

O ORÇAMENTO DOS BRASILEIROS: POR QUE ELE NÃO DESPERTA MAIOR INTERESSE?

AUTORES

FERNANDO REZENDE

ARMANDO CUNHA

ORGANIZADOR

CESAR CUNHA CAMPOS

2014

Nº 20



Primeiro Presidente Fundador
Luiz Simões Lopes

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

CONSELHO DIRETOR

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

Vogais
Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvéas,
José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira e
Roberto Paulo Cezar de Andrade

Suplentes
Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto,
Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior,
José Ermírio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e
Maurício Matos Peixoto

CONSELHO CURADOR

Presidente
Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente
João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais
Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Ary Oswaldo Mattos Filho (EDESP/FGV), Carlos Alberto Lenz Cesar Protásio, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Eduardo M. Krieger, Fernando Pinheiro (Souza Cruz S/A), Fernando Bomfiglio (Souza Cruz S/A), Heitor Chagas de Oliveira, Jaques Wagner (Estado da Bahia), João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia), Leonardo André Paixão (IRB - Brasil Resseguros S.A.), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda.), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sandoval Carneiro Junior (DITV - Depto. Instituto de Tecnologia Vale) e Tarso Genro (Estado do Rio Grande do Sul).

Suplentes
Aldo Floris, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Roberto Castello Branco (Vale S.A.), Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A.), Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A.) e Victório Carlos de Marchi (AMBEV)

Sede
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591
CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, www.fgv.br

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.



Diretor
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle
Antônio Carlos Kfourri Aidar

Diretor de Qualidade
Francisco Eduardo Torres de Sá

Diretor de Mercado
Sidnei Gonzalez

Diretores-Adjuntos de Mercado
Carlos Augusto Lopes da Costa
José Bento Carlos Amaral

EDITORIAL

Editor-Chefe
Sidnei Gonzalez

Coordenação, Pesquisa e Redação
Fernando Rezende
Armando Cunha

Coordenação Editorial
Melina Bandeira

Coordenação do Projeto Gráfico
Patrícia Werner

Projeto Gráfico e Diagramação
Patrícia Werner
Camila Senna

Colaboração
Manuela Fantinato

Revisão
Cristina Romanelli
Gabriela Costa
Luciana Ache

Fotos
www.shutterstock.com
www.corbis.com

Esta edição está disponível para
download no site da FGV Projetos:
fgvprojetos.fgv.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
INTRODUÇÃO.....	07
1. QUAL É O TAMANHO E O PERFIL DE NOSSO ORÇAMENTO?.....	08
2. O QUE ACONTECEU COM ELE?.....	19
3. QUAIS AS EXPLICAÇÕES PARA ESSA SITUAÇÃO?.....	31
4. QUAIS AS IMPLICAÇÕES DESSA ARMADILHA?.....	45
5. COMO TUDO ISSO REPERCUTE NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E EM SUAS POPULAÇÕES?.....	50
6. O QUE PODE SER FEITO PARA RECUPERÁ-LO?.....	56

APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, o país vem progredindo em diversos campos e tornando-se referência em questões de equilíbrio econômico, transparência, desenvolvimento e inovação. Paralelamente, a sociedade se mostra cada vez mais participativa e interessada nos rumos da tomada de decisões dos governos municipais, estaduais e federal. Nesse contexto, “O orçamento dos brasileiros: Por que ele não desperta maior interesse?”, dos professores da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) Fernando Rezende e Armando Cunha, coloca em pauta essa questão fundamental, fornecendo análises sobre o perfil do orçamento, seu processo de elaboração e consequências para a economia e a população. O diagnóstico constitui útil subsídio à discussão da reforma orçamentária e à sustentação do modelo de crescimento brasileiro.

Muito se discute sobre o valor dos impostos que recaem sobre todos os brasileiros ou o alto preço da administração estatal, mas pouco se fala em como todas essas – e outras várias – questões afetam o orçamento público. Para que essa discussão vá além, é necessário atentar sobre a importância do orçamento público para todo o funcionamento saudável da sociedade, tendo em vista a reflexão sobre as prioridades, os resultados e os desperdícios envolvidos no uso dos recursos. Contextualizar a questão é abrir espaço para mudanças reais tanto nos comportamentos macroeconômicos, quanto no cotidiano dos cidadãos.

Esta publicação pretende despertar o interesse pelo tema do orçamento, a partir da sólida experiência que a FGV acumula em seus 70 anos dedicados à pesquisa e à produção de conhecimento. A linguagem simples e acessível tem o objetivo de facilitar a compreensão de todos, desde os técnicos e gestores até a população comum, pois acreditamos que informação e conhecimento devem ser compartilhados para inspirar transformações benéficas que façam com que o país siga em frente em seu caminho de desenvolvimento.

Boa leitura!

Cesar Cunha Campos
Diretor
FGV Projetos



INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os meios de comunicação têm dado grande espaço a notícias que destacam o peso dos impostos que recaem nas costas de todos os brasileiros, mas o mesmo não ocorre com respeito à forma como os recursos oriundos desses impostos são utilizados. O que explica esse fato? Por que o orçamento formado com o dinheiro que o governo extrai compulsoriamente dos cidadãos, por meio de uma grande variedade de tributos, não é motivo de igual interesse?

Uma possível explicação reside na dificuldade de entender o seu conteúdo. A linguagem utilizada nos documentos que divulgam o conteúdo do orçamento e a execução da despesa não é de fácil compreensão. Mas isso não é suficiente para explicar a pouca atenção que ele desperta. O noticiário destaca a indignação de todos os que dependem dos serviços públicos para tratar da saúde, adquirir conhecimentos, chegar ao trabalho e circular em segurança, com respeito à qualidade desses serviços, mas ninguém se lembra de mencionar que por detrás dessa situação está o orçamento.

Leis obrigam os governos a promover a transparência fiscal, mas o discurso da transparência se limita a disponibilizar informações sobre o orçamento e sobre a execução da despesa na internet. Isso é necessário, mas insuficiente. Na maior parte dos casos, serve para denunciar escândalos, abusos de autoridades com respeito a gastos com viagens, sobrefaturamento de obras públicas, salários de funcionários e tudo aquilo que de alguma maneira sirva para alimentar conversas em reuniões familiares ou em mesas de um bar. É preciso mais para provocar um debate sobre prioridades, beneficiários, desequilíbrios, resultados e desperdícios envolvidos nas decisões sobre o uso dos recursos públicos.

No entanto, não há demanda para que as informações sejam apresentadas de forma a propiciar esse debate. Se a informação não é demandada, ela não é produzida. As regras que comandam a elaboração e a execução do orçamento pressupõem que a sociedade deveria participar das decisões sobre o uso dos recursos que compõem o orçamento durante a tramitação da proposta que o governo elabora e envia ao Congresso para ser discutida e votada. Mas afora a mobilização de alguns setores que buscam preservar seu espaço no orçamento, a sociedade brasileira não se envolve nesse debate. Ninguém se lembra de perguntar ao deputado que ajudou a eleger nas últimas eleições como ele votou, quando chamado a exercer esse direito nas diversas etapas em que a proposta orçamentária é apreciada até ser finalmente aprovada.

É preciso mudar essa situação. O orçamento público é muito importante para ser ignorado. Ele repercute no cotidiano dos cidadãos, afeta o comportamento da inflação, é fundamental para proporcionar iguais oportunidades de ascensão social para uma parcela expressiva da população e para melhorar as condições necessárias ao desenvolvimento do país. Em suma, precisa ser conhecido e respeitado.

O propósito deste texto é despertar a atenção e o interesse pelo orçamento. Não é uma tarefa fácil, porque as deformações que ele foi acumulando ao longo do tempo multiplicaram as dificuldades para que ele seja reconhecido, e contribuíram para que ele tenha perdido as qualidades que deveria exibir. Mas é exatamente isso que torna importante conhecê-lo. É mediante a percepção dessas deformações que ficará evidenciada a necessidade de promover as reformas necessárias para devolver ao orçamento as qualidades que ele deve exibir.

1. QUAL É O TAMANHO E O PERFIL DE NOSSO ORÇAMENTO?

O SALTO DO ORÇAMENTO

Numa esquina movimentada, ao lado do marco que identifica o local de fundação da cidade de São Paulo, um grande painel eletrônico procura chamar a atenção dos apressados transeuntes. O painel, que leva o título de impostômetro, registra o montante de impostos arrecadados pelo governo até a data indicada, e mostra a velocidade com que novas somas são acrescentadas a cada minuto. Em 21 de maio de 2013, a cifra exibida nesse painel indicava que nos primeiros 142 dias do ano passado o montante arrecadado já estava na casa dos 655 bilhões de reais, e crescia a um ritmo alucinante: 195 milhões por hora ou 3,2 milhões por minuto.



Apesar da magnitude das cifras, afora os que se apressam a tirar uma foto sem atentar para o seu significado, ninguém parece prestar atenção. Algum curioso que se postasse diante desse painel provavelmente perguntaria: de onde vem esse dinheiro, e para onde ele vai? Se o governo extrai dos contribuintes essa montanha de dinheiro, porque os serviços públicos não funcionam como deveriam? Quem é responsável por essa situação?

Difícilmente encontraria alguém que fornecesse a resposta correta. A de que tal situação resulta do desinteresse da sociedade pelo orçamento. O dinheiro que os governos arrecadam integra o orçamento da nação. A maior parte, cerca de dois terços do total, é controlada pelo governo federal e o restante por estados e municípios. Todos são obrigados a elaborar um orçamento detalhando como os recursos que ficam sob sua responsabilidade são utilizados, que presidentes, governadores e prefeitos devem encaminhar aos poderes legislativos para serem apreciados, discutidos e aprovados pelos representantes do povo em cada unidade da federação. Assim determina a Constituição, mas o que de fato acontece?

Por que um orçamento tão grande não merece maior atenção? A resposta é simples. Por que nada de relevante é nele decidido. E mesmo a pequena parcela que resulta de decisões adotadas durante o processo de elaboração e aprovação do orçamento não é necessariamente executada.

Mais de noventa por cento do dinheiro que pinga a cada minuto nos cofres do Tesouro Federal é drenado automaticamente, quase ao mesmo tempo, para atender a compromissos assumidos, os quais, em grande parte, resultam de acordos firmados durante o processo de elaboração da nova Constituição, promulgada em 1988, e das leis que regulamentaram a aplicação dos direitos por ela assegurados.

O processo de elaboração da Constituição foi marcado pela reação da sociedade ao modelo de crescimento econômico e à centralização do poder prevalentes durante o regime militar.

A reação a um crescimento econômico que ampliava as desigualdades sociais, e deixava a grande maioria da população à margem dos frutos desse crescimento, exibiu a bandeira da universalização dos direitos de cidadania. Todos os cidadãos, independentemente de estarem formalmente empregados, deveriam ter direito à aposentadoria, a auxílios financeiros em caso de doença ou desemprego, a programas assistenciais e a serviços de saúde e de educação oferecidos gratuitamente pelos poderes públicos.

No tocante ao centralismo político, três aspectos mereceram especial atenção: a recuperação pelo Congresso de prerrogativas que ele havia perdido durante o regime militar, a exemplo do poder para apresentar emendas ao orçamento; o fortalecimento e a expansão do judiciário para ampliar o acesso à justiça; e a eliminação da camisa de força que limitava a organização e funcionamento dos partidos políticos, para que a representação popular refletisse a diversidade da sociedade brasileira.

Todos cuidavam de fortalecer a democracia e de restaurar o princípio constitucional de separação e autonomia dos poderes na república.

O fortalecimento da democracia também demandava o reforço do federalismo, para reduzir a concentração de poderes nas mãos do governo central e devolver a estados e municípios condições para lidarem com as demandas de suas respectivas populações. Para tanto, ficava estabelecida a obrigação de o governo federal repassar pouco menos da metade dos dois mais importantes impostos de sua competência (o Imposto de Renda e o IPI) para estados, municípios e fundos de desenvolvimento regional.

O perfil do orçamento federal, que se formou em decorrência dos novos dispositivos constitucionais, mudou rápida e radicalmente. Após a regulamentação dos direitos sociais, que, entre outros dispositivos, estabeleceu novas regras a serem aplicadas às aposentadorias de trabalhadores rurais e instituiu a adoção do piso de um salário-mínimo para todos os benefícios concedidos pelo INSS, as despesas cresceram de uma hora para outra exercendo forte pressão sobre os cofres do governo, já na primeira metade da década de noventa do século passado.

Outro fator que contribuiu para a expansão das despesas foi o enquadramento dos funcionários públicos federais em um novo regime jurídico que provocou uma explosão da demanda por aposentadorias, uma vez que 80% dos funcionários civis da União, que eram contratados pelo regime de trabalho CLT, passaram a usufruir o direito à aposentadoria integral e à paridade de vencimentos com os servidores em atividade. Em razão disso, 45 mil funcionários se aposentaram no ano seguinte à vigência desse novo regime.

O impacto inicial dessas medidas foi forte. Para suportar o crescimento das despesas, o governo promoveu uma rápida escalada dos impostos, cujo impacto está refletido nos números do impostômetro. Entre 1970 e 1992, a carga de impostos suportada pelos cidadãos brasileiros era da ordem de 25% do PIB, isto é, o Estado ficava 1/4 com cerca de toda a riqueza gerada no país. No curto espaço de duas décadas (entre 1991 e 2011), a montanha de impostos recolhidos pelo governo aumentou em 50%, elevando-se para 35% do PIB, sem que isso tivesse causado maiores ruídos ou motivado a reação popular.

Para onde foi esse dinheiro? Uma parte, que encolheu ao longo do período, foi repassada a estados e municípios. Da parcela restante, a quase totalidade foi absorvida pelo atendimento aos novos direitos instituídos pela Constituição e pelas exigências do combate à inflação. Mesmo a parte obrigatoriamente destinada à saúde e à educação não produziu os resultados esperados, como indicam as evidências a respeito da qualidade desses serviços. As despesas cresceram e os cidadãos foram convocados a pagar a conta, mas os benefícios para a sociedade são claramente insatisfatórios. O que explica esse resultado?



O TAMANHO DO ORÇAMENTO

O tamanho do orçamento das nações difere em razão do papel que cada sociedade atribui ao Estado em matéria de promoção do crescimento econômico, sustentação da estabilidade monetária e de redução das disparidades sociais. Essas são as principais razões para as diferenças no tamanho dos orçamentos nacionais. Em decorrência das opções adotadas em 1988, o do Brasil é bem maior do que o de países com uma renda por habitante similar à nossa, e equipara-se àqueles encontrados em países desenvolvidos. Apenas para citar alguns exemplos, nosso orçamento é bem maior do que o orçamento dos mexicanos, maior, mas nem tanto, do que o dos argentinos, da mesma ordem de grandeza do orçamento dos australianos, e um pouco menor do que o orçamento dos canadenses.

Esse fato não parece ser objeto de preocupação. Afinal, nosso orçamento cresceu em razão das importantes mudanças ocorridas durante o gradual processo de transição que marcou os últimos momentos do regime militar e a redemocratização do país, no qual ganhou destaque a necessidade de adotar um novo modelo de crescimento em que a preocupação com a justiça social tivesse posição de relevo.

Ademais, até recentemente, tudo aparentava estar sob controle a despeito da turbulência econômica e da instabilidade política que marcou o final da década de oitenta e a primeira metade da década de noventa do século passado, pois a inflação se encarregava de corroer o valor real dos principais componentes da despesa, e o governo conseguia manter o equilíbrio das contas aumentando o endividamento.

Mas essa aparente tranquilidade escondia um crescente desequilíbrio decorrente do crescimento praticamente automático das despesas com o atendimento das novas responsabilidades que o governo teve que assumir para cumprir o mandato constitucional. Em decorrência, o crescimento do gasto foi escapando ao controle do orçamento, que perdeu a função para a qual foi originalmente concebido de ser o instrumento de controle da sociedade sobre o perfil e o tamanho do gasto público.

O fato acima assinalado está refletido nos dados sobre a composição do crescimento da despesa do governo federal na primeira década deste século, exibidos na tabela seguinte. Eles mostram que a totalidade desse crescimento deve-se a apenas três itens: os benefícios previdenciários administrados pelo INSS, que foram impulsionados pela não revisão das regras de concessão de aposentadorias e pensões num contexto de rápido envelhecimento da população; as despesas assistenciais, inclusive o seguro-desemprego; e as despesas de custeio nos setores de saúde e educação. Em valores absolutos, excetuando-se as despesas financeiras, os gastos do governo federal, em 2010, subiram para um nível um pouco maior do que o dobro do alcançado em 1999.

