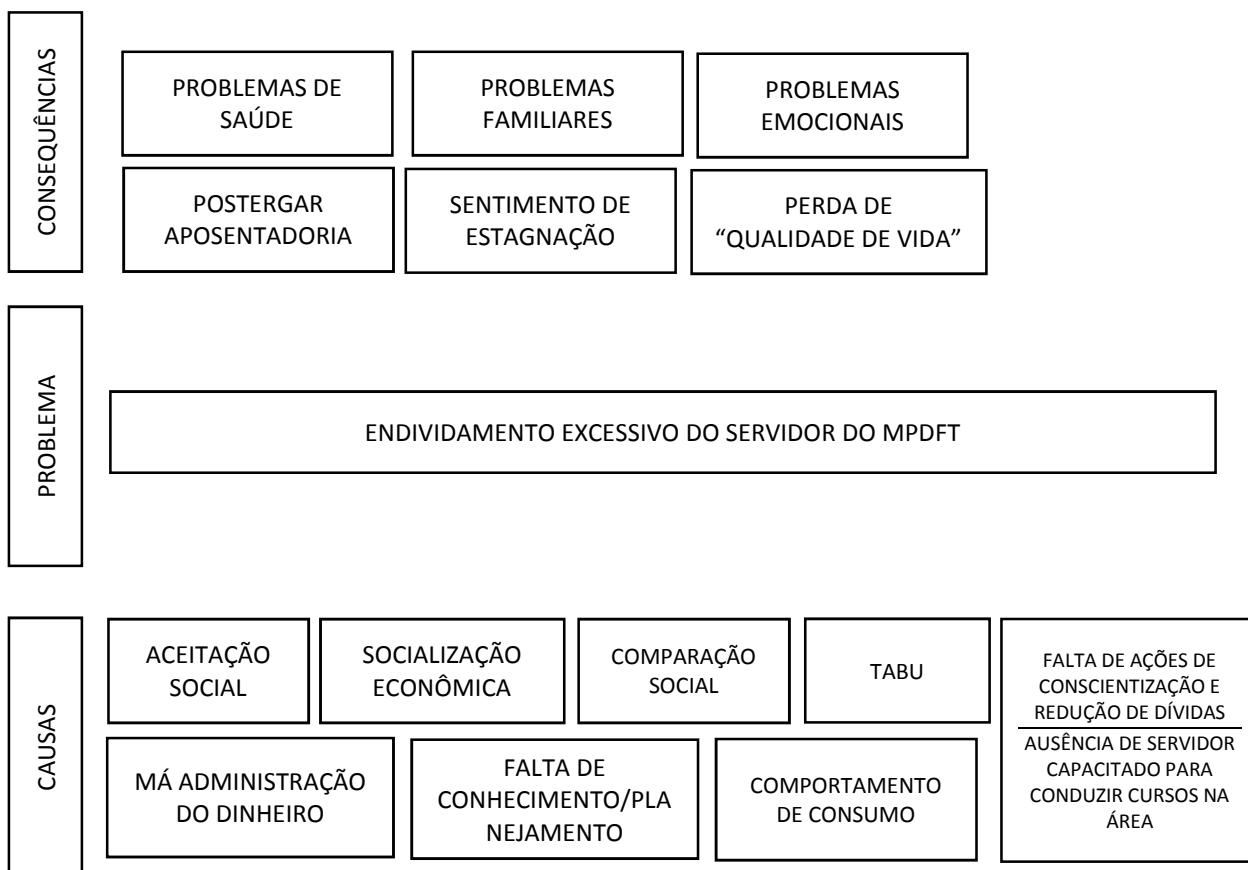
A motivação do presente estudo partiu da observação empírica do endividamento excessivo dos servidores do MPDFT, o que foi constatado por meio das análises descritivas do quadro de pessoal do órgão. A fim de se investigar possíveis causas que levam ao desequilíbrio financeiro dos servidores do MPDFT, a pergunta mais simples, capaz de representar o problema

central, ou seja, aquele mais facilmente percebido, poderia ser: “por que os servidores do MPDFT encontram-se em grau excessivo de endividamento?”.