. Gastos Não Financeiros do Governo Federal 1999-2010 - (R\$ bilhões de julho de 2011 /1)

	PESSOAL	INSS	CUSTEIO ADMINISTRATIVO	CUSTEIO SAUDE E EDUC.	GASTOS SOCIAIS	INVEST.	OUTROS	TOTAL
1999	104.35	128.19	37.08	40.88	13.78	11.72	1.93	337.92
2000	110.73	135.26	36.42	42.75	14.31	15.90	1.93	357.30
2001	119.69	144.27	25.01	45.50	22.53	29.08	2.09	388.18
2002	126.47	156.60	29.73	48.08	25.27	25.04	2.14	413.32
2003	115.74	163.50	30.11	44.48	25.92	10.39	2.61	392.74
2004	120.37	180.94	32.15	47.77	33.93	17.26	3.16	435.58
2005	123.72	195.86	42.44	51.16	37.27	18.37	3.03	471.86
2006	136.03	213.51	43.71	51.88	47.52	22.54	3.14	518.33
2007	144.72	230.42	48.03	58.95	53.88	27.49	3.09	566.59
2008	153.40	233.99	38.67	62.35	58.16	33.15	4.07	583.79
2009	169.67	251.59	39.26	68.53	68.39	38.19	4.53	640.15
2010	177.66	271.97	44.12	78.82	73.83	50.27	4.56	701.23
2011	179.28	281.44	46.32	84.26	79.70	47.50	5.90	724.40
1999-2011	74.93	153.25	9.25	43.38	65.92	35.79	3.98	386.48

Fonte: Tesouro Nacional e SIAFI, conforme Almeida, 2011. OBS.: exclui capitalização da Petrobras em 2010. 1/ Os valores foram atualizados pela inflação medida pelo índice de preços ao consumidor- IPCA.

Os desequilíbrios se agravaram quando o governo teve que enfrentar o impacto da crise econômica que atingiu o país em 1998 e foi obrigado a promover um forte ajuste fiscal para sustentar a estabilidade monetária e salvar a nova moeda, o real. Dadas as conhecidas dificuldades para cortar gastos, o ajuste em questão dependia de aumentar as receitas em um volume suficientemente grande para não deixar dívidas a respeito da disposição do governo em superar a crise.

Mas à medida que a expansão das receitas dava cobertura adicional para o crescimento das despesas com o atendimento dos novos direitos sociais, que precisavam dar conta de uma demanda reprimida de grande parte da população por acesso a escolas, serviços de saúde e programas assistenciais, e também do rápido aumento do número de beneficiários da previdência social, o tamanho e os desequilíbrios do orçamento cresciam.

A renovada disposição do governo em sustentar o equilíbrio das contas públicas e atender às exigências de responsabilidade fiscal, somada à expansão dos benefícios sociais, angariou o apoio da população de baixa renda, que teve seu poder aquisitivo ampliado pelo fim da corrosão inflacionária dos salários, pela elevação do piso dos benefícios previdenciários e pela expansão dos programas de

transferência de renda a famílias pobres. Em decorrência, as providências necessárias para controlar a inflação se uniram, numa relação estável, às prioridades da sociedade.

Os frutos dessa união se multiplicaram à medida que a economia foi se recuperando da crise e passou a registrar índices mais satisfatórios de crescimento. Com a economia em expansão, as receitas continuaram se expandindo e turbinaram os gastos com os benefícios por elas financiados, contribuindo para aumentar o capital político do governo junto à massa da população.

O capital político acumulado pelo governo, inicialmente por meio da preservação da estabilidade da moeda e, em seguida, mediante a expansão de benefícios sociais, também favoreceu o relacionamento deste com o Legislativo. Amparado em altos índices de popularidade, o governo pode ampliar sua base de apoio no Congresso mediante negociações que envolvem a liberação de recursos que atendem a interesses dos parlamentares, tanto aqueles oriundos de emendas ao orçamento, como os repasses feitos por alguns ministérios que beneficiam suas bases eleitorais. A união dos interesses da agenda macroeconômica e da agenda social ganhou o apoio de um forte padrinho que reforçou sua estabilidade.

Nesse contexto, ao invés de ser percebido como um problema, o crescimento do desequilíbrio do orçamento adquiriu uma insuspeitada funcionalidade que explica a indiferença com que esse fato é observado. A insatisfação com a qualidade dos serviços públicos cresce, mas ninguém se lembra de que uma das razões para isso é a perda de qualidade do orçamento.

O PERFIL DO ORÇAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES

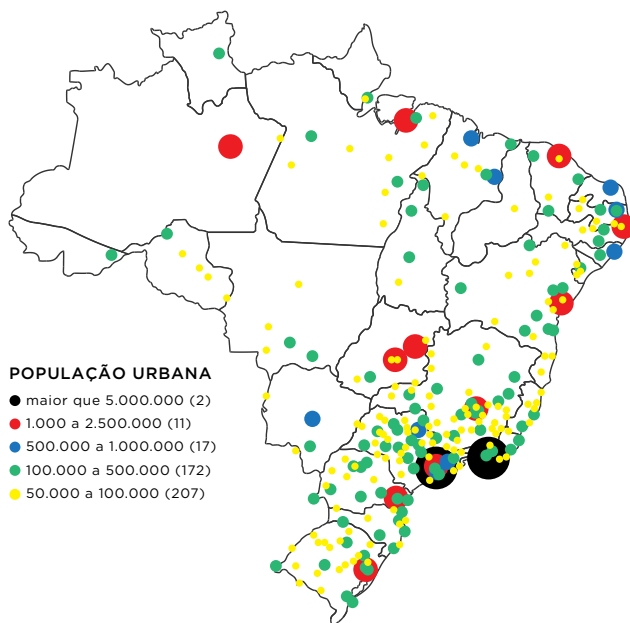
Com o passar dos anos, o orçamento foi exibindo uma crescente rigidez e um acentuado desequilíbrio, que não permitem que ele dê conta das inúmeras demandas da sociedade por mais e melhores serviços públicos. Particularmente afetadas por essas características são as demandas por melhores serviços urbanos, como o transporte, a segurança e a moradia, que embora façam parte do rol de direitos sociais estabelecidos no artigo sexto da Constituição, não contam com garantias de recursos financeiros para serem atendidas. A consequência desse fato se revela na forma da precariedade do transporte coletivo, nas más condições de moradia, na insegurança nas cidades e nas tragédias que se repetem cada vez com maior intensidade em todos os verões, para citar apenas algumas questões relacionadas ao orçamento.

A escassez de recursos orçamentários para investimentos na infraestrutura urbana repercute em especial nos municípios. O fato de essa questão não ter sido objeto de questionamentos e debates públicos chama atenção, pois o descaso a que foi relegada a questão urbana é particularmente severo em face do ritmo de urbanização experimentado pelo Brasil, que acompanhou o rápido declínio da

população rural, ocorrido entre 1970 e 2010, registrado nos censos realizados pelo IBGE. Neste último ano, os habitantes de áreas rurais haviam se reduzido a 16% da população total do país, num período em que o tamanho da população brasileira duplicou.

Ademais, o rápido processo de urbanização foi acompanhado por importantes mudanças na ocupação do território, movidas pela concentração da produção industrial e, mais recentemente, pela modernização e expansão da fronteira agrícola e mineral, que contribuíram para esvaziar os pequenos municípios, concentrando uma parcela crescente da população em cidades de médio e grande portes. Em 2010, 21% de toda a população brasileira acotovelava-se em apenas 15 municípios com mais de um milhão de habitantes, cujas áreas, somadas, correspondiam a apenas 0,3% do território nacional. Em números absolutos, essa população já era maior do que todos os habitantes das zonas rurais. Nas quatro décadas concluídas em 2010, o deslocamento populacional levou a que cerca de dois terços da população urbana passasse a morar em cidades com mais de 100 mil habitantes.

Configuração da rede de cidades com mais de 50 mil habitantes



Fonte: Diniz, 2011.

Das carências urbanas que se acumularam nas últimas décadas, o saneamento é, sem sombra de dúvida, uma das mais graves, pois responde pelo crescimento de doenças associadas a precárias condições sanitárias. Apesar de alguns avanços registrados em áreas como o abastecimento de água e a coleta de lixo, dados do IBGE indicam que 20% dos domicílios brasileiros não estão conectados a uma rede de abastecimento de água e não são atendidos pela coleta de lixo, e apenas 55% desses domicílios despejam a água usada em uma rede geral de coleta de esgotos, mas nem todo o líquido escoado pela rede é submetido a um tratamento adequado antes de ser despejado na natureza.

Os efeitos da precariedade do transporte e da situação do trânsito também acarretam sérias repercussões, especialmente se atentarmos para o fato de que 40% da população brasileira vivem em apenas noventa e nove municípios cujas populações superam 250 mil habitantes. A expansão do transporte individual, que vicejou na ausência de medidas para expandir e modernizar o transporte coletivo, provocou a redução dos índices de mobilidade e acessibilidade, a degradação das condições ambientais, o desperdício de tempo em congestionamentos crônicos, e a elevada mortalidade por acidentes de trânsito. O stress gerado pelo tempo de deslocamento para o trabalho e a multiplicação de acidentes nas vias urbanas repercutiram no aumento das dificuldades que o Sistema Único de Saúde (SUS) enfrenta para prestar os serviços que a população dele espera.

Aos fatos apontados, acresce a urbanização da pobreza e as grandes desigualdades sociais nas cidades. Os quase 11 milhões de domicílios brasileiros que se localizam em cidades com mais de 250 mil habitantes e exibem uma renda familiar *per capita* inferior a 1 salário-mínimo enfrentam condições extremamente adversas. E mesmo a população idosa, que vive nas cidades grandes recebendo um salário-mínimo dos programas assistenciais, não pode ser considerada em situação favorável.

A magnitude das transformações demográficas também contribuiu para a expansão de gastos com benefícios sociais, tanto os previdenciários quanto os assistenciais. De um lado, o numeroso contingente de idosos que viviam em cidades com mais de cem mil habitantes, associado ao avanço na dissolução do matrimônio e à legalização de novos laços conjugais, gerou um fenômeno que tem chamado a atenção dos analistas: o número de mulheres jovens que recebem pensão em decorrência da morte de seus maridos.

A despesa do INSS com o pagamento de pensões por morte não encontra paralelo no mundo moderno. Em 2008, 3,5% do PIB foram despendidos com este tipo de benefício, muitas vezes mais do que em países europeus da OCDE conhecidos pela generosidade de seus sistemas de bem-estar social. É claro que o volume de pensões pagas a viúvas jovens não explica o tamanho do gasto com esse benefício, mas o fato de ter despertado a atenção dos analistas indica que ele tem contribuído significativamente para sua expansão.

A liberalidade das regras brasileiras explica essa distorção. Para obter esse benefício, não há exigência de cumprimento de um período mínimo de contribuição; não há necessidade de ser casado, basta comprovar união estável; não há restrições de idade para o recebimento da pensão; o benefício não cessa com um novo casamento; a pensão pode ser acumulada integralmente com a aposentadoria e outras fontes de renda; e o valor do benefício é sempre integral, não depende do número ou da idade dos dependentes.

De outra parte, o crescimento da força de trabalho urbana também deve ter contribuído para um fenômeno recente de difícil explicação: o crescimento dos pagamentos de auxílios a trabalhadores em razão de doença, reclusão e acidentes, bem como do seguro-desemprego, em um contexto de aceleração da economia e de aquecimento do mercado de trabalho.

O crescimento das despesas com auxílio-doença tem sido atribuído a brechas na legislação, e a um menor rigor nas perícias médicas decorrente da terceirização da prestação desse serviço, mas pode ser também uma consequência do crescimento da força de trabalho urbana com baixa qualificação profissional, que amplia as chances de o trabalhador adquirir doenças no ambiente de trabalho e ser vítima de acidentes, no local em que exerce suas atividades ou no caótico trânsito urbano. No caso do seguro-desemprego, a demissão forçada pode ter contribuído para o aumento dos gastos, pois quando o mercado está aquecido o trabalhador recebe seguro-desemprego, FGTS, aviso prévio e proporcional de férias, voltando ao mercado de trabalho ao término do período de afastamento.

À medida que as mudanças no processo de urbanização reforçavam a destinação de recursos públicos para programas de transferência de renda, o governo federal se via incapaz de intervir para evitar a deterioração da infraestrutura urbana e da qualidade de vida nas cidades. Com a limitação que os estados também enfrentam para ampliar seus investimentos, o problema ficou nas mãos dos municípios, que além de não terem condições de lidar sozinhos com o tamanho dos problemas, não conseguem lidar com a dimensão supramunicipal da questão urbana nas grandes cidades.

O contraste dos números é marcante. O crescimento das despesas com o custeio dos programas de transferência de renda (LOAS, Bolsa-Família e Seguro-Desemprego) levou esses gastos a 1,90% do PIB em 2010, um índice 4 vezes maior do que o total dos investimentos federais em habitação, saneamento e urbanismo.

Os fatos assinalados repercutem na economia e na sociedade. Além do prejuízo para a qualidade da vida urbana, a insuficiência e precariedade das vias de trânsito, a má qualidade do transporte público, a carência de serviços adequados de saneamento, o aumento da violência, e o abandono do planejamento urbano compõem um quadro que não favorece a decisão de localização de novos investimentos em atividades modernas no Brasil, comprometendo a competitividade e o crescimento do país.



2. O QUE ACONTECEU COM ELE?

Os desequilíbrios e as distorções acumuladas contribuíram para que o orçamento fosse acometido de graves deficiências, que o impedem de exercer o papel a ele reservado em uma democracia.

Em tese, o orçamento da nação é o instrumento por meio do qual os cidadãos do país devem controlar as decisões sobre as prioridades na repartição dos recursos que o Estado deles extrai compulsoriamente por meio do pagamento de impostos. Portanto, as decisões sobre a repartição dos recursos deveriam ser tomadas durante o processo anual de elaboração da proposta orçamentária e de discussão e aprovação do orçamento pelos representantes do povo no Congresso. Mas, como vimos, não é isso que ocorre.

A relação das deficiências que ele acumulou inclui uma forte miopia, a dificuldade de adaptar-se a mudanças, problemas para manter-se em pé e a impossibilidade de ser reconhecido. Em razão disso, perdeu importância e deixou de ser objeto de interesse dos cidadãos.

UMA FORTE MIOPIA

De acordo com as regras aprovadas pelos representantes do povo que redigiram o texto da nova Constituição, o processo orçamentário deveria atender a dois requisitos essenciais: visão estratégica e transparência. Para isso, deveria cumprir três etapas complementares. Primeiro, o orçamento deveria estar ancorado em um plano plurianual que contemplasse estratégias e diretrizes nacionais para um horizonte de quatro anos e indicasse as prioridades com respeito à repartição de recursos dos orçamentos anuais relativos ao período abrangido pelo plano. Segundo, a elaboração do orçamento de cada ano seria balizada por parâmetros a serem estabelecidos em uma lei de diretrizes orçamentárias. Terceiro, a elaboração do orçamento anual deveria obedecer às diretrizes definidas na referida lei e não poderia conter programas e projetos que não fizessem parte do respectivo plano plurianual.

A visão estratégica seria objeto de um processo continuado de elaboração de planos quadrienais, que deveriam ser constantemente renovados para refletir mudanças na dinâmica socioeconômica e também nas prioridades de gasto em função da alternância do poder político inerente ao regime democrático.

As regras constitucionais buscaram também criar as condições necessárias para dar transparência às decisões sobre o uso dos recursos públicos, mediante a exigência de envio prévio ao Congresso Nacional, para ser amplamente discutida, de proposta contendo os parâmetros a serem utilizados nas estimativas de receitas e despesas, bem como as prioridades que deveriam orientar as decisões de gasto, que, após aprovadas, seriam objeto de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias que iria balizar a elaboração do orçamento anual. Por meio desse debate, a sociedade poderia tomar conhecimento

do tamanho do orçamento de cada ano e participar das escolhas relativas às prioridades a serem aplicadas ao uso dos impostos recolhidos pelo governo.

Todavia, as boas intenções que presidiram a elaboração das regras orçamentárias contempladas na Constituição não encontraram terreno fértil para prosperar. A visão estratégica foi inicialmente afetada por um ambiente econômico marcado por índices elevados de inflação, que dificultavam a elaboração de previsões realistas para o futuro, e, em seguida, pelas medidas adotadas para promover o ajuste fiscal e sustentar a estabilidade da moeda, que, conforme mencionado anteriormente, esteve ameaçada por ocasião da crise internacional que atingiu as economias latino-americanas em 1998 e dirigiram o foco das atenções para o curto prazo.

Os planos plurianuais continuaram a ser elaborados para cumprir as formalidades legais, mas foram perdendo a característica de um plano estratégico. Uma vez que a regra constitucional proíbe a inclusão nos orçamentos anuais de programas que não estejam previstos no plano do período, as incertezas reinantes e os conflitos políticos contribuíram para que esses planos fossem desfigurados, de modo a transformá-lo em uma detalhada lista de programas e ações, e assim garantir o espaço para que, por ocasião da elaboração dos respectivos orçamentos, tudo já esteja explicitamente autorizado por ele. Para reforçar essa garantia, os planos são revistos a cada ano, para acomodar novas demandas, invertendo a relação entre plano e orçamento. Ao invés do orçamento ajustar-se ao plano, é o plano que se ajusta ao orçamento.