Quando se trata de endividamento e descontrole sobre finanças, a ponderação mais recorrente sobre as possíveis causas está relacionada à ausência de educação financeira. De fato, a discussão sobre as competências necessárias ao bom uso dos recursos financeiros no Brasil ainda é incipiente. Políticas públicas, como a ENEF, exemplificam a tentativa, ainda que discreta, de políticas públicas voltadas ao fomento da educação financeira. Deve-se salientar a necessidade de que o aprendizado nessa área ocorra de maneira contínua, haja vista a complexidade e evolução das informações e assuntos relacionados às finanças. Todavia, ao longo desta pesquisa foi possível verificar a existência de causas (“raízes”) mais profundas, relacionadas a aspectos culturais, sociais e familiares, os quais, embora complexos, em última análise repercutem na maneira como se lida com o dinheiro.

Feitas tais ponderações, passa-se à elaboração da árvore de problemas, a partir das revisões bibliográficas feitas; do mapeamento de cenários contido no Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro; e das percepções dos participantes do Projeto que participaram da entrevista:

Figura 2 – Árvore de Problemas



5. MOMENTO NORMATIVO

Após a identificação e descrição dos problemas, passa-se ao momento normativo, cuja prioridade se concentra nas operações em relação às causas apontadas no momento explicativo. Outro desafio interessante nesta etapa é a construção de cenários e formas de abordagem, o que se enquadra em uma proposta de projeto interventivo.

O momento normativo consiste no desenho do conjunto de ações necessárias para se atacarem as causas (também chamadas de “nós”) dos problemas identificados no momento explicativo. É o momento em que o “ator social” manifesta sua intenção em mudar a realidade, por meio da atuação sobre os nós críticos, que passam a ser os alvos das operações. Um exemplo de causa (ou nó), identificada por meio da análise SWOT realizada pela APRES, é a necessidade de servidor pertencente ao órgão e capacitado para abordar o tema endividamento. O MPDFT tem se mostrado sensível ao tema, o que fica evidenciado na Portaria nº 892/2019, da Procuradoria-Geral de Justiça, de forma que ações com vistas a atacar essa questão mostram-se bem vindas.

Ainda nesse sentido, merece destaque a receptividade do público em relação a ações educativas voltadas para o endividamento, o que se pode observar por meio da “falta de conscientização e redução de dívidas”, constante na árvore de problemas. Assim, pode-se partir para o desafio de desenhar operações capazes de atingir os nós ou problemas cruciais (e não apenas os sintomas), de modo a alterar positivamente a situação.

Segundo Matus (1993), as operações se constituem em um compromisso de realização de uma ou várias ações. Esse compromisso deve cumprir os seguintes requisitos:

1. Definir o responsável direto por seu cumprimento;
2. Precisar os meios que se serão utilizados para o alcance dos efeitos e dos resultados previstos;
3. Prever a dimensão e o alcance dos resultados esperados em relação aos nós críticos do Vetor de Definição dos Problemas (VDP);
4. Exigir uma aplicação de recursos;
5. Estabelecer o horizonte de tempo em que devem ser executados e no qual se propõe alcançar os resultados.

Para tanto, faz-se uso do recurso da construção de “cenários”, que representam simulações de diferentes possibilidades de abordagem do problema, com base nas informações disponíveis. Como não se consegue controlar as variáveis envolvidas no problema do endividamento do servidor público, tampouco as incertezas capazes de surgir ao longo do estudo, o desafio de desenhar cenários em tal contexto se mostra um exercício de reflexão e criatividade, com o objetivo de encontrar medidas a serem adotadas para resolução dos nós críticos.

Assim, o grande desafio desta proposta de projeto interventivo reside na etapa de construção de cenários futuros ideais e de ações direcionadas a resolver (ou mitigar) os nós críticos. Em etapas posteriores, as medidas e ideias provenientes deste trabalho subsidiarão a elaboração de um plano de ação, objetivo do presente trabalho cuja viabilidade será objeto de análise (o que, segundo o PES, ocorre no momento estratégico), a fim de ser submetido à apreciação superior.

Conforme já mencionado, a visão panorâmica da literatura relacionada ao tema e as informações colhidas em entrevista sugerem a adoção de ações educacionais como uma possível maneira de atacar o problema do endividamento. Souza (2015), na conclusão de seus estudos sobre o endividamento dos servidores públicos da Fundação Universidade de Brasília (FUB), aponta para a possibilidade de existir um profissional da área de finanças, economia, ou correlatas, para prestar serviços fundamentais à saúde financeira dos servidores da FUB, por meio de um programa de educação financeira, com objetivos de sanar os sérios problemas como depressão, ansiedade, abalos na autoestima, relação familiar e os relacionamentos no ambiente de trabalho. Os achados do presente estudo, relacionados à realidade do MPDFT, caminham no mesmo sentido apontado por Souza.

A pandemia acarretou mudanças abruptas nas maneiras de interação e comunicação. Uma delas foi o uso de plataformas virtuais. O ensino remoto revela-se uma tendência em meio à adaptação a novas ferramentas que possibilitam reuniões remotas. O ensino e conscientização dos servidores sobre o tema endividamento mostrou-se necessário, como aponta algumas das manifestações dos participantes da entrevista. Merecem destaque propostas como: “trabalho de conscientização e redução de dívidas”; “encontros virtuais”; “cursos, terapia de grupo, grupos no modelo AA (alcoólicos anônimos), cursos de finanças”; “procurar bancos que oferecessem uma taxa de juros menor, como o SICOOB”. Até mesmo em razão da resistência natural e do “tabu” que cercam o tema, os encontros virtuais proporcionam o alcance e privacidade apropriados nesse tipo de ação educacional e de sensibilização, com vistas ao aumento da percepção do servidor de seu grau de endividamento e da identificação dos fatores (muitas vezes culturais, sociais e psicológicos) responsáveis pelo descontrole financeiro.

“Solucionar” o problema do endividamento excessivo por meio de ações educacionais pode soar uma proposta bastante ambiciosa e até mesmo ingênua, haja vista envolver uma série de aspectos complexos e profundos do ser humano, como as já mencionadas dimensões culturais, sociais, políticas e psicológicas, além da econômica, sobre as questões do consumo, trabalho e dinheiro. Souza (2015) deixa claro que não se trata de uma solução para os problemas do endividamento do servidor público, apenas de uma pequena contribuição. Nessa mesma

esteira o presente projeto busca levantar, após entrevistas, análise descritiva de dados e cotejamento com a literatura relacionada ao tema, cenários possíveis em que o problema do endividamento excessivo do servidor público, senão totalmente resolvido, seja ao menos discutido e mitigado.

5.1 Esboço de Proposta de Intervenção

A partir da árvore de problemas, parte-se então para o desenho de uma ação capaz de afetar a realidade de modo a mitigar o problema detectado por meio do ataque a suas causas fundamentais (ou nós críticos). Trata-se de um desenho de como “deve ser” a realidade, após a operação proposta haver atingido seu objetivo de mudança do cenário inicial.

Santana e Tahara (2008) ensinam que, neste modelo de planejamento, o ponto central consiste em discutir a eficácia de cada ação e que situação objetiva sua realização, em cada projeto, e isso apenas pode ser feito relacionando os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação.

Considerando o cenário adverso e as limitações para desenvolvimento mais aprofundado da presente proposta, o desenho de uma ação interventiva deve adequar-se à realidade e recursos disponíveis. Nesse sentido, os mecanismos de aplicação de políticas públicas se dividem em três tipos fundamentais, que são representados metaforicamente como “cenouras, chicotes e sermões”. Os termos “cenouras e chicotes” referem-se a uma metáfora utilizada por criadores de burros. Quando o animal parava de se movimentar, o criador mostrava uma cenoura na frente do animal, para motivá-lo a se movimentar. Caso ainda permanecesse parado, então o condutor usava o chicote. A cenoura representa o reforço positivo, ou seja, a recompensa, enquanto o chicote representa a punição. Posteriormente, essa metáfora foi expandida para inclusão dos “sermões”, que representam ações educativas.

E como não compete a este estudo imiscuir-se em ações complexas que podem ser definidas como “chicote” ou “cenoura”, cuja elaboração demandaria abordagem no processo legislativo e extrapolaria os objetivos do projeto, a proposta interventiva gira em torno dos “sermões. Ou seja, pretende-se apresentar um plano de ações educacionais com vistas a aumentar a percepção do servidor público sobre os perigos do endividamento excessivo.