Um exemplo da distorção apontada é exibido pelo plano aprovado para o período 2004-2007, que contemplava cinco macro-objetivos, ou estratégias, 30 desafios, 374 programas e cerca de 4.300 ações! Todo esse conjunto deveria contribuir para a geração de um círculo virtuoso de crescimento, que, no médio e longo prazos, seria alimentado por uma sequência de eventos e reforçado pela implementação de reformas institucionais e programas sociais, de modo a reconciliar a expansão econômica com a distribuição da renda e a inclusão social.

O modelo foi mantido na elaboração do plano para o quadriênio 2008-2011, que, além de reiterar o compromisso com um crescimento comprometido com a inclusão social e a redução das desigualdades, enfatizava duas outras preocupações importantes da agenda governamental: a preservação ambiental e a integração territorial. O total de programas contemplados nesse plano se reduziu a 306, uma queda de cerca de 20% em relação ao plano anterior, mas ainda assim um número que evidencia a dificuldade que o modelo dos planos plurianuais enfrenta para eleger prioridades.

O calendário estabelecido para a elaboração, discussão e aprovação desse plano plurianual também não contribuiu para que a visão estratégica se firmasse. De acordo com esse calendário, o projeto contendo a proposta do governo para os próximos quatro anos deve ser enviado ao Congresso no segundo semestre do primeiro ano do mandato de um novo governante, contendo as previsões de recursos e as aplicações programadas para o respectivo período. Dessa forma, a discussão da

proposta é atropelada pela apreciação do projeto para o orçamento do primeiro ano de um novo mandato presidencial. Não há tempo, portanto, para que o plano seja apreciado como deveria, uma vez que a prioridade é obviamente atribuída à apreciação do projeto do orçamento.

Ainda que a proposta de elaboração de planos quadrienais fosse aplicada tal como o previsto no texto constitucional, convém assinalar que o prazo de quatro anos é, obviamente, muito curto para um horizonte adequado de planejamento. Uma visão estratégica requer olhar mais adiante – mais de uma década –, e revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída.

A rigor, em razão da forte rigidez orçamentária, as decisões estratégicas foram cristalizadas de tal forma que as negociações sobre a alocação dos recursos públicos acabam se reduzindo a aspectos de menor importância para o futuro da nação. Não há espaço para um planejamento que oriente as decisões com respeito à destinação dos recursos que compõem o orçamento.

TEM DIFICULDADES PARA SE ADAPTAR A MUDANÇAS

Além da impossibilidade de dar conta dos problemas que se acumularam em face do acelerado ritmo de urbanização, as mudanças no perfil etário da população também afetaram a capacidade de o orçamento atender às demandas por melhoria dos serviços de saúde e de educação.

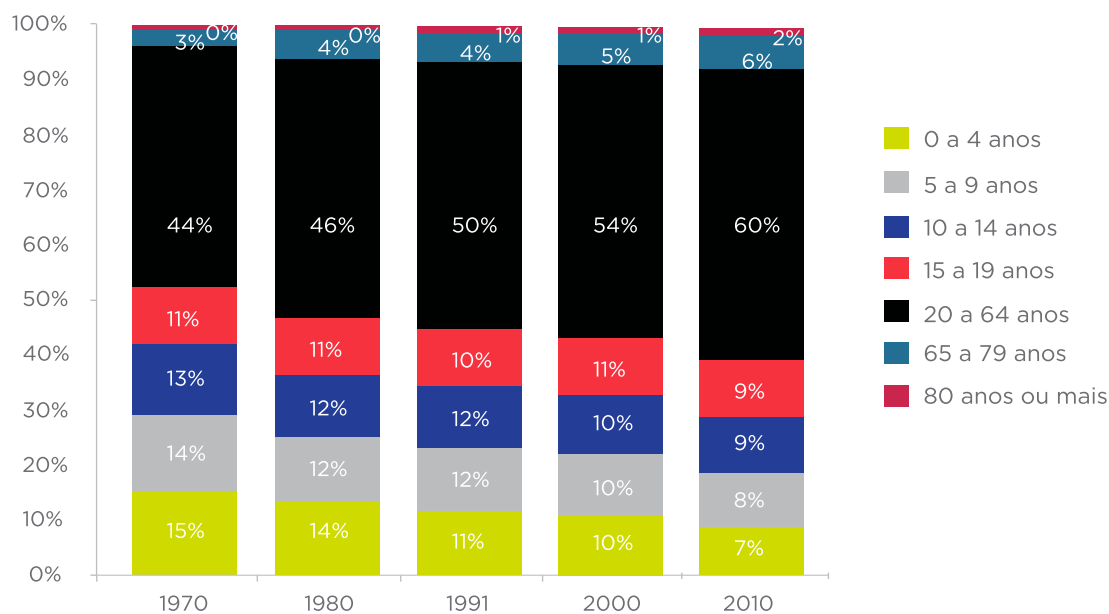
Em apenas quatro décadas, multiplicaram-se as cabeças brancas e a venda de tintura para cabelos. Os 11 milhões de brasileiros, que hoje se beneficiam do atendimento preferencial nos bancos, viajam de graça nos ônibus e entram primeiro nos aviões, já representam 8% do total de habitantes do país, um índice 3,7 vezes maior do que o registrado em 1970. No mesmo período, a participação de crianças com menos de 9 anos de idade reduziu-se à metade, recuando para 15% no último censo.

A população com idade entre 10 e 19 anos também caiu, em porcentagem do total, embora a um ritmo reduzido, ao mesmo tempo em que crescia significativamente o grupo daqueles que têm mais de 14 e menos de 65 anos, que compõe a chamada população economicamente ativa, isto é, aquela que integra a chamada força de trabalho. O gráfico abaixo ilustra a magnitude dessas transformações.

O forte crescimento do número de idosos explica grande parte da expansão dos gastos com benefícios previdenciários observada anteriormente, e repercute no crescimento da demanda por serviços de saúde, que não contam com recursos suficientes para cumprir o mandato constitucional de prover assistência médica a todos os brasileiros, independentemente de qualquer contribuição específica para isso.

Apesar da redução do número de crianças, a demanda de recursos para financiar os serviços educacionais também cresceu, em parte porque são maiores os custos para atender a expansão do ensino médio, que cresce em linha com o aumento do número de jovens. De outra parte, porque com o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho também aumentou a procura por creches. Ademais, o forte crescimento da população compreendida na faixa de 20 a 64 anos demandou maior atenção ao ensino profissionalizante.

Mudanças na composição da população por faixas etárias



Fonte: IBGE (Censos demográficos)

Mas, na contramão do aumento da demanda por saúde e educação, as garantias de recursos financeiros para o seu atendimento encolheram, apesar do forte aumento da arrecadação tributária. A intenção de destinar à saúde pelo menos trinta por cento das receitas das contribuições sociais não resistiu à expansão dos benefícios previdenciários e dos programas assistenciais, entre os quais destacam-se os benefícios amparados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Programa Bolsa-Família. Os recursos direcionados para esses programas mais do que dobraram entre 2002 e 2010. No início da década passada, o custeio da educação e da saúde superava em três vezes os gastos sociais acima mencionados, relação essa que se reduziu a duas vezes em 2010.

Por isso, as garantias financeiras dos direitos abrangidos pela seguridade social não foram suficientes para dar conta do recado. À medida que os gastos com a previdência e a assistência social bancados pelo INSS foram exigindo uma parcela crescente da receita das contribuições sociais, a área da saúde foi em busca de recursos e de garantias adicionais. A criação da contribuição sobre a movimentação financeira, no auge da crise de financiamento da saúde, foi o primeiro passo nessa direção, seguido pela nova regra que determina que os gastos com esse setor devem crescer à mesma taxa de crescimento da economia. A educação, que conta com 25% da receita dos impostos federais, se sai melhor em momentos de crescimento econômico, em que a arrecadação desses impostos se expande mais rapidamente, e, por isso, apresentou um ganho expressivo nos anos recentes.

Como os interesses que sustentam a expansão dos programas de transferência de renda estão fortemente organizados, a pressão sobre o restante do orçamento aumenta, e o conflito que vem crescendo no interior da agenda social do governo só pode ser resolvido se o orçamento aumentar de tamanho. Caso contrário, cresce a incapacidade do orçamento para ajustar-se a mudanças nas demandas decorrentes da dinâmica socioeconômica, e o Brasil não consegue aproveitar o bônus demográfico representado pelo impacto do aumento da força de trabalho no potencial de crescimento da economia.

A rigidez e os desequilíbrios que o orçamento foi acumulando ao longo das últimas duas décadas, justamente no período em que as mudanças demográficas se acentuaram, impediram que esse bônus fosse aproveitado. O ônus demográfico sufocou o bônus, ao impedir que o orçamento público tivesse condições de abrigar os investimentos e outras despesas igualmente relevantes para o crescimento, como a qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos.

NÃO FICA EM PÉ SOZINHO

Os desequilíbrios que o orçamento acumulou ao longo dos anos não permitem que ele se sustente sem estar devidamente amparado em um forte tripé, formado pela união dos interesses das agendas macroeconômica, social e política do governo federal. As duas primeiras pernas desse tripé se consolidaram em decorrência do já assinalado casamento dos interesses associados à sustentação das agendas macroeconômica e social do governo. A terceira se formou à medida que os expedientes adotados para administrar o orçamento também se revelaram de utilidade para o relacionamento do poder Executivo com sua base de apoio no Congresso.

Entre os expedientes acima mencionados, está o controle sobre a liberação das emendas introduzidas por parlamentares na proposta orçamentária que o governo envia ao Congresso para ser aprovada. Mas o relacionamento do orçamento com a política não se limita a essa prática, envolvendo também a liberação de recursos que compõem programas de iniciativa do governo federal cuja execução é remetida à responsabilidade de estados e municípios, que são, muitas vezes, previamente negociados com a base aliada ao governo no Congresso.

Dados sobre a execução de investimentos mostram que a relação entre o volume de investimentos retidos e o efetivamente liberado é maior nos casos dos ministérios que administram programas cuja execução é, majoritária ou totalmente, da responsabilidade de estados e municípios, e cujo controle está nas mãos de representantes de partidos da base aliada. Nessa situação, encontravam-se os Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, da Saúde, do Turismo e dos Esportes. Um menor volume de recursos do orçamento vigente liberado no mesmo ano indica que essa prática amplia o arsenal à disposição do Executivo para negociar o apoio à aprovação de medidas de seu interesse.

Quatro dos cinco ministérios acima destacados foram objeto de um detalhado exame dos fluxos de autorização do gasto para analisar o comportamento desses fluxos e as diferenças entre eles. Como era de se esperar, os valores cresceram ao longo do período, a irregularidade na concessão de autorização para gastar é grande, e os valores foram se concentrando nos finais de cada ano, com exceção dos anos eleitorais de 2008 e 2010. Nesses anos, verifica-se um aumento das autorizações em meados do ano, devido a exigências da legislação eleitoral, nos Ministérios das Cidades, Turismo e Esportes, que abrigam parte relevante das transferências orçamentárias a estados e municípios.

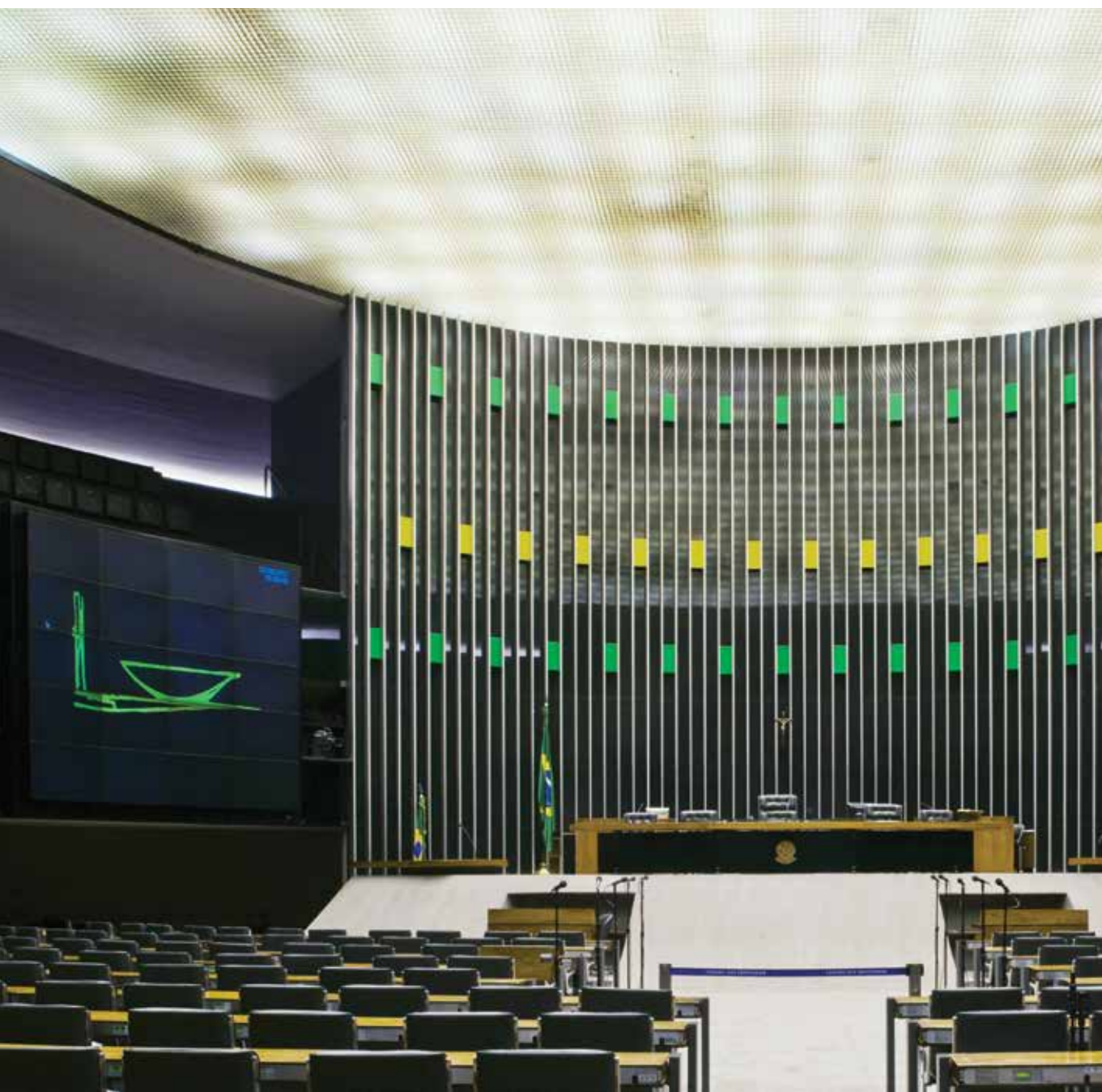
Os fatos assinalados nos parágrafos anteriores fornecem uma evidência suficientemente forte para justificar a proposição de que o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo não se apoia apenas no controle sobre a liberação de emendas, estendendo-se a todos os expedientes utilizados para controlar a execução orçamentária. Outro aspecto que reforça esse argumento é a instituição de um novo tipo de emendas ao orçamento em 2012, as chamadas Emendas de Iniciativa Popular. Na elaboração da proposta orçamentária de 2012, cerca de 80% dos municípios fizeram audiências públicas e selecionaram quais ações em saúde, dentre as escolhidas pelos parlamentares, deveriam receber emendas de valor que variou entre 300 e 600 mil reais, de acordo com o tamanho da população dos municípios beneficiados.

Cabe assinalar, ademais, que as regras que regulam a apresentação de emendas individuais ao orçamento vêm sendo alteradas desde 1995, revelando uma nova faceta do relacionamento entre os poderes Executivo e o Legislativo. Até esta data, cada parlamentar podia apresentar 25 emendas. Este número foi reduzido para 20 nos anos seguintes, mas retornaram a este patamar em 1998. A partir de 1999, foi estabelecido um valor máximo para as emendas individuais de 1,5 milhão de reais por parlamentar. Este valor foi elevado para 10 milhões em 2007, e para 15 milhões em 2012, dos quais 2 milhões deveriam ser direcionados para a área da saúde. Essa nova regra é mais um elemento que indica as dificuldades que o governo enfrenta para sustentar os gastos em saúde, ao mesmo tempo em que cria um incentivo para que parlamentares optem por apresentar emendas que terão 100% de chances de serem liberadas.

Ao fixar valores e definir os critérios a serem observados, privilegiando as emendas que visam transferir recursos a municípios, a legislação orçamentária promove a aderência das emendas às prioridades

do governo, ao mesmo tempo em que fornece aos parlamentares uma opção de atender suas bases eleitorais propondo emendas que tenham mais chance de ser liberadas.