A proposta envolve algumas unidades da estrutura organizacional do MPDFT, quais sejam: a Gestão Estratégica, haja vista tratar-se de uma unidade que tem como um de seus objetivos estratégicos a promoção de conhecimentos, habilidades e atitudes, além de um ambiente de trabalho agradável; a APRES, unidade responsável pelo atendimento de servidores

e membros e pelo estímulo de projetos inovadores voltados a saúde e qualidade de vida no ambiente de trabalho; a ASPAG, unidade com conhecimento técnico e detentora de dados relevantes relativos ao endividamento dos servidores e membros do MPDFT, inclusive capaz de fornecer servidor capacitado para atuar como colaborador no projeto. Por fim, qualquer projeto interventivo deve ser submetido à PGJ, órgão máximo do MPDFT, ao qual cabe coordenar as atividades do MPDFT, promover o relacionamento institucional com órgãos públicos e praticar atos de gestão administrativa e financeira que visem à boa gestão do MPDFT.

Como objetivo, a proposta visa fornecer aos servidores e membros do MPDFT a oportunidade de desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes relativos a uma gestão financeira capaz de proporcionar níveis mais elevados de bem-estar. Além disso, espera-se criar um ambiente salutar de sensibilização e reflexão sobre comportamentos e hábitos.

As etapas do projeto podem ser descritas como: 1. Estabelecimento da metodologia, frequência e abordagem mais apropriada ao tema a ser discutido; 2. Apresentação do projeto às demais unidades já mencionadas, para apreciação e sugestão; 3. Submissão do projeto à instância máxima do MPDFT.

Os integrantes, ou executores, da proposta incluem servidores voluntários da ASPAG e da APRES.

O desenvolvimento do projeto se dará por meio de atividades semanais, em grupo, de reflexão e sensibilização, preferencialmente com o uso das tecnologias (encontros virtuais), haja vista o cenário de incerteza ainda presente em razão da pandemia de COVID-19. Além disso, espera-se facilitar a participação de servidores lotados em regiões mais distantes da Sede. Ao longo do estudo, constatou-se a dificuldade de muitos em tratar do tema dinheiro e endividamento, sendo visto por muitos como tabu. Assim, os encontros virtuais podem se mostrar interessantes especialmente para aqueles com maior dificuldade de interação em grupo.

A metodologia incluirá dinâmicas em grupo, apresentação de informações para ampliar a compreensão dos participantes, momentos para expressão de sentimentos, percepções e crenças limitantes, debates, trocas de experiências e reflexão sobre possibilidades de mudança.

Estima-se como período razoável para realização dos encontros semanais o prazo de seis meses. A métrica para avaliação da efetividade do projeto dar-se-á por meio da assiduidade, reação e participação dos inscritos, além da redução das dívidas de crédito consignado no percentual de 10%.

Por certo a avaliação no decorrer e, especialmente, ao final do projeto será de suma importância para avaliar se a proposta foi capaz de atingir seus objetivos, o que pode ser

aperfeiçoado ou se é viável sua replicação, com mais efetividade e clareza.

6. MOMENTOS ESTRATÉGICO E TÁTICO-OPERACIONAL

O momento estratégico abrange as reflexões sobre a viabilidade das propostas apresentadas, sob diversas dimensões: política, econômica, organizativa, cognitiva. Essa viabilidade é uma continuação da análise já iniciada no momento anterior (normativo). Trata-se de uma reflexão sobre a viabilidade e dos desafios das ações desenhadas no momento normativo, desenhada em uma matriz na qual as ações são viáveis e se há recursos disponíveis para executá-las.

Etapa final do PES, o momento tático-operacional consiste na ação propriamente dita, oportunidade em que os planos saem do campo das ideias para transformar a realidade. Trata-se da execução daquilo que foi planejado, com acompanhamento, prestação de contas e avaliação dos resultados objetivos, procedendo-se aos devidos ajustes quando necessários.

Consciente de que tal etapa compete aos atores sociais envolvidos e depende de análise superior, a presente proposta de projeto não tem a pretensão de abordar o momento tático-operacional, limitando-se a servir de ferramenta de planejamento e de investigação de cenários, a fim de subsidiar a tomada de decisão por parte dos gestores públicos (atores sociais) do MPDFT.

7. CONCLUSÃO

A pretensão inicial deste projeto revelou-se frustrada em alguns aspectos, especialmente em razão das limitações impostas pela pandemia de COVID-19. Não obstante, revelaram-se enriquecedoras a análise do nível de endividamento do servidor público do MPDFT por meio de empréstimo consignado com descontos em folha de pagamento, bem como a realização de entrevista com participantes do Projeto de Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro.