A liberação dos recursos acumulados passou a ser o alvo principal da negociação política, e o acúmulo de despesas represadas passa a operar como uma espécie de limite de crédito cuja concessão se apoia numa forma particular de um cartão de fidelidade, com a diferença que não pode ser automaticamente utilizado. Quanto maior o crédito acumulado, maior o poder de negociação.



PERDEU IMPORTÂNCIA, NINGUÉM SE INTERESSA POR ELE

A centralização do controle da execução da despesa na Secretaria do Tesouro Nacional foi reforçada no início da primeira década deste século, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a regulamentação de um de seus dispositivos que estabeleceu a possibilidade de o Executivo, mediante decreto, bloquear gastos sempre que ao programar a execução orçamentária, o que deve ser feito trinta dias após aprovado o orçamento pelo Congresso, constatar que ele é inconsistente com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Neste caso, decreto do Executivo bloqueia gastos previstos no orçamento para que a execução da despesa se ajuste às metas fiscais estabelecidas. Mas à medida que cresce o volume de despesas engavetadas aumenta a dificuldade para executar as despesas previstas no orçamento do exercício corrente, tendo como consequência a explosão do volume de gastos represados.

Mantidas as regras vigentes, a ocupação do orçamento pelos gastos que gozam de alguma forma de proteção tende sempre a crescer, pois as principais garantias instituídas apoiam-se em tributos próprios, percentuais da receita, ou vinculações ao PIB. A situação se agrava quando a conjuntura econômica é desfavorável, mas não melhora na reversão do ciclo econômico, pois os recursos que se tornam disponíveis em momentos de crescimento econômico são imediatamente capturados para atender a demandas do Executivo, pressões de setores organizados, ou demandas de outros poderes.

Em decorrência, decisões estratégicas sobre a alocação de recursos são tomadas à margem do orçamento, visto que, no processo de sua elaboração, a quase totalidade dos recursos já está previamente comprometida. Dado o estreitamento do espaço para uma negociação política de alto nível, que dirija a atenção para os grandes agregados orçamentários e avalie se a repartição dos recursos está em sintonia com as prioridades estratégicas nacionais, as negociações acabam se reduzindo a aspectos de menor importância para o futuro da nação. Nesse contexto, a atenção do Legislativo se volta para os detalhes e para a busca de maior influência por meio de imposição de exigências legais que criam embaraços à execução do orçamento e cerceiam a atuação dos gestores públicos.

O avanço sobre o orçamento conduziu a uma forma particular de acomodação, em virtude da qual ele se tornou irrelevante sob qualquer perspectiva. A principal manifestação de sua irrelevância é o pouco caso dispensado às leis orçamentárias, que se manifesta de várias maneiras:

- No padrão de votação das leis orçamentárias;
- Na pouca atenção dispensada pela mídia;
- No esvaziamento do papel do Legislativo; e
- No desinteresse da população e dos agentes privados.

Contrariamente à atenção dispensada ao controle sobre a execução da despesa, a rotina do ciclo orçamentário, que abrange o processo de elaboração, discussão e aprovação dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, segue o ritual estabelecido sem maiores conflitos. As principais questões que se destacam ao longo desse processo são as que repercutem nos direitos assegurados sobre o orçamento, a exemplo do valor do salário-mínimo e do reajuste do funcionalismo, além de outras de menor impacto fiscal, como o estabelecimento de pisos para a remuneração de algumas categorias de servidores públicos.

Uma vez que os acordos em torno das questões assinaladas são estabelecidos, a tramitação dos projetos de lei no Congresso segue sem maiores ruídos, a não ser que surjam conflitos que motivam ameaças de aprovar leis que ampliem direitos sobre o orçamento, como a inclusão, na pauta de votação da Câmara dos Deputados, de proposta para instituição de um piso para a remuneração de policiais militares, que ocorreu durante a discussão que precedeu a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias para 2012.

São três as modalidades de votação de projetos de lei no Congresso Nacional, de acordo com o regimento comum (Câmara e Senado), promulgado em 1970. A votação pode ser simbólica, isto é, na forma do voto das lideranças, nominal ou secreta. O voto de liderança só não pode ocorrer quando há exigência de quorum especial para aprovação, ou seja, no caso de leis complementares e propostas de emenda à Constituição. Para que o voto de liderança seja utilizado basta o requerimento do líder da bancada ou de 1/6 dos votos dos senadores ou deputados. Como as leis orçamentárias são leis ordinárias, não há exigência de votação nominal, mas sua aprovação por voto de lideranças é mais uma evidência da perda de importância e do desinteresse dos representantes do povo pelo orçamento.

Outra manifestação da pouca importância dispensada ao exame da peça orçamentária é fornecida pelo esvaziamento da Comissão Mista de Orçamento, formada por representantes da Câmara de Deputados e do Senado Federal, que, após ter assumido papel relevante na reestruturação por que passou na esteira do chamado escândalo dos anões do orçamento, foi sendo esvaziada. O número de seus membros foi reduzido à metade, na comparação com o existente em 1993, contrariando aqueles que acreditavam na importância dessa Comissão como lugar privilegiado para a negociação dos poderes Executivo e Legislativo em matéria orçamentária.

Os fatos apontados repercutem no desinteresse da mídia em tratar seriamente do orçamento. Afora os temas acima apontados, que mobilizam os setores com direitos assegurados sobre o orçamento e referências quase sempre negativas ao número e à qualidade das emendas apresentadas por parlamentares à proposta orçamentária, não se vê análises competentes sobre prioridades no uso dos recursos públicos e sobre as consequências das escolhas orçamentárias para a sociedade e o futuro do país. Tal situação contrasta com a que se verifica em outros países em que a discussão da proposta orçamentária enviada pelo Executivo ao Legislativo é objeto de detalhadas análises publicadas nas primeiras páginas dos principais jornais do país.

Uma questão que sempre foi objeto de controvérsia – as estimativas de receita – e alvo de acirradas discussões em torno da realidade dos parâmetros utilizados pelo Executivo para estimar os recursos que iriam compor o orçamento, também deixou de merecer a devida atenção. A regra constitucional, que estabelece a impossibilidade de ser incluídas emendas à proposta orçamentária sem a correspondente previsão de recursos para atender à despesa, não é mais motivo de preocupação, pois a reestimativa das receitas efetuada pelo Congresso não é contestada pelo governo, que passou a lidar com esse problema mediante a imposição posterior dos contingenciamentos.

Ironicamente, aquilo que deveria ser a essência de um processo orçamentário eficiente, uma rigorosa previsão das receitas que irão assegurar a execução dos programas previstos no orçamento, passou a ser um fato de menor importância para esse fim. A rigor, uma previsão acurada das receitas deixou de ser interessante para ambos os poderes, Executivo e Legislativo, uma vez que também deixa em aberto a possibilidade de modificar o orçamento ao longo do ano para lidar com necessidades imprevistas.

Uma evidência do fato apontado no parágrafo anterior é fornecida pela quantidade e pelo montante de novas despesas que são acrescidas ao orçamento – os chamados créditos adicionais – e pela facilidade com que esses créditos são aprovados. No período 1995-2010, as leis que aprovaram esses créditos representaram 42,6% de todas as leis ordinárias promulgadas, sendo que todas foram simbolicamente aprovadas por votos das lideranças.

Os aditamentos ao orçamento não se explicam apenas por impactos de crises externas ou previsões mal feitas de receitas. Eles podem ser uma decorrência da própria necessidade de tomar medidas não previstas no orçamento aprovado para sustentar a acomodação das relações do Executivo com o Legislativo. Como o orçamento deixou de ser representativo do que de fato vai ser executado, sua aprovação não merece a devida atenção, uma vez que o que conta mesmo é a execução orçamentária. Desse modo, torna-se necessário promover constantes alterações, o que explicaria não só o volume dos aditamentos, mas também a facilidade com que são aprovados.

A singular acomodação no relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, que permite administrar a política macroeconômica, sustentar a agenda social do governo e manter um relativo equilíbrio na situação política, reforça o desinteresse pelo orçamento.

Não por acaso, portanto, os elementos colhidos na pesquisa conduzida pelo Programa de Estudos Fiscais da EBAPE, em parceria com o FGV-Opinião, que visava aferir a importância dispensada pela sociedade ao orçamento revelaram alto grau de desinteresse e de conhecimento a respeito. Dentre os resultados colhidos pela pesquisa, destacam-se os seguintes:

- Quem declara conhecer o orçamento tem maior interesse e vice-versa. No entanto, mais de 25% dos que declararam ter interesse não têm conhecimento, e 15% dos que declararam ter conhecimento não têm interesse; e

- A maioria acredita que na definição do orçamento – impostos e gastos – prevalece o interesse dos políticos, concorda com a afirmação de que o governo decide sobre os gastos pensando nas próximas eleições, e percebe que há uma grande distância entre o previsto no orçamento e o efetivamente executado.

À medida que os fatos apontados se acumulam, a atenção de todos se dirige para a execução da despesa e não para o orçamento. E como a execução da despesa trata cada vez mais do passado, aumenta o desinteresse e a perda de importância do orçamento.





3. QUAIS AS EXPLICAÇÕES PARA ESSA SITUAÇÃO?

O ADMINISTRADOR ASSUMIU DUAS CONTAS DISTINTAS

Conforme a intenção dos que escreveram a nova Constituição, o administrador do orçamento ficaria com a responsabilidade de operar duas contas distintas. Uma para bancar os benefícios previdenciários, os programas assistenciais e as despesas com a atenção à saúde, isto é, tudo aquilo que passava a compor o que veio a ser chamado de seguridade social. Essa conta passava a ser abastecida com o recolhimento das contribuições sociais incidentes sobre o lucro líquido, a receita das empresas e os salários dos trabalhadores. A outra, abastecida pelos impostos sobre a renda, a produção industrial, as importações e outros tributos menores cobrados pelo governo federal, deveria repassar automaticamente pouco menos da metade dos depósitos mensais a estados, municípios e fundos regionais de desenvolvimento, e usar o restante para cobrir todas as demais despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a educação, a defesa, os investimentos na infraestrutura de transportes, energia e comunicações, a proteção do meio-ambiente, além de todas as demais atividades a cargo dos vários ministérios que integram a administração federal.

Cada uma dessas contas tinha, portanto, fontes exclusivas de recursos, deveriam compor orçamentos próprios e ser operadas de forma independente. A intenção era evitar que os recursos das contribuições sociais fossem utilizados para cobrir outras despesas que não as destinadas a sustentar os benefícios previdenciários, a saúde e a assistência social.

A intenção tinha méritos, mas a forma utilizada para garantir o atendimento de alguns direitos sociais da população foi inadequada. Ela refletiu as condições particulares sob as quais a nova Constituição foi elaborada, que ecoavam as críticas e as reações ao caráter excludente e concentrador do crescimento econômico ocorrido durante o regime militar, e as expectativas de que o novo ciclo de desenvolvimento deveria ser comandado pelo Estado e marcado por uma preocupação dominante com a redução das desigualdades sociais. Para isso, era necessário proteger os gastos sociais e criar um orçamento próprio para esse fim.

A inadequação da opção adotada se manifestou de forma clara quando o furacão econômico, que atingiu o México e o leste asiático, na segunda metade da década de noventa, alcançou o Brasil com toda a força, ameaçando a sobrevivência do Plano Real e quase provocando o fracasso de mais uma tentativa de por fim à inflação. Após uma longa convivência com taxas elevadas de inflação, que penalizava fortemente as populações de baixa renda, a grande parcela do povo brasileiro que não tinha como se proteger da deterioração de seu poder aquisitivo, já estava experimentando as vantagens de viver um país onde a moeda não mais se desvalorizava da noite para o dia. Isso deu o

respaldo que o governo precisava para impor duras medidas de ajuste fiscal, e assim evitar que a nova moeda tivesse o mesmo destino de suas antecessoras.

Para tanto, o governo precisava economizar um volume significativo de recursos para reduzir substancialmente a dívida que havia acumulado, o que em tese poderia ser feito via corte de despesas ou aumento de receitas. Como o espaço para cortar despesas era estreito, e para aumentá-lo seria necessário promover reformas politicamente sensíveis, a saída estava em gerar, de uma hora para outra, um forte aumento na arrecadação. Como?

Para preservar a lógica que presidiu a criação de dois regimes tributários distintos e com finalidades próprias, teria que aumentar os impostos que abastecem a conta de uso geral, mas isso exigiria um aumento duas vezes maior do que o necessário para a economia que o governo federal precisava fazer, pois como vimos quase a metade do que entrasse nessa conta nem passaria pelos cofres do Tesouro, seria automaticamente entregue aos estados e municípios. Esse caminho estava, portanto, bloqueado. Seria necessário usar o outro.

Mas o outro caminho, aumentar as contribuições que abastecem a conta especial vinculada à seguridade social também enfrentava um grande obstáculo, pois o que entrasse nessa conta não podia ser usado para pagar a dívida. Para sair dessa armadilha, era necessário romper com a lógica que orientou a norma constitucional, o que ocorreu por meio de uma emenda à constituição que transferia, automaticamente, vinte por cento do que fosse arrecadado pelas contribuições para a outra conta, permitindo, assim, que parte do dinheiro fosse utilizada para promover o ajuste das contas públicas.

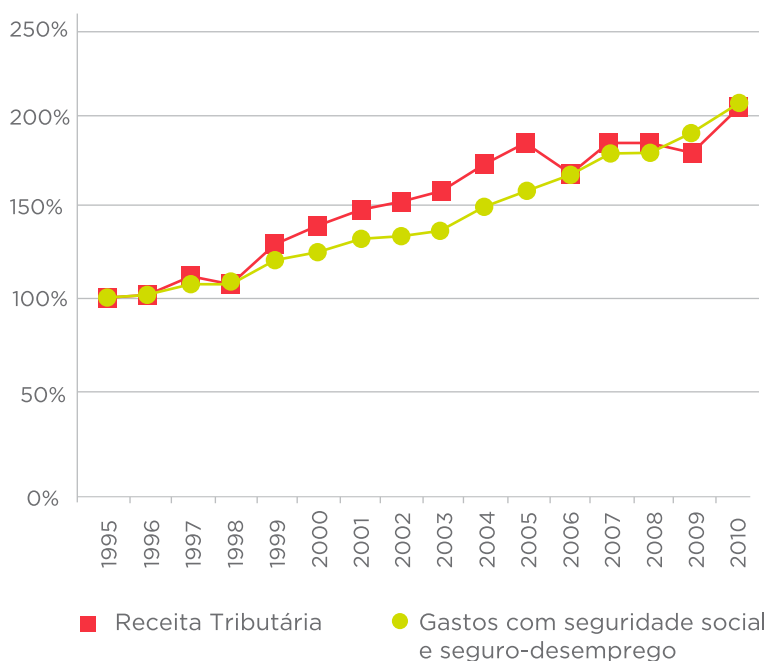
Essa opção acabou se revelando de grande utilidade futura. É que o aumento necessário para gerar a economia requerida para tranquilizar os mercados financeiros e preservar o real era grande, pois apenas 20% do arrecadado pelas contribuições sociais podiam ser utilizados para pagar a dívida. O resto ingressava na conta especial e criava um espaço enorme para expandir as despesas que demandavam recursos dessa conta. Para ficar claro: a cada 100 reais arrecadados, 80 engordavam o saldo dessa conta.

O efeito não esperado dessa opção foi o de permitir que a política de ajuste fiscal propiciasse a expansão dos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como dos gastos em saúde, de tal modo que o ajuste acabou ganhando o apoio de grande parte da população, que se beneficiou da expansão desses gastos e sancionou o casamento das agendas macroeconômica e social. Por isso, não se viram manifestações populares nas ruas do Brasil de repúdio à política de ajuste fiscal, em contraste com o que vimos assistindo recentemente em vários países da Europa.

Mas como todo casamento, este conduziu à expansão da família, e, portanto, das despesas. O aumento da carga tributária puxou o crescimento das despesas com programas sociais que ganharam dinâmica própria impulsionada também pelas mencionadas mudanças no perfil da população e por motivações políticas, que se alimentavam dos crescentes índices de aprovação popular ao governo.

Num efeito curioso, contrariando a regra usual que associa programas de ajuste fiscal a cortes em gastos sociais, a medida adotada para manter as contas públicas sob controle engendrou o posterior crescimento desses gastos, gerando um efeito de retroalimentação, mediante o qual o crescimento das receitas propiciava a expansão dos gastos, e estes exigiam um novo aumento das contribuições. O gráfico abaixo ilustra o fato apontado.

Evolução da Arrecadação de Contribuições Sociais e dos Gastos com Seguridade Social e Seguro-Desemprego: 1995-2010 Índice calculado com base em valores corrigidos pelo DI do PIB (1995=100)



À medida que os gastos cresciam, o casamento começava a entrar em crise. A transferência de 20% das receitas geradas pelas contribuições sociais já não era suficiente para gerar a economia requerida para manter a dívida sob controle, porque o saldo que permanecia na conta especial não mais comportava as despesas que ela precisava cobrir. A intenção de manter duas contas distintas se perdeu. Para manter o ajuste fiscal, o governo teve que impor um rígido controle sobre a execução da despesa, que já não cabia no orçamento.

O GASTO ESCAPOU DO ORÇAMENTO

O controle das despesas seguiu a regra ditada pelo bom senso. Não é possível gastar mais do que o dinheiro disponível. Como tem alguns gastos que são inadiáveis, a saída é evitar assumir novos compromissos, ou, quando isso não é possível, postergar o pagamento daquilo que puder ser adiado. No jargão do orçamento público, a figura utilizada para postergar o pagamento é o chamado contingenciamento de despesas, popularmente conhecido como a prática de engavetar as contas apresentadas por fornecedores.

Uma família prudente trata de corrigir as razões estruturais do desequilíbrio orçamentário, promovendo uma revisão em profundidade das despesas e eliminando todas as que não forem efetivamente essenciais. Um governo não tem inteira liberdade para isso, pois sofre limitações decorrentes de necessidades da população e de compromissos políticos assumidos. Se não pode, ou não deseja, remover as causas estruturais do crescimento descontrolado dos gastos, busca postergar seu pagamento.

Mas à medida que os recursos represados vão crescendo, aumenta a dificuldade em administrar a situação, principalmente quando, como é o caso do governo, mais de noventa por cento das receitas anuais estão comprometidos com gastos inadiáveis. Não adianta atrasar o pagamento um, dois, seis ou nove meses, os recursos disponíveis não são suficientes para fechar a conta no final do ano. Se não for possível cancelar a conta, uma parcela tem que ser transferida para o ano seguinte.

E é isso o que foi acontecendo. Com o passar do tempo, o contingenciamento passou a ocupar uma parcela crescente do orçamento do ano e forçou o governo a utilizar novos expedientes para contornar a regra da legislação orçamentária brasileira, que não permite rolar o orçamento para o ano seguinte, a não ser no caso de pequenas despesas que foram reconhecidas e para as quais não houve tempo hábil para efetuar o pagamento – os chamados “Restos a Pagar”. Para contornar essa limitação, à medida que o volume contingenciado foi assumindo valores expressivos, a solução encontrada foi autorizar a despesa e transferir o seu pagamento, o que propiciou o acúmulo de cifras expressivas nas despesas represadas.

As dificuldades para lidar com o problema apontado cresceram em face das limitações para continuar aumentando a carga tributária. Os valores de pagamentos em atraso cresceram aceleradamente a partir de 2007 em função das dificuldades para reduzir o crescimento dos gastos que absorvem a maior parte do dinheiro, chegando a acumular mais de 180 milhões ao final de 2012. Valor este que já corresponde a duas vezes a parcela da receita do governo que não está previamente comprometida.

Os recursos represados se dividem em duas categorias. Uma refere-se a uma despesa que já foi reconhecida (liquidada, no jargão da contabilidade pública), mas seu pagamento foi postergado, com frequência para exibir um saldo maior das contas públicas no final do ano. A outra compõe despesas

que foram autorizadas, mas não liquidadas, isto é as obras não foram concluídas, as aquisições não foram ainda feitas ou os serviços não foram prestados.

O represamento de despesas reconhecidas acusou um expressivo crescimento em 2009, quando o governo passou a incluir nesta rubrica o pagamento da folha de dezembro dos benefícios previdenciários, claramente para exibir um resultado melhor no final daquele ano. Mas o que chama atenção é o represamento de gastos autorizados, cujo volume expandiu-se velozmente a partir de 2006, tendo atingido a expressiva cifra de 116 bilhões em 2012.

Com o crescimento das despesas represadas, a execução orçamentária passou a tratar da liberação de recursos do orçamento do ano corrente e dos recursos de orçamentos de anos anteriores. Em decorrência, os controles precisaram ser reforçados, estendendo-se a todas as despesas, tanto as referentes a programas de iniciativa do poder Executivo, quanto as decorrentes de emendas do Legislativo, alcançando inclusive despesas obrigatórias.

À medida que os controles são reforçados, a liberação de recursos federais que são repassados para serem aplicados por estados e municípios, que incluem programas de iniciativa do próprio governo e também as emendas parlamentares, agrega mais um elemento que fornece suporte político à sustentação do regime de execução orçamentária vigente.

A tática de segurar a liberação do dinheiro para sustentar o apoio a um grupo dominante não é novidade. No caso em tela, ela se manifesta no padrão de liberação dos recursos contingenciados. Todos os anos, o bloqueio de créditos ocorre nos primeiros meses do ano, mas o cronograma de liberação varia conforme o ministério responsável. A liberação de recursos para o Ministério dos Transportes, que concentra boa parte dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento, ocorre com maior regularidade, e a maior parte no primeiro semestre, o oposto do que se verifica no caso do Ministério das Cidades, que é foco importante de emendas parlamentares ao orçamento. Portanto, à medida que aumenta o volume de recursos do PAC, cresce o conflito entre as agendas macroeconômica e política do governo.

À medida que cresce o pagamento de compromissos acumulados de anos anteriores, a despesa executada no ano vai perdendo relação com as que foram escolhidas para serem pagas nesse mesmo ano durante o processo de elaboração e aprovação do orçamento. Em decorrência, não só cresce a irrelevância do orçamento, como também de pouca utilidade é disponibilizar a execução da despesa na internet, para fins de dar transparência ao orçamento. De outra parte, cresce a parcela da despesa realizada que trata de regularizar o que foi decidido no passado, com prejuízo para a execução da despesa que deveria cuidar do presente e do futuro.

Em síntese, mais de 90% dos orçamentos anuais tratam de despesas que foram contratadas há um quarto de século, e a parcela que resta cada vez mais refere-se a despesas previstas para serem executadas em orçamentos de até cinco anos anteriores. Ou seja, o gasto escapou do orçamento.

À medida que o gasto escapa do orçamento, o governo torna-se incapaz de enxergar adiante, de organizar a gestão das políticas públicas, e de conciliar a sustentação do equilíbrio fiscal com as exigências do crescimento econômico e da redução das disparidades sociais.

Aumenta a insatisfação da sociedade brasileira com a baixa qualidade dos serviços que o governo oferece, como contrapartida dos pesados impostos que cobra, mesmo nos casos daqueles que estão protegidos por garantias constitucionais, como a educação e a saúde, para não falar da segurança pública, do transporte coletivo, do saneamento básico e do acesso à justiça, por exemplo. No entanto, a má qualidade dos serviços é associada ora à falta de recursos (saúde), ora à inoperância da máquina pública. Ninguém se preocupa com o orçamento. A sociedade brasileira se esqueceu de que o orçamento deve ser o instrumento por meio do qual as escolhas públicas devem ser feitas, cabendo à execução orçamentária assegurar as condições necessárias à eficiência da gestão pública.

O GOVERNO FICOU DE COSTAS PARA O FUTURO

O represamento de despesas atinge especialmente os investimentos, cuja liberação assume crescente importância na realização desses gastos. Mesmo nos anos em que a economia apresentou um desempenho mais favorável, a taxa de execução dos investimentos previstos na lei orçamentária não alcançou a metade das verbas autorizadas. O fato de que os anos em que se registrou um aumento significativo da taxa de execução dos investimentos – 2006 e 2010 – foram aqueles em que ocorreram eleições gerais, tanto para o executivo quanto para o legislativo, da União e dos estados federados, é um indício da influência da política nessas decisões.

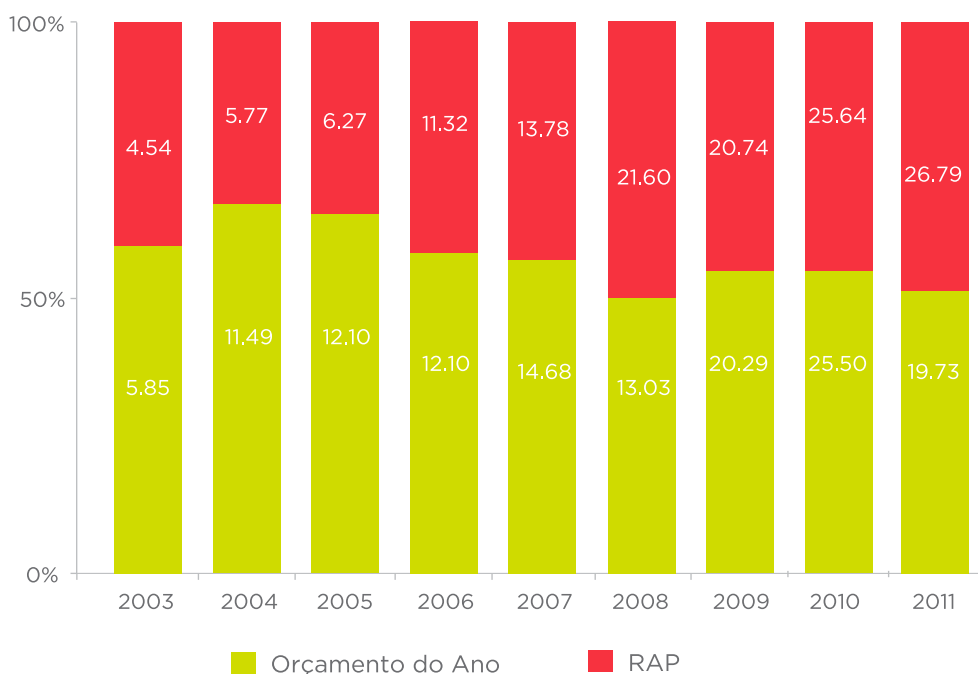
É claro que quanto mais aumenta o volume de investimentos represados, maior é o tempo requerido para liberar os recursos. Em 2006, o valor contingenciado foi de 9% do valor aprovado no orçamento do ano e esse percentual subiu para 43%, em 2012. O valor represado soma-se ao que já estava acumulado e exige que o tamanho da represa tenha que ser constantemente ampliado. Em 2012, mais de um terço do espaço do reservatório, que abrigava a soma de 60 bilhões de reais, compunha-se de projetos de investimento contemplados em orçamentos de anos anteriores.

A consequência desse fato é que a execução de investimentos previstos em anos anteriores ganha importância cada vez maior no valor realizado em cada ano, tendo superado os investimentos previstos nos orçamentos anuais a partir de 2008, conforme mostra o Gráfico 12.

O acúmulo de projetos de investimento represados vem sendo utilizado pelo governo como um expediente útil para evitar que o fluxo de investimentos seja afetado pelos inúmeros fatores que concorrem para dificultar a execução de obras públicas, a exemplo de cumprimento das exigências estabelecidas na lei de licitações e de paralisações provocadas pela intervenção de agências

reguladoras, por órgãos de controle, por movimentos sociais e por determinação do judiciário. Esse fato explica o espaço ocupado pelos projetos do PAC na represa que acumula os investimentos, e contribuiu para que os investimentos desse programa crescessem a um ritmo anual de 5 bilhões de reais, entre 2007 e 2010. No entanto, o esgotamento desse efeito, em virtude do aumento de recursos represados, explica a não repetição dessa performance em 2011.

Execução do Orçamento do Investimento - Restos a Pagar versus Orçamento do Ano - 2003-2011 - R\$ bilhões de 2011



Em 2011, dos R\$ 40,4 bilhões de reais autorizados para os investimentos do PAC, 33,2 bilhões ou 82% do orçamento autorizado, foram adicionados à represa. O montante represado superou em muito os investimentos desse programa realizados nesse ano, que ficou na casa dos 28 bilhões de reais. Ou seja, mesmo no caso dos investimentos prioritários para o governo o valor executado fica muito aquém das previsões.

Essa prática tem contribuído para que a diferença entre as previsões orçamentárias e o que de fato acontece venha crescendo sistematicamente. Do total dos investimentos realizados em 2012, mais da metade refere-se a projetos em execução relativos a investimentos contemplados em orçamentos de anos anteriores, e a tendência é de aumento dessa parcela.

Ela pode evitar a descontinuidade na execução de projetos prioritários, mas não pode contribuir para o crescimento dos investimentos, porque o dinheiro disponível é um só. O que a prática vigente permite, além de contornar as limitações à execução de obras de grande porte, é aumentar o poder do Executivo de atribuir preferência à liberação de recursos para os projetos de seu interesse, ainda que isso não seja suficiente para fazer com que os projetos do PAC andem no ritmo desejado.

O prazo para conclusão das obras se arrasta, e a solução é prorrogar o prazo de validade dos projetos, que podem permanecer por mais tempo na represa. Mas a renovação de um volume cada vez maior de projetos acumulados gera um crescimento em bola de neve, que, ao invés de solucionar o problema, cria maiores dificuldades ao aumentar o engarrafamento que se verifica nas proximidades do caixa. Ademais, quanto mais aumenta o número de projetos acumulados, maior é a incerteza quanto ao ritmo de liberação dos recursos para serem executados, visto que aumentam a competição por recursos finitos e os conflitos políticos com respeito a quais projetos passam a ocupar um lugar privilegiado na fila.

Os números são elucidativos do problema apontado. Em 2006, o volume de investimentos represados foi pequeno, apenas 9% de uma dotação orçamentária de R\$ 52 bilhões. Esse percentual subiu para 25%, em 2011, e novamente para 45%, em 2012, mas os investimentos não ultrapassaram a barreira de 1% do PIB que haviam alcançado no ano 2000. O que esses números indicam é a perda de importância das previsões anuais de investimento para o que é efetivamente realizado, que depende cada vez mais do ritmo em que os recursos represados são liberados.

O crescimento dos investimentos represados foi uma saída para contornar as limitações à execução dos investimentos, mas a magnitude que assumiu desorganiza o processo orçamentário, compromete a qualidade da gestão pública e dificulta a transparência do orçamento.

Outro expediente utilizado para contornar as barreiras à ampliação do investimento público foi o recurso aos bancos oficiais para que estes concedam financiamento sob condições favorecidas a investidores privados para que estes invistam na melhoria da infraestrutura. A fórmula adotada é simples: o Tesouro Nacional emite títulos da dívida pública, repassa os recursos ao BNDES a juros inferiores aos de mercado, e este utiliza os recursos para que empresas privadas participem das concessões que o governo promove para ampliar investimentos em projetos de geração de energia e na infraestrutura de transportes. O contribuinte não é onerado com aumento dos impostos hoje, mas pode vir a ser convocado para pagar a conta do subsídio, se for necessário, mais à frente, conter a expansão da dívida pública.

Cria-se uma situação no mínimo curiosa. Ao invés de enfrentar os problemas que contribuíram para esvaziar a capacidade de direcionar uma parcela maior dos recursos orçamentários para financiar os investimentos públicos, o governo aumenta sua dívida para subsidiar o investimento privado.

E ENREDOU-SE EM UMA ARMADILHA

À medida que o gasto foi escapando do orçamento, o governo foi se enredando em uma armadilha. Pressionado pelos fatos, o administrador da despesa perdeu a capacidade de controlar sua expansão, passando a acumular um volume cada vez maior de compromissos atrasados. E o acúmulo desses compromissos foi tornando cada vez mais difícil administrar os conflitos que o governo enfrenta para atender às prioridades de suas agendas.

A armadilha em questão refere-se, portanto, ao conflito que se estabeleceu entre as três principais agendas do governo federal. A agenda macroeconômica, que trata de preservar a estabilidade da moeda e impulsionar o crescimento; a agenda social, que busca conciliar a expansão dos programas de transferência de renda com o crescimento dos gastos em saúde e educação; e a agenda política, que lida com a necessidade de assegurar o apoio da base aliada ao governo no Congresso, para sustentar a governabilidade democrática.

No tocante à agenda macroeconômica, a decisão de forçar a ampliação dos investimentos, por meio da acumulação de despesas previstas em anos anteriores, aumentou a tensão política, pois os investimentos do PAC passaram a competir com os programas de interesse dos parlamentares, como os que tratam da liberação de recursos para suas bases eleitorais. Em 2011, os investimentos do PAC já respondiam por mais de 80% do total de investimentos executados nesse ano, espremendo o espaço para a liberação de outros investimentos, particularmente os que resultam de emendas ao orçamento e os relativos a programas administrados por ministérios comandados pelos partidos da base aliada.

O tamanho do problema ganha destaque quando se constata que a represa que abriga os pagamentos postergados não contém apenas projetos de investimento, mas também despesas correntes de custeio. Do volume de recursos acumulados em 2012, essas despesas representavam pouco menos da metade dos 112 bilhões que estavam represados. Neste grupo, estão despesas com programas de saúde, educação, urbanismo e transporte. Como despesas de custeio em geral não podem ser canceladas, este fato revela o tamanho das dificuldades enfrentadas para administrar os conflitos em que o governo se vê envolvido.