Os estudos descritivos coletados a partir do banco de dados da SGP evidenciaram o endividamento como um problema a ser enfrentando, especialmente entre os servidores que se encontram em condições de aposentadoria, mas não o fazem por temor de manter sua subsistência com a redução remuneratória decorrente do ingresso para a inatividade. De fato, o país carece de urgente aprendizado em relação à maneira como sua população lida com dinheiro. Iniciativas como a Enef são necessárias, porém não suficientes, para o desenvolvimento sustentável de uma população crítica e consciente, capaz de se tornar mais

produtiva e de administrar seus recursos financeiros de maneira mais efetiva.

Merece destaque a constatação de ausência de regulação por parte do BACEN no sentido de mitigar os efeitos nefastos acarretados pelo endividamento excessivo dos servidores públicos. Conforme já mencionado, a legislação federal relacionada ao tema ampliou o limite de endividamento do servidor público (“margem consignável”), de 30% para 35% da remuneração mensal bruta, o que expõe ainda mais o servidor aos riscos de não conseguir manter sua subsistência. O MPDFT, no exercício de suas funções institucionais, por meio da Promotoria de Defesa do Consumidor, também poderia ocupar papel mais ativo na promoção da defesa e esclarecimento daqueles que se encontram em situação de endividamento.

Em outra abordagem, constatou-se que o MPDFT se mostra um espaço aberto para ações de combate ao endividamento, o que ficou evidenciado por meio da publicação da Portaria PGJ nº 892, de 2019, que instituiu no âmbito do MPDFT o Projeto Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro, uma oportunidade de desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes relativos a uma gestão financeira equilibrada, acarretando consequências positivas para servidores, seus familiares e, em última análise, para a própria produtividade do órgão. A pesquisa de percepção com integrantes do Projeto Autoconhecimento e Bem-estar Financeiro, promovido pela APRES, trouxe alguns dos desafios enfrentados pelos servidores que se encontram na condição de dificuldade de administrar seus empréstimos consignados. Em razão disso, a proposta de intervenção gira em torno de ação educativa e de conscientização de membros e servidores. Diante das limitações para implementação de “cenouras” ou “chicotes”, o “sermão” mostra-se mais adequado ao contexto descrito ao longo do estudo e às pretensões do presente trabalho.

O método PES, caracterizado por estar voltado para situações complexas e com diversas variáveis envolvidas, é uma ferramenta útil para a análise da situação e desenho dos cenários para encontrar possíveis soluções. Há que se salientar tratar-se de um método de redução (ou simplificação) da realidade, não sendo possível incluir todos os aspectos envolvidos no tema objeto de estudo.

A proposta de ações de conscientização e sensibilização podem ser desenvolvidas ainda nos cursos de ambientação realizados logo após a posse em cargo público. Com servidor do quadro, ciente da cultura organizacional e da estrutura de carreira do órgão, é possível ensinar (inclusive magistrados e membros do Ministério Público) que vencimentos passam por ciclos e que são necessárias preparação e adaptação a períodos de ausência de reajuste salarial e diminuição do poder de consumo, assim como a utilização adequada dos rendimentos, registro mensal de gastos e análise de despesas supérfluas que podem ser cortadas, para que tais

vencimentos cumpram seu papel de assegurar uma vida digna ao servidor e a sua família. Em situações extremas, auxílio psicológico não deve ser descartado.

Distante de querer abordar todos os aspectos que gravitam em torno desse tema tão intrigante, atual e polêmico, o presente trabalho espera contribuir para estudos posteriores e elaboração de ações voltadas à adoção de práticas de combate ao endividamento do servidor público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, N. A. **Endividamento e sobre-endividamento do servidor público do Poder Executivo do Estado do Ceará**. Dissertação de Mestrado Profissional em Economia no Setor Público. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

ARTIFON, S; PIVA, M. **Endividamento nos dias atuais: fatores psicológicos implicados nesse processo [2013]**. Psicologia.pt [Portal dos Psicólogos]. Disponível em: <<https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0771.pdf>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