As dificuldades crescem em anos nos quais a conjuntura econômica não é favorável, pois nesses momentos a liberação de despesas de custeio represadas supera as despesas de investimento. Ademais, como despesas de custeio requerem um fluxo de recursos mais ou menos contínuo, a liberação de investimentos é geralmente empurrada para o segundo semestre de cada ano, nem sempre a tempo de serem cumpridas todas as exigências legais para que as obras se iniciem no mesmo ano. Quanto mais cresce o tamanho da represa e os conflitos para acesso aos recursos nela represados, maior é a dificuldade para reduzir o volume acumulado por meio do cancelamento de projetos que poderiam ser descartados, pois isso enfrenta séria resistência. Nos últimos anos, a taxa de cancelamento de projetos caiu para 15%, menos da metade da que foi registrada em 2006.

No tocante aos investimentos públicos, o crescimento da receita propiciado por uma conjuntura econômica externa favorável não concorreu para sua expansão, pois as despesas de difícil contenção, que compõem a agenda social do governo, também cresceram, aumentando a rigidez do orçamento. A economia registra um surto de expansão, como o ocorrido na segunda metade da década passada que, em grande parte, é impulsionado pela expansão do consumo interno, mas a insuficiência dos investimentos inibe a expansão da capacidade produtiva e alimenta pressões inflacionárias, que exigem medidas de contenção e abortam o crescimento. Apesar do aumento da carga tributária, a média dos investimentos públicos, no período 1999-2011, foi de apenas 0,6% do PIB.

Estrutura de despesa primária - 1999-2011 (% do PIB)

Despesa primária do governo federal (% do PIB)

	PESSOAL	INSS	CUSTEIO ADMINISTRATIVO	CUSTEIO SAÚDE E EDUC.	GASTOS SOCIAIS	INVEST.	OUTROS	TOTAL
1999	4,5	5,5	1,6	1,8	0,6	0,5	0,1	14,5
2000	4,6	5,6	1,5	1,8	0,6	0,7	0,1	14,7
2001	4,8	5,8	1,0	1,8	0,9	1,2	0,1	15,6
2002	4,8	6,0	1,1	1,8	1,0	1,0	0,1	15,7
2003	4,5	6,3	1,2	1,7	1,0	0,4	0,1	15,1
2004	4,3	6,5	1,2	1,7	1,2	0,6	0,1	15,6
2005	4,3	6,8	1,5	1,8	1,3	0,6	0,1	16,4
2006	4,5	7,0	1,4	1,7	1,6	0,7	0,1	17,0
2007	4,4	7,0	1,5	1,8	1,6	0,8	0,1	17,1
2008	4,3	6,6	1,1	1,8	1,6	0,9	0,1	16,4
2009	4,7	6,9	1,1	1,9	1,9	1,1	0,1	17,7
2010	4,4	6,8	1,1	2,0	1,8	1,2	0,1	17,4
2011	4,3	6,8	1,1	2,0	1,9	1,1	0,1	14,5
1999-2011	-0,1	1,3	-0,5	0,3	1,3	0,6	0,1	3,0

Fonte: Tesouro Nacional e SIAFI. OBS: Despesa de 2010 não inclui capitalização da Petrobras. Elaboração: Mansueto Almeida

O Brasil ficou aprisionado em uma armadilha fiscal de baixo crescimento, que opera da seguinte maneira. O equilíbrio macroeconômico apoiou-se no aumento da carga tributária (que inibiu investimentos privados) e na redução do espaço fiscal para a ampliação do investimento público. De outra parte, a destruição do processo orçamentário tornou quase impossível obter resultados satisfatórios com respeito a intenções de melhorar a eficiência e a eficácia da gestão pública.

A estratégia inicialmente utilizada para contornar os efeitos dessa armadilha, que, como vimos, apoiou-se na transferência de dinheiro da conta cujos recursos são carimbados para a outra que permite maior flexibilidade na sua utilização, funcionou enquanto as despesas com os benefícios previdenciários e assistenciais mais os gastos com a saúde eram menores do que as receitas destinadas ao seu financiamento, mas à medida que o saldo foi encolhendo ela foi perdendo eficácia, até se tornar inútil, quando transferir dinheiro de uma conta para outra deixou de resolver o problema, pois as receitas das contribuições sociais já não cobriam a totalidade das despesas que elas devem financiar.

O esgotamento do efeito dessa estratégia criou um dilema para o gerente financeiro. Novos aumentos nas receitas das contribuições garantem o pagamento dos benefícios previdenciários e dos programas de transferência de renda a famílias pobres, mas não resolvem o problema do financiamento da saúde, que passa a brigar por recursos da conta de uso geral. De outra parte, a opção de aumentar a receita dos principais impostos federais (IPI e IR) que alimenta essa conta, para ampliar a sobrevivência do casamento das agendas, esbarra no fato de o governo federal ficar apenas com 52% do arrecadado, em face do repasse da outra parcela para estados, municípios e fundos regionais.

Ao contrário do esperado, portanto, uma melhora no cenário econômico não é capaz de solucionar esses conflitos, porque o comportamento dos principais componentes da despesa do governo federal – a previdência, os benefícios assistenciais, a saúde e a educação – reflete o efeito da economia na composição da arrecadação.

Ao longo do tempo, a composição da receita se altera conforme a composição do crescimento da economia (além de mudanças na política tributária). Em princípio, um crescimento liderado pelo setor industrial e por serviços de alto valor agregado contribui para um crescimento maior dos impostos, enquanto o oposto contribuiria para um crescimento maior das contribuições sociais.

Quando são os impostos que impulsionam a arrecadação, aumenta a necessidade de usar parte dessas receitas para sustentar os gastos com a saúde. No caso oposto, aumenta a dificuldade de manter os gastos em educação apenas com a vinculação da receita de impostos. Em ambos os casos, o resultado é que o crescimento da economia não contribui para aumentar o espaço fiscal, isto é, a proporção das receitas orçamentárias que pode ser utilizada para financiar outras despesas ou para aumentar os investimentos.

A armadilha ganha novo reforço que embaralha a situação. O conflito entre as agendas macroeconômica, social e política alcança as transferências a estados e municípios. Com o reforço dessa armadilha, a estabilidade da união é quebrada e o casamento entra em crise. O aumento das dificuldades para administrar os conflitos que se manifestam no interior da agenda social cria problemas para a sustentação do equilíbrio macroeconômico, gera insatisfação no funcionalismo, que encontrará maiores limitações para continuar usufruindo de reajustes salariais generosos, e repercute na política.

A parcela do judiciário e do legislativo no orçamento está preservada (LRF), o que limita ainda mais a margem de manobra para administrar o estreito espaço fiscal. A tentativa de aumentar os investimentos reduz o espaço para atender a demandas de parlamentares por liberação de emendas e de transferências voluntárias de seu interesse. A temperatura do conflito político cresce nos momentos em que a economia desacelera, e a sustentação do apoio ao Executivo fica mais cara quando diminuem os recursos para administrá-los.

QUAL O LIMITE DA CRIATIVIDADE?

Nos últimos anos, como vimos, a administração desses conflitos apoiou-se em duas medidas: na expansão das despesas represadas e na utilização de outros expedientes para cumprir as exigências de manter a inflação sob controle.

Os números exibidos anteriormente indicam que a possibilidade de continuar ampliando o reservatório que abriga as despesas represadas estaria se esgotando, visto que, assim como ocorre com o orçamento do ano, as despesas represadas de exercícios anteriores vão se tornando rígidas.

A rigidez dos recursos represados, isto é a dificuldade para reduzir o seu volume decorre da natureza dos principais componentes da represa, que concentra programas do PAC (investimentos e subsídios habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida), emendas parlamentares ao orçamento e gastos obrigatórios em educação e saúde. Tudo isto considerado, a rigidez na administração dos recursos represados é da ordem de 70%.

E esse fato repercute no fluxo de liberação dos recursos represados. Do total acumulado em 2011, pouco mais da metade das despesas que foram liberadas refere-se a programas das áreas de educação, saúde, transporte e moradia, ou seja, tratam das prioridades das agendas social e de crescimento. No entanto, a liberação de despesas em urbanismo, comércio e serviços (turismo) e esportes, que em grande parte abrigam emendas parlamentares ao orçamento, não superou 25% do montante represado.

O conflito entre as três agendas prioritárias do governo estendeu-se, assim, à administração de despesas de exercícios anteriores, tendo sido impulsionado pela opção do governo de acumular projetos de investimento sob o argumento de que isso é importante para garantir a continuidade das obras, cuja execução padece de dificuldades para cumprir tempestivamente com a legislação vigente. Assim, enquanto a agenda social ocupa a maior parte do espaço orçamentário, a agenda do crescimento se refugia na represa dos gastos.

Para contornar o problema que a liberação de gastos represados cria para o objetivo de manter a inflação sob controle, o governo lança mão de dois expedientes: excluir os investimentos do PAC do cálculo do

superávit primário e engordar receitas mediante a antecipação de dividendos de empresas estatais. Em ambos os casos, a contabilidade registra um resultado mais favorável, mas isso não esconde a dificuldade de equacionar os conflitos entre a agenda social e a agenda macroeconômica, que crescem à medida que a expansão das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, a saúde e a educação encurtam o espaço para manter o controle sobre a dívida pública e expandir os investimentos.

Ainda assim, o máximo conseguido foi evitar que o investimento público caísse abaixo do patamar em que se encontrava no início da primeira década deste século. Estímulos ao investimento privado, na forma de desonerações tributárias, além de não terem sido suficientes para alcançar o objetivo, também ampliam as restrições para administrar os conflitos ao reduzir as receitas oriundas da tributação dos salários e restringir a capacidade de financiamento da saúde com as receitas da seguridade social.

O conflito entre as duas agendas prioritárias do governo repercute no cenário político sob a forma de crescentes tensões no relacionamento dos poderes Executivo e Legislativo, conforme já foi observado. Como os recursos que atendem à agenda política estão também abrigados na mesma represa, as limitações para atender à agenda macroeconômica se estendem à agenda política e contribuem para a geração de um clima pouco propício à realização de reformas institucionais.

Outro ator importante, o funcionalismo, contribui para ampliar o problema. Como boa parte dele é ligada aos sindicatos que suportam o partido que controla o governo federal, o atendimento recente das demandas do funcionalismo por aumentos salariais contribuiu para aumentar o conflito entre as agendas. Como vimos, as despesas com a folha de salários do governo federal tem um peso importante na determinação da rigidez do orçamento. Portanto, a perspectiva de que a continuidade dos reajustes salariais concedidos no passado seja remota, também aumenta as tensões que resultam do encurtamento do espaço fiscal para lidar com elas.

De acordo com os dados de 2011, as despesas com os três principais itens da agenda social: previdência, saúde e educação absorveram 53% da carga tributária do ano. Adicionando a este montante as despesas com o funcionalismo, chega-se à conclusão que 75% da receita tributária estão comprometidos com esses quatro grandes itens da despesa. A parcela restante teria que dar conta dos dois principais componentes da agenda macroeconômica (o superávit primário e os investimentos) e do atendimento às necessidades de garantir o apoio do Legislativo.

Na impossibilidade de aumentar a carga tributária e de continuar expandindo os Restos a Pagar, é fácil ver que o nível de tensão já é muito grande. Em 2011, a carga tributária líquida do governo federal foi de 19,7%, e as despesas citadas de 14,9% do PIB. Se 3% do PIB for direcionado para manter o nível atual de investimentos (1,1% do PIB) e atender à meta do superávit primário, sobraria apenas 1,8% do PIB para dar conta do atendimento a despesas de interesse dos parlamentares (emendas e transferências voluntárias) e de todos os programas dos demais Ministérios que compõem a organização administrativa do governo federal.

Nessa situação, é fácil ver que a pressão já estaria acima da zona de conforto. Nesse nível, o conflito entre as agendas repercute no interior delas. Mantido o ritmo de expansão dos programas de transferência de renda, saúde e educação brigam por recursos. Tentativas de aumentar os investimentos comprometem o atendimento das metas fiscais, e a fila para liberar emendas ao orçamento e sustentar as transferências orçamentárias a estados e municípios não para de crescer.

O espaço para administrar os conflitos poderia ser ampliado, caso os demais artifícios usados recentemente para sustentar o superávit primário pudessem ser ampliados, mas as medidas adotadas no final de dezembro de 2012, para cumprir formalmente com a meta para o superávit primário para esse ano, também sugerem que o espaço para essas manobras está apertado.

Os números acima exibidos apontam para um quadro preocupante, que não se resolve apenas com melhores taxas de crescimento da economia. A questão é saber até que ponto será possível evitar o debate sobre as reformas.



4. QUAIS AS IMPLICAÇÕES DESSA ARMADILHA?

INCAPACIDADE DE SUSTENTAR O MODELO DE CRESCIMENTO

A convergência dos fatos anteriormente abordados gerou efeitos perversos. O primeiro, e talvez o mais importante deles, refere-se ao reforço da armadilha fiscal de baixo crescimento. Com a ocupação do orçamento por gastos que crescem quase automaticamente, o espaço fiscal para a realização de investimentos foi encolhendo, impedindo que o investimento público subisse para os patamares necessários e repercutindo negativamente nos investimentos privados, que demandam uma infraestrutura de qualidade, uma força de trabalho qualificada e um regime tributário eficiente.

A principal consequência da situação que foi sendo criada é o risco de retrocesso no modelo de crescimento com inclusão social que tem merecido amplo apoio popular. A sustentação desse modelo depende da ampliação de investimentos para elevar a taxa de crescimento da economia a patamares compatíveis com a necessidade de geração de empregos para milhões de jovens que ingressarão no mercado de trabalho, nesta e na próxima década. Depende também da eficácia dos gastos em setores fundamentais para o crescimento, como a educação. Sem a urgente adoção de medidas para corrigir os problemas que se acumularam em função desses fatos, a possibilidade de evitar esse risco é remota.

As limitações ao crescimento cobrarão seu preço em termos de continuidade do processo de melhoria das desigualdades sociais e de redução da pobreza. É preciso ficar claro que o foco na geração de empregos é fundamental para que o modelo de crescimento com inclusão social construído nos últimos anos no Brasil possa ser preservado e, inclusive, reforçado. As demandas dos milhões de jovens que ingressarão no mercado de trabalho não poderão ser satisfeitas apenas com programas de transferência de renda. É essencial garantir o crescimento econômico necessário para isso.

Com o passar do tempo, a degradação do orçamento e da política da despesa pública foi aumentando. As manobras contábeis do Executivo adotadas para esconder os desequilíbrios nas contas públicas, o vulto dos gastos represados e as medidas para contornar as limitações orçamentárias (subsídios a bancos oficiais) acumularam novos problemas e reforçam a tese da perda de funcionalidade do modelo de execução orçamentária adotado há mais de uma década.

A funcionalidade da acomodação a esse modelo, do ponto de vista do relacionamento político, teve consequências severas tanto no tocante à qualidade da política quanto no que diz respeito à eficiência do gasto e à qualidade da gestão pública, comprometendo investimentos e contribuindo para manter a economia brasileira aprisionada na armadilha fiscal de baixo crescimento. Do lado político, os estragos não foram menos importantes. A profissionalização da administração pública cedeu espaço ao critério político-partidário para a ocupação de cargos públicos em todos os níveis da organização estatal,

com as consequências conhecidas. Ademais, as crescentes tensões que rondam as relações entre o Executivo e o Legislativo indicam que a funcionalidade do modelo enfrenta crescentes dificuldades.

Cabe assinalar que os conflitos que foram se acumulando ao longo do tempo foram sendo administrados por meio do crescimento da carga tributária. Com a impossibilidade de aumentar ainda mais o ônus que o governo impõe à sociedade, ficará mais difícil manter o precário equilíbrio reinante, ampliando as chances de ocorrência de crises políticas que demandarão novas soluções para serem superadas.

A NÃO REPRESENTATIVIDADE DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

À medida que todos se voltam para o controle sobre a liberação dos recursos, tanto os previstos no orçamento do ano quanto sobre os valores repesados de anos anteriores, aumenta a discricionariedade das decisões que tratam da execução da despesa.

O distanciamento das práticas orçamentárias das normas vigentes foi se acentuando à medida que foram crescendo as dificuldades para sustentar o equilíbrio das contas públicas em face da acentuação dos conflitos entre as agendas macroeconômica, política e social.

A reforma orçamentária de meados dos anos oitenta teve por objetivo eliminar a multiplicidade de orçamentos e permitir um controle unificado sobre as contas públicas, para corrigir os problemas que decorriam da existência anterior de vários orçamentos administrados de forma independente. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o controle da situação fiscal foi reforçado. Para evitar riscos de não cumprimento das metas fiscais, a LRF instituiu a programação financeira bimestral, com o objetivo de avaliar a existência de possíveis riscos ao cumprimento das metas fiscais, e encaminhar, se for o caso, sugestões para evitar que isso aconteça. Para dar a devida transparência a essa atividade, a LRF determinou ainda que demonstrativos quadrimestrais com a avaliação do cumprimento das metas fiscais fossem objeto de audiências públicas organizadas pelo Poder Legislativo.