ARTMANN, E. **O Planejamento Estratégico Situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial**. Cadernos da Oficina Social (COPPE/UFRJ), v. 3, p. 98-119, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Caderno de Educação Financeira – Gestão de Finanças Pessoais**. Brasília: BCB, 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/Cuidando_do_s_eu_dinheiro_Gestao_de_Financas_Pessoais/caderno_cidadania_financeira.pdf>. Acesso em 21 de abril de 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Empréstimo consignado: características, acesso e uso**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf>. Acesso em 21 de abril de 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010. **Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm>. Acesso em 21 de abril de 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020. **Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10393.htm#art10>. Acesso em 16 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 30 de julho de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.172, de 21 de outubro de 2015. **Altera as Leis nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para**

dispor sobre o desconto em folha de pagamento de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13172.htm>. Acesso em 28 de julho de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016. **Dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União e as carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público; fixa valores de sua remuneração; e revoga a Lei nº 11.415, de 15 de dezembro de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13316.htm>. Acesso em 21 de abril de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.753, de 26 de novembro de 2018. **Dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13753.htm>. Acesso em 28 de abril de 2020.

BRASIL. Lei nº 14.131, de 30 de março de 2021. **Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14131.htm>. Acesso em 27 de abril de 2021.

BRASIL, MEC. **Base Nacional Comum Curricular – BNCC, abril de 2020.** Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em 21 de abril de 2020.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar um modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Ipea: Brasília, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Peic anual: Perfil do endividamento das famílias brasileiras em 2020.** Disponível em: <<http://cnc.org.br/editorias/economia/pesquisas/peic-anual-perfil-do-endividamento-das-familias-brasileiras-em-2020>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

CORDEIRO, N. J. N.; COSTA, M. G. V.; SILVA, M. N. da. **Educação financeira no Brasil: uma perspectiva panorâmica.** Ensino da Matemática em Debate, v. 5, nº 1 (2018). Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/emd/article/view/36841>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

CUNHA, B. **Pessoas acima de 55 anos são mais afetadas pelo superendividamento.** Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 5 de julho de 2018. Disponível

em: <<https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/6019-Pessoas-acima-de-55-anos-sao-mais-afetadas-pelo-superendividamento>>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

FERREIRA, V. R. M. **Psicologia econômica: como o comportamento econômico influencia nas nossas decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GENTIL, D; BRUNO, M. **Endividamento das famílias e expropriação salarial no Brasil: o motor da acumulação financeira na pandemia e além**. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

MATUS, C. **O plano como aposta**. Tradução: Frank Roy Cintra Ferreira. São Paulo em Perspectivas, v. 5, n. 4, p. 28-42, out.-dez./1991.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Vol. 1. Brasília: Ipea, 1993.

MEDEIROS, A. L. B. **Alfabetismo funcional em alunos do curso de administração de empresas e sua relação com a autoeficácia e autocontrole de suas atividades de aprendizagem**. Dissertação de Mestrado em Administração. Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, 2006.

MISOCZKY, M. C. A; GUEDES, P. **Planejamento e programação na administração pública**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC, v. 1. [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

PRADO, M. F. **A influência de fatores psicológicos e comportamentais no risco de crédito: uma abordagem à luz da psicologia econômica**. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). Portaria nº 39, de 24 de junho de 2014. **Regulamenta as consignações em folha de pagamento no âmbito do Ministério Público da União**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/20436>>. Acesso em 30 de julho de 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). Portaria nº 60, de 12 de março de 2020. **Estabelece medidas temporária de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS)**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PortariaPGRMPU60COVID19.pdf>>. Acesso em 3 de novembro de 2020.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MPDFT (PGJ). Portaria nº 892, de 17 de outubro de 2019. **Institui, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o projeto Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro e dá outras providências**.

ROGERS, P. **Psicologia do risco de crédito: análise da contribuição de variáveis psicológicas em modelos de credit scoring.** Tese de Doutorado em Administração. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTANA, R. M; TAHARA, A. T. S. **Planejamento em enfermagem: aplicação do processo de enfermagem na prática administrativa.** Editus: Ilhéus, 2008.

SOUSA, A. F.; TORRALVO C. F. **A gestão dos próprios recursos e a importância do planejamento financeiro pessoal.** VII SEMEAD, 2003. Disponível em: <http://sistema.semead.com.br/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Finan%E7as/FIN01-_A_gest%E3o_dos_pr%F3prios_recursos.PDF>. Acesso em 14 de abril de 2020.