A pouca atenção dispensada por políticos e pela sociedade a esse relatório reflete o descaso com que a divulgação de fatos passados é recebida, a não ser, é claro, por analistas das contas públicas. Contrastando com a atenção dispensada pela mídia às atas do Copom, que formam expectativas com respeito ao comportamento da política monetária, os relatórios em tela não são objeto de interesse.

A ampliação das dificuldades para administrar os conflitos envolvidos nas decisões relativas à execução das despesas provocou mudanças na forma como o controle sobre a execução da despesa pública é exercido, mudanças essas que reforçaram a centralização das decisões sobre a liberação dos recursos nas esferas mais altas da Administração Pública Federal, acarretando menor transparência.

A pouca atenção dispensada a essa mudança parece indicar que ela teria se tornado conveniente para a administração dos principais conflitos de interesses que se manifestam no interior da execução da despesa pública. Em um contexto de crescentes restrições para equacionar esses conflitos, a falta de transparência pode facilitar a acomodação das demandas dos setores com maior capacidade de defender seus interesses.

AGRAVAMENTO DAS TENSÕES POLÍTICAS

O agravamento das tensões políticas resulta da necessidade de lidar com duas espécies de conflitos. Os que se manifestam internamente, sob a forma de uma disputa entre diferentes órgãos da estrutura administrativa do governo por receber maiores fatias dos recursos, tanto os previstos no orçamento do ano quanto os de anos anteriores que se encontram represados. Nessa disputa, os ministérios que não contam com recursos garantidos estão em desvantagem.

No outro grupo, estão os conflitos que se manifestam na forma de pressões de setores da sociedade fortemente organizados, diretamente exercidas sobre as autoridades que controlam o gasto, e, indiretamente, na forma de atuação sobre seus representantes no Congresso Nacional. Nesse grupo também se incluem aqueles que tratam do relacionamento do governo com sua base de apoio no Legislativo, bem como os que se manifestam no interior desse poder.

Devido à sua natureza, conflitos internos ao governo são mais difíceis de serem percebidos, a menos nos casos em que adquirem outra roupagem ao buscar apoio em setores da sociedade para reforçar suas demandas. Manifestações recentes dessa associação podem ser vistas na luta da saúde por maiores recursos, na movimentação de lideranças rurais por aplicação de maiores recursos em programas de reforma agrária, e na mobilização do setor educacional pelo estabelecimento de um piso para os gastos no setor, por exemplo.

Manifestações de aumento das dificuldades na seara política podem ser identificadas em medidas que estão na pauta do Congresso, cuja aprovação pode gerar forte impacto nas contas fiscais, algumas, inclusive, em condições de serem votadas. A inclusão de algumas dessas propostas na pauta de votação em momentos importantes é uma evidência da insatisfação de grande parte do Legislativo com as restrições ao atendimento de suas demandas, como exemplifica o recente episódio de votação da LDO para 2013. Nesse momento, o presidente da Câmara dos Deputados, que integra a base de apoio ao governo, permitiu que fossem incluídos na pauta de votação os seguintes projetos – redução para 30 horas da jornada de trabalho dos enfermeiros; fim do teto constitucional para a remuneração de servidores; e vinculação de 10% do PIB para a educação fundamental. Na lista de espera, estavam outros projetos com forte impacto fiscal, como a extinção do fator previdenciário e a concessão de autonomia, para o Legislativo e o Judiciário concederem aumentos a seus servidores. Segundo

noticiou a imprensa, a liberação de 4,5 milhões reais para atender a emendas ao orçamento teria contribuído para que os projetos fossem retirados da pauta de votação.

O recente episódio de regulamentação da Emenda 29, que tratou dos gastos em saúde, aponta para as implicações federativas desse conflito. Nesse caso, o governo federal ajudou a jogar a conta para os estados para satisfazer a pressão da área da saúde, evitando a aprovação de uma regra que imporá pesadas perdas para a União. Esse caso é um exemplo de uma medida que expõe o conflito entre a macroeconomia, a agenda social do governo e os interesses da federação, que nesse caso foram os prejudicados.

QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

Merece especial destaque uma consequência que não é usualmente reconhecida: a deterioração da qualidade da gestão pública decorrente da multiplicação de ministérios, da politização da administração pública e das distorções geradas pela forma como a execução orçamentária foi se amoldando às exigências de administração do precário equilíbrio nas relações políticas.

Entre os impactos que a situação vigente causa na gestão pública, sobressaem a ausência de previsibilidade e a instabilidade com respeito ao fluxo dos recursos financeiros necessários para assegurar o cumprimento dos objetivos e das metas a cargo dos distintos organismos que compõem a estrutura administrativa do governo. Em síntese, os gestores governamentais não sabem se poderão contar com os recursos financeiros necessários para sustentar o exercício de suas responsabilidades, e nem conhecem o fluxo de caixa que deve garantir uma eficiente gestão das atividades previstas para o ano.

Acresce o fato anteriormente apontado da crescente participação de recursos de orçamentos de anos anteriores na composição dos recursos liberados para quase todos os órgãos da administração pública que não contam com garantias financeiras. Tal situação revela que cada vez mais, o gestor recebe recursos para executar o que estava previsto para ser feito alguns anos antes, remetendo para execução em anos posteriores o que estava previsto para ser executado no exercício corrente.

A composição dos investimentos fica amarrada ao passado e algo que havia sido previsto para ser feito dois ou três anos atrás, será feito independentemente de ter perdido oportunidade, inviabilizando a execução de investimentos mais adequados a necessidades do presente. Ademais, a execução de investimentos a cargo dos órgãos setoriais perde qualquer perspectiva de obedecer a uma visão de conjunto, ficando sem condições de gerar a sinergia necessária para aumentar sua eficácia.

Para remediar essa situação, o governo passa a selecionar suas prioridades de investimento e dar a elas um tratamento preferencial, a exemplo do que ocorre com os projetos incluídos em regimes especiais (casos do Brasil em Ação e do Avança Brasil no governo FHC e dos PACs do período Lula).

Isso é positivo como remédio para aliviar a crise, mas a prorrogação de seu uso gera efeitos colaterais que comprometem a eficiência da gestão e a qualidade do gasto.

O represamento de despesas correntes, que vem crescendo acentuadamente nos últimos anos, tem um potencial destrutivo da qualidade do gasto ainda maior, especialmente se, e em que medida, afeta, ou venha a afetar, a realização de despesas essenciais à prestação dos serviços públicos, como a aquisição de medicamentos, o fornecimento da merenda escolar e a operação da frota de veículos encarregada da manutenção da segurança pública.

As dificuldades enfrentadas pelos gestores são ainda agravadas pelas regras orçamentárias vigentes, que estipulam em detalhe onde os recursos autorizados na lei orçamentária têm que ser aplicados, e pelo descompasso entre a descentralização da gestão de serviços públicos essenciais e a centralização de recursos requeridos para o seu financiamento. Esse descompasso implica no repasse de uma parcela expressiva dos recursos que compõem o orçamento federal a estados e municípios, que assumem a responsabilidade pelo seu gerenciamento. Portanto, quando as medidas adotadas no plano da execução da despesa do governo federal afetam também a regularidade dessas transferências, elas repercutem na qualidade da prestação de serviços essenciais ao crescimento econômico e à melhoria de condições sociais.

O impacto das distorções apontadas na qualidade da gestão pública repercute na economia de duas maneiras. Nos aspectos amplamente discutidos de perda de espaço para a ampliação do investimento público; da falta de regularidade na execução de investimentos prioritários, como os relacionados à melhoria da infraestrutura; e da pulverização de outros investimentos de igual importância para a competitividade econômica, como a segurança pública e a educação.

E também no fato de que a ineficiência na gestão dos recursos públicos inviabiliza a redução da carga tributária e a melhoria da qualidade dos impostos que sufocam a atividade privada, além de retardar o alcance de índices de desempenho escolar e de níveis de qualidade do atendimento em saúde similares ao observado em países com os quais o Brasil compete para alcançar posições de maior destaque no cenário mundial.

A baixa qualidade dos serviços prestados à sociedade contribui para que a população busque se livrar da dependência por serviços prestados pelo Estado, a exemplo do que se verifica com a expansão da demanda por planos de saúde e a busca de oportunidades para matricular seus filhos em escolas privadas.

Dessa forma, à medida que aumenta a parcela da população com maior acesso a informações, o que deveria contribuir para reforçar o interesse da sociedade em participar do orçamento e a pressionar por mudanças que contribuam para melhorar a qualidade dos serviços públicos, o que ocorre é o contrário. A busca por alternativas no setor privado reforça o desinteresse pelo orçamento e, ao fim e ao cabo, aumenta a dificuldade para por a reforma orçamentária na agenda das prioridades nacionais.

5. COMO TUDO ISSO REPERCUTE NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E EM SUAS POPULAÇÕES?

NO CRESCIMENTO DA INFLUÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL SOBRE OS ORÇAMENTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Afora as despesas administrativas e financeiras, o grosso das despesas executadas por estados e municípios refere-se à prestação de serviços de educação de saúde e de assistência às suas populações, que são, em grande medida, apoiados por transferências de recursos do orçamento federal. Portanto, a qualidade dos serviços por eles prestados depende do volume e do momento em que os recursos originários dessas transferências ingressam nos cofres estaduais e municipais.

No entanto, a contribuição das transferências para o avanço da descentralização das responsabilidades pelo atendimento das demandas da população por educação e saúde, cuja importância para o crescimento econômico não precisa ser enfatizada, não foi acompanhada de preocupações em assegurar as condições para uma gestão eficiente, por motivos que são adiante apresentados.

A Constituição determina que estados e municípios devem aplicar 25% de suas receitas orçamentárias em educação e que, dessas mesmas receitas, ambos devem destinar 13% e 18%, respectivamente, a gastos em saúde. Mas a uniformidade desses percentuais não leva em conta a enorme disparidade na relação entre os orçamentos estaduais e municipais e o tamanho de suas populações, que se acumularam em decorrência do não ajustamento das regras constitucionais a mudanças na dinâmica de ocupação econômica e demográfica do território brasileiro.

Assim, um percentual uniforme aplicado a um quadro de acentuadas disparidades faz com que estados e municípios cujos orçamentos *per capita* são grandes disponham de um volume significativo de recursos para aplicar nos setores em tela, o oposto ocorrendo no caso daqueles em que o orçamento *per capita* é pequeno. Em decorrência, a capacidade de atendimento das demandas por esses serviços é absolutamente desigual, observando-se situações em que há mais recursos onde existem menos problemas, e menos recursos onde os problemas são maiores e mais graves, com sérios prejuízos para a eficiência da gestão pública.

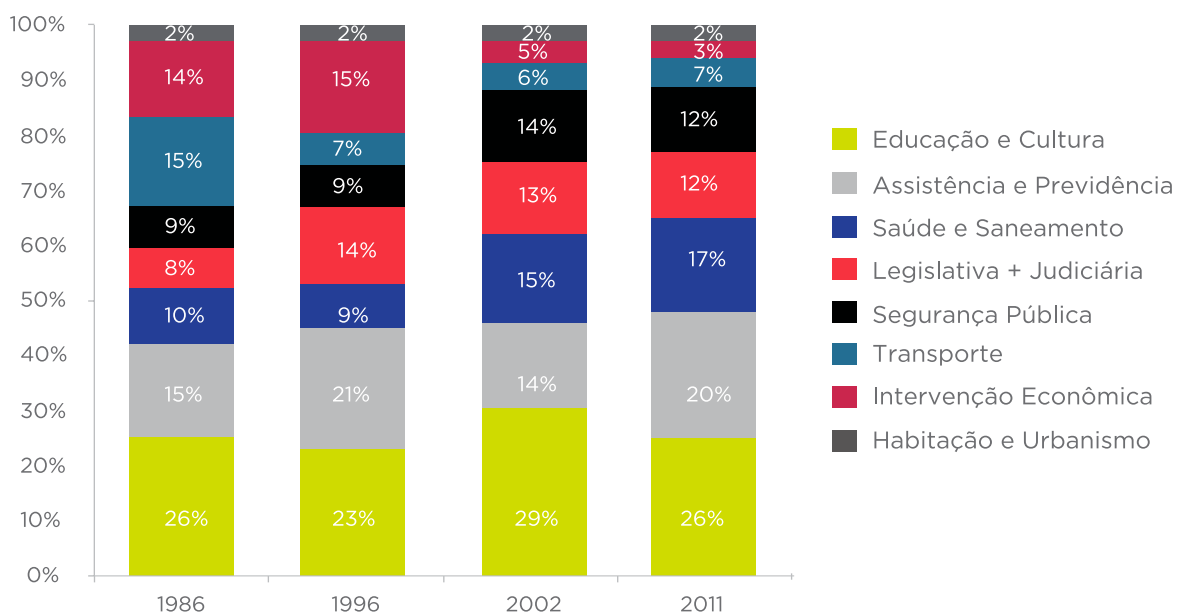
As transferências que o governo federal faz para complementar os orçamentos estaduais e municipais deveriam dispor da flexibilidade necessária para corrigir esse descompasso, mas como elas não levam em conta esse fato acabam operando em sentido contrário, isto é, aumentam, ao invés de reduzir, as disparidades na capacidade de atendimento, contribuindo, portanto, para a ineficiência e a ineficácia dos recursos aplicados. Em razão disso, as acentuadas diferenças no padrão de oferta de serviços sociais básicos compromete a capacidade de o Estado brasileiro garantir a igualdade de oportunidades sociais a todos os seus cidadãos, independentemente de seu local de nascimento e de moradia.

Para lidar com essa questão, o governo federal tomou providências que implicaram na progressiva centralização das decisões sobre o uso dos recursos gerenciados pelos governos estaduais e municipais. Patrocinou uma emenda constitucional para ajustar a repartição dos recursos destinados à educação à localização das demandas por matrículas no ensino básico em cada estado. E promoveu a regulação das políticas nacionais de educação e saúde, com o intuito de reduzir as diferenças no padrão de acesso aos serviços. Mas além de insuficientes para corrigir o problema, tais medidas caminharam na contramão dos objetivos originais de aumentar a eficiência da gestão pública mediante a descentralização dos recursos e a autonomia para governadores e prefeitos ajustarem os gastos às prioridades e demandas de seus cidadãos.

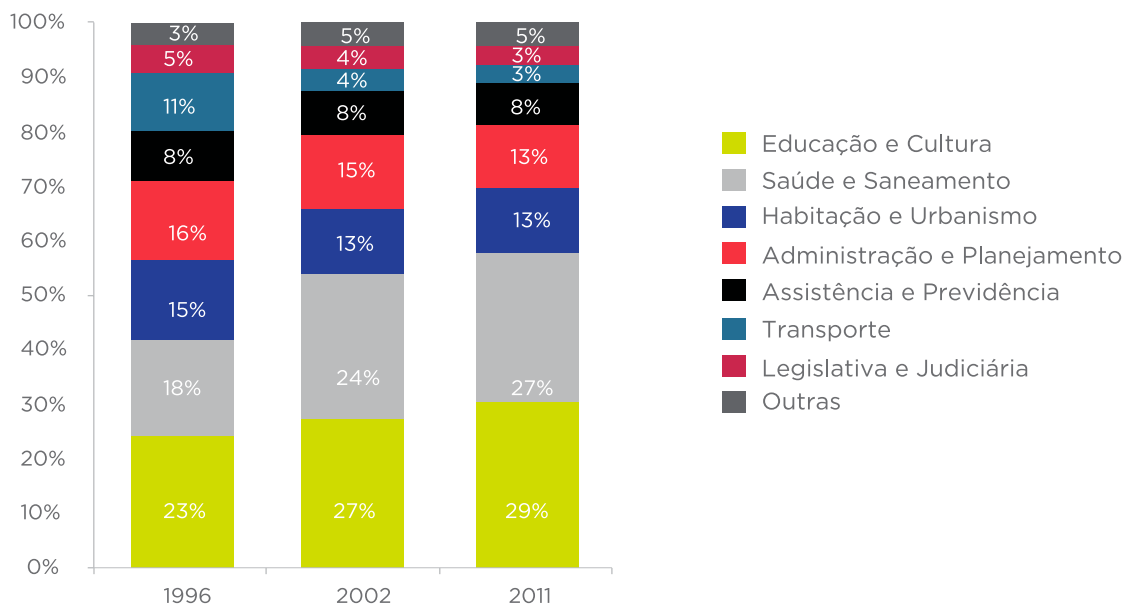
O efeito da crescente regulação das políticas cuja execução foi descentralizada foi diminuir o grau de liberdade de estados e municípios para dispor dos recursos que compõem seus orçamentos. Além do aumento de transferências com destinação específica, os orçamentos estaduais e municipais estão amarrados a dispositivos constitucionais e a outras normas inscritas em leis complementares, que concorrem para que seja muito baixa a capacidade de governadores e prefeitos para decidir sobre a composição dos gastos.