SOUZA, D. R. **Endividamento do servidor público: uma análise econômica da situação na UnB.** Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

TEMÓTEO, A. **Servidores públicos estão cada vez mais endividados.** Correio Braziliense. Brasília, 19 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/07/19/internas_economia,695866/servidores-publicos-estao-cada-vez-mais-endividados.shtml>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

TONI, J. **O que é planejamento estratégico situacional?** Revista Espaço Acadêmico, n. 32, janeiro de 2004. Disponível em: <https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2012/04/detoni_o-que-c3a9-o-pes-2004.pdf>. Acesso em 16 de agosto de 2021.

ANEXO

QUESTIONÁRIO

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1 Gênero:

- Masculino
- Feminino

1.2 Faixa etária:

- 18 a 29 anos
- 30 a 40 anos
- 41 a 50 anos
- 51 a 60 anos
- Acima de 60 anos

1.3 Nível de escolaridade:

- Ensino médio
- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

1.4 Tempo de ingresso no MPU:

- 1 a 5 anos
- 6 a 10 anos
- 11 a 15 anos
- 16 a 20 anos
- Mais de 20 anos

2. FAIXA SALARIAL E CONTEXTO FAMILIAR

2.1 Estado civil:

- Solteiro(a)
- Casado(a) / união estável

- Viúvo(a)
- Divorciado(a) / Separado(a)
- Outros

2.2 Remuneração pessoal bruta:

- Entre R\$5.000 e R\$10.000
- Entre R\$10.000 e R\$15.000
- Entre R\$15.000 e R\$20.000
- Entre R\$20.000 e R\$25.000
- Acima de R\$25.000

2.3 Orçamento familiar:

- Entre R\$5.000 e R\$10.000
- Entre R\$10.000 e R\$20.000
- Entre R\$20.000 e R\$30.000
- Entre R\$30.000 e R\$40.000
- Acima de R\$40.000

2.4 Recebe abono de permanência?

- Sim
- Não

2.5 Quantidade de pessoas que compõem seu núcleo familiar (que convivem no mesmo domicílio, contribuem financeiramente ou possuem despesas atendidas pelo orçamento familiar):

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 ou mais

3. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO

3.1 Quantas rubricas de empréstimo consignado você possui em seu contracheque?

- 1
- 2
- 3
- 4 ou mais

3.2 Quando foi a primeira vez que você contraiu empréstimo consignado?

- Cerca de 1 ano após ingressar no serviço público
- Cerca de 2 a 5 anos após haver ingressado no serviço público
- Cerca de 5 a 10 anos após haver ingressado no serviço público
- Mais de 10 anos após haver ingressado no serviço público

3.3 Os membros de sua família sabem que você possui empréstimo consignado?

- Sim
- Não

3.4 Quais motivos levaram você a contrair o empréstimo consignado que consta atualmente em seu contracheque (pode marcar mais de uma alternativa)?

- Para pagamento de outras dívidas (cartão de crédito ou cheque especial).
- Para renegociar um consignado que já possuía a uma taxa de juros menor.
- Para renegociar um consignado que já possuía e receber um valor a mais (“troco”).
- Adquirir imóvel.
- Comprar carro.
- Abrir um negócio / empreender.
- Problemas de saúde.
- Ajudar um familiar.

Poderia detalhar melhor as circunstâncias que o levou a tomar consignado?

3.6 Em sua opinião, o empréstimo consignado resolveu a situação que enfrentava à época?

- Sim

Não

Em parte

Poderia detalhar melhor?

3.7 Você acredita que seu(s) consignado(s) acarreta(m) algum problema em sua vida (econômico, social, familiar, psicológico, judicial, etc)?

Sim

Não

Se sim, poderia detalhar melhor?

3.8 Se participou do Programa “Autoconhecimento e Bem-Estar Financeiro”, promovido pelo MPDFT, quais eram suas expectativas à época?

3.9 Poderia detalhar se alguma(s) dessa(s) expectativa(s) foi/foram atendida(s)?

4.0 O tema endividamento costuma gerar constrangimentos e ser tratado como “tabu”. Possui alguma sugestão sobre como esse tema poderia ser abordado de maneira mais efetiva no âmbito do MPDFT?