Três quintos dos orçamentos estaduais estão comprometidos com os gastos em educação e cultura, previdência e assistência, saúde e saneamento, e funcionamento dos poderes legislativo e judiciário. Esse percentual é um pouco menor no caso dos municípios, mas ainda assim é bem elevado – cerca de dois terços. Da parcela restante, destacam-se segurança pública, no caso dos estados e habitação, e urbanismo, no caso dos municípios. Em ambos os casos, houve uma queda acentuada nas despesas em transporte, em decorrência da crescente destinação dos recursos para financiar as despesas protegidas por normas constitucionais.

Composição da despesa não financeira dos Estados



Composição da despesa não financeira dos Municípios.



Nos números acima que indicam a rigidez dos orçamentos estaduais e municipais, falta incluir outras despesas que também podem ser consideradas obrigatórias, como os gastos com pessoal e encargos sociais. Computadas essas despesas, o percentual que está previamente comprometido ascende a pouco mais de 80%, no caso dos estados, e a pouco mais de 70%, no caso dos municípios.

Os fatos assinalados colidem com a crescente preocupação da sociedade com respeito à má qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado. Uma das principais justificativas para a descentralização da gestão de serviços públicos é melhorar a eficiência e a eficácia desses serviços mediante o ajustamento do padrão de gasto à diversidade de situações vigentes em cada estado e município. Outra, é a possibilidade de maior controle social da atuação dos governantes, o que não é compatível com uma maior regulação federal dos gastos que estão sob a responsabilidade dos governos subnacionais.

As consequências poderiam ter sido menos severas, caso as disparidades financeiras tivessem sido atenuadas pela cooperação dos entes federados, mas os conflitos e antagonismos reinantes, conjugados com a ausência de instituições e mecanismos capazes de promover essa cooperação, impediram que isso ocorresse. Como as transferências de recursos federais não geram incentivos à cooperação intergovernamental e nem embutem compromissos efetivos com a apresentação de resultados, fica muito difícil atuar de modo eficaz para reduzir desperdícios e ineficiências na aplicação dos recursos públicos.

Embora em alguns setores as experiências de articulação das ações a cargo dos governos federal, estadual e municipal sejam antigas, como é o caso da saúde, a questão da cooperação sofre de uma série de problemas decorrentes de desequilíbrios fiscais, instabilidade financeira, disfunções organizacionais, multiplicação de instâncias de controle, e deficiências de um sistema nacional de informações que permita acompanhar a execução do gasto, e avaliar, comparativamente, o desempenho de cada unidade da federação.

A apreciação desses problemas envolve aspectos institucionais e operacionais que se relacionam à regulação, ao financiamento, ao controle e à organização administrativa, que interferem na gestão das principais políticas a cargo dos estados e municípios, bem como mecanismos formais ou informais que buscam construir o entendimento ou solucionar conflitos operacionais, tendo em vista identificar as mudanças que podem contribuir para dar melhores resultados.

NA IRREGULARIDADE DOS REPASSES DE RECURSOS FEDERAIS A ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ademais da perda de influência sobre o uso dos recursos transferidos, o repasse desses recursos vem sendo afetado pelos expedientes usados pelo governo federal para controlar a execução da despesa, que acarretam instabilidade e imprevisibilidade dos fluxos financeiros e também comprometem a qualidade da gestão dessas políticas.

A irregularidade mencionada decorre dos procedimentos adotados pelo governo federal para controlar a execução da despesa, que determinam o comportamento dos fluxos mensais dos desbloqueios de créditos orçamentários. Todos os anos, como vimos, o bloqueio dos créditos ocorre nos primeiros meses do ano, mas a velocidade de liberação dos volumes bloqueados não é a mesma para os programas, ministérios e nem para a espécie de despesa. Tomando, por exemplo, os casos dos Ministérios das Cidades e dos Transportes, os dados mostram que, em 2011, ambos tiveram cerca de 15 bilhões de créditos bloqueados no mês de fevereiro. No entanto, enquanto para o ministério do transporte a liberação dos valores que haviam sido bloqueados ocorreu de forma gradual, no caso do ministério das cidades, 65% dos créditos bloqueados foram liberados apenas nos dois últimos meses do ano.

Essas diferenças refletem situações distintas. Grande parte dos investimentos federais prioritários, que fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento, é executada diretamente pelo governo federal, que se empenha, portanto, em assegurar um ritmo de liberação dos recursos que concorra para que uma parte dos investimentos seja executada no mesmo ano. Já no caso do Ministério das Cidades, praticamente a totalidade das aplicações se dá por meio da transferência de recursos para apoiar programas executados por estados e municípios. Nesse caso, a liberação dos recursos no final do ano praticamente inviabiliza que eles sejam executados, pois não há tempo para cumprir as

formalidades legais, o que compromete a gestão dos programas que dependem dessas transferências. Ademais, ao engrossar os recursos represados, estes transformam-se também em instrumentos de negociação política.

O que se verifica com respeito ao Ministério das Cidades se repete em outros ministérios cujos investimentos ocorrem, principalmente, por meio de transferências voluntárias para estados e municípios e, portanto, são ministérios que normalmente recebem um elevado número de emendas parlamentares. Nesse grupo, encontram-se além de cidades, os ministérios dos esportes, do turismo, da saúde e da integração nacional. Em todos eles, a consequência da concentração do desbloqueio de recursos no final do ano é uma alta relação entre o volume de investimentos represados e o executado no ano.

Ao encerrar-se o exercício de 2011, os investimentos realizados pelo Ministério das Cidades foi de 3,5 bilhões de reais e o volume acumulado na represa beirou os 11 bilhões de reais, isto é, o montante represado era três vezes maior do que o executado. Nos Ministérios do Turismo e dos Esportes, essa mesma relação era superior a 5, embora os volumes fossem bem menores. Na saúde, o índice também superava 3, e na Integração era maior do que 2.

Dos quatro ministérios analisados, o único que apresenta um padrão divergente é o da saúde, e isso se explica pelo fato de que o grosso das despesas desse ministério refere-se a despesas de custeio, que requerem um fluxo contínuo de gastos. Também no caso da liberação de recursos represados, a saúde se diferencia dos demais por apresentar uma forte liberação de recursos no início do ano, provavelmente em face da necessidade de liquidar compromissos que não puderam ser satisfeitos no final do ano anterior.

Vale a pena chamar atenção para o fato de que os ministérios em que a relação entre o volume de investimentos represados e o efetivamente executado no ano é maior são exatamente aqueles em que a execução dos investimentos é predominantemente exercida por estados e municípios com recursos transferidos pelo governo federal. No ministério do turismo, estados e municípios respondem pela totalidade da execução; nos dos esportes e das cidades, por mais de 80%; no ministério da saúde, por 70%; e no da integração, por mais de 50%.

Relação entre investimentos represados e investimentos executados em 2011 - R\$ bilhões:

Ministério	Restos a Pagar 2012 - (a)	Investimento em 2011- (b)	(a) / (b)
Cidades	10,93	3,49	3,13
Transportes	10,60	12,97	0,82
Saúde	8,08	2,54	3,18
Educação	6,47	6,14	1,05
Integração Nacional	5,64	2,71	2,08
Defesa	3,57	7,15	0,50
Turismo	3,35	0,56	5,96
Esporte	1,45	0,28	5,19
Agricultura, Pec e Abastecimento	1,37	1,96	0,70
Ciência e Tecnologia	1,24	0,80	1,55
TOTAL	52,69	38,61	1,36

Relação entre investimentos represados e o percentual de execução da despesa por estados e municípios:

Ministério	RAP inscrito (2012) / Investimento (2011)	% - Execução via Estados e Municípios (2011)	(a) / (b)
Cidades	3,1	81,8%	3,13
Transportes	0,8	14,4%	0,82
Saúde	3,2	70,6%	3,18
Educação	1,1	55,0%	1,05
Integração Nacional	2,1	55,3%	2,08
Defesa	0,5	0,2%	0,50
Turismo	6,0	100,0%	5,96
Esporte	5,2	82,8%	5,19
Agricultura, Pec e Abastecimento	0,7	38,3%	0,70
Ciência e Tecnologia	1,6	9,2%	1,55

À imprevisibilidade com respeito aos fluxos de desbloqueio dos créditos orçamentários se contrapõe uma maior regularidade na liberação de investimentos represados, que não reproduz o padrão de concentração nos últimos meses de cada ano. Em decorrência, além de cada vez mais os investimentos que estão sendo executados referirem-se ao que foi decidido no passado, é nula a capacidade dos governos locais para coordenar os investimentos que estão sendo realizados no seu território.

Os fatos assinalados adicionam evidências das dificuldades que estados e municípios enfrentam para gerenciar, com eficiência e eficácia, programas que dependem, total ou parcialmente, de recursos federais para produzirem resultados satisfatórios para a sociedade.

6. O QUE PODE SER FEITO PARA RECUPERÁ-LO?

CONFLITOS E MUDANÇAS

Diante do quadro acima exposto, há duas opções a adotar. Uma consiste em tomar iniciativas para evitar que os problemas continuem se agravando, o que implica no reconhecimento da necessidade de promover reformas estruturais e de desenhar uma estratégia para conduzi-las. Outra, em persistir no caminho que vem sendo seguido de adiar o enfrentamento dos problemas, mediante o uso de expedientes para administrar a situação, até que ocorra uma crise política que force a realização de mudanças, o que acaba ocorrendo de improviso e na ausência de uma estratégia bem concebida para isso.

A segunda opção não é recomendável, além de apresentar um alto risco de conduzir a uma situação de crise em face das dificuldades apontadas para seguir adiante com o uso de expedientes para administrar os conflitos na execução orçamentária. Importa, pois, enfrentar as reformas necessárias.

Uma referência importante para a realização dessa tarefa é o caminho seguido por vários países que promoveram reformas importantes para lidar com seus problemas orçamentários. As principais vertentes percorridas convergiram para um modelo orçamentário caracterizado pela incorporação de uma visão estratégica nas decisões sobre a alocação de recursos públicos e pela ênfase em mudanças que contribuíssem para melhorar a qualidade do gasto público, introduzir compromissos com o resultado da ação governamental, e promover a responsabilização dos governantes.

Na contramão desse processo, o Brasil seguiu caminho oposto. A relação do orçamento com o planejamento foi perdida, o horizonte das decisões foi encurtado ao máximo, o controle formal afogou a preocupação com resultados, e a falta de interesse e de transparência do orçamento impedem a sociedade de cobrar o exercício de uma ação responsável de seus governantes.

Em boa parte, a dominância das preocupações macroeconômicas na condução da política fiscal contribuiu para a deterioração da qualidade do orçamento público brasileiro ao longo dos anos, mas isso não é tudo. A perda de importância do orçamento, a ausência de um ambiente propício a uma maior participação da sociedade, na elaboração e execução do orçamento, e a fragilização dos órgãos encarregados dessa tarefa, também contribuíram para reforçar esse processo de deterioração.

O retorno ao rumo certo precisa ser empreendido, mas há inúmeras dificuldades pela frente. O clima vigente de antagonismos e desconfianças é um enorme empecilho. Ele dificulta o debate a respeito da reforma, amplia as restrições a propostas modernizadoras, obstrui o entendimento sobre como avançar na direção da reforma e suscita enormes apreensões com respeito à oportunidade e ao conteúdo do que precisa ser reformado.

A magnitude das dificuldades repercute sob a forma de aumento das tensões derivadas da exacerbação dos conflitos, exigindo o recurso a expedientes pouco ortodoxos para preservar um precário equilíbrio na administração das contas públicas, que, ao contrário do que se imagina, não será aliviado mediante a repercussão de uma conjuntura externa mais favorável no índice de crescimento de nossa economia. Frente a esse quadro, a recomendação de inserir a reforma orçamentária nas prioridades da agenda nacional deixa de ser uma opção para se transformar em uma imperiosa necessidade.

FORMAR A CONSCIÊNCIA DO PROBLEMA

Em decorrência das medidas que foram adotadas em 1998 para promover o ajuste fiscal, das consequências da opção adotada para promover esse ajuste, da armadilha fiscal que se formou em função disso, e das mudanças pontuais que vêm sendo processadas para contornar as dificuldades interpostas por essa armadilha, o orçamento foi perdendo importância. E à medida que isso foi ocorrendo acarretou sérios estragos para os objetivos de melhorar a eficiência da gestão pública e a qualidade do gasto governamental. Com o passar do tempo, perdeu-se a consciência da importância do orçamento.

A perda de importância do orçamento se manifesta, como vimos, na pouca atenção dispensada à análise e ao debate das leis orçamentárias; na sua irrelevância para a tomada de decisões de investimento do setor privado; e na impossibilidade de despertar o interesse dos cidadãos em participar dos debates orçamentários, e, assim, exercer algum controle sobre as decisões de alocação dos recursos públicos. Forma-se um círculo vicioso. À medida que o orçamento torna-se irrelevante, aumenta o desinteresse por ele, e à medida que vai perdendo o interesse, torna-se cada vez mais irrelevante.

As consequências desse fato são severas. A perda de importância do orçamento significa que a administração pública deixa de contar com o principal instrumento que deve orientar a atividade dos

órgãos encarregados da execução das políticas governamentais. Na prática, significa que os gestores públicos não conhecem seu fluxo de caixa. Na melhor das hipóteses, eles sabem que são titulares de um crédito inscrito na lei orçamentária, mas não sabem se o crédito vai ser liberado, quanto vai ser de fato recebido, em que momento os recursos estarão disponíveis, e se o ritmo de liberação é compatível com o cronograma físico de suas atividades e com o prazo requerido para cumprir com as formalidades legais. Ademais, aumentam os custos das mercadorias e serviços comprados pelo governo, pois os fornecedores tendem a aumentar os preços em face das incertezas quanto ao prazo para o recebimento dos valores contratados.

É verdade que os arranjos estabelecidos há quinze anos foram necessários para atender às exigências daquele momento, e para ultrapassar sucessivas turbulências provocadas pelo calendário eleitoral e por crises externas que ameaçavam a estabilidade monetária. Além disso, como salientado neste texto, mostrou-se também altamente funcional para a agenda social do governo federal e para a sustentação da coalizão política que apoia o governo no Congresso nacional.

Mas os sinais de que a prorrogação desse arranjo acumula problemas que revelam crescentes dificuldades para sustentá-lo são preocupantes. Apenas para recordar alguns dos mais importantes, a inviabilidade de sustentar o crescimento dos investimentos públicos, o acúmulo de tensões políticas, e a crescente insatisfação das autoridades públicas e da sociedade com a má qualidade do gasto e dos serviços públicos, são motivos suficientes para que a proposta de promover mudanças no processo orçamentário, para recuperar a consciência da importância do orçamento, ganhe espaço na agenda nacional.

Mais do que isso, os sinais indicam também que as acomodações que foram sendo feitas no processo orçamentário parecem estar esgotando sua funcionalidade, para a macroeconomia e para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. As manifestações desse fato podem ser percebidas no entrecruzamento dos conflitos, os quais tornam-se mais acirrados num contexto de baixo crescimento econômico.

As evidências apresentadas são suficientemente fortes para fundamentar a proposta de que é preciso dar início a um processo de reforma orçamentária. Para provocar o debate a esse respeito, importa ter em conta as diretrizes que deveriam orientar essa reforma, os caminhos a serem percorridos para alcançá-la e algumas medidas que poderiam ser adotadas para iniciar a caminhada. Todavia, antes de dar os primeiros passos, convém apreciar os obstáculos e os desafios a serem superados para avançar no rumo desejado.

LIMITAÇÕES E OBSTÁCULOS A SEREM ENFRENTADOS

A elaboração de uma estratégia de reforma requer um acurado exame das dificuldades e limitações para contornar ou superar os obstáculos ao alcance de seus objetivos, que envolvem questões de

natureza política e econômica. Nesse exame, o propósito é avaliar possíveis caminhos a serem trilhados no processo de reforma, tendo em vista evitar que o enfrentamento prematuro de problemas, que envolve um grau elevado de dificuldade para superá-los, gere resistências que paralitem a discussão e o andamento da reforma.

As limitações de natureza política dizem respeito a conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo de discussão, aprovação e execução do orçamento. Incluem também a mobilização de setores da sociedade com direitos pré-assegurados sobre parcelas do orçamento, para defendê-los ou propor sua ampliação.

Também relevante a esse respeito é o receio das autoridades econômicas com respeito à possibilidade de que a abertura de um debate nacional sobre mudanças nas normas e nos procedimentos aplicados à elaboração e à gestão do orçamento possa reabrir questões polêmicas que comprometam a sustentação da disciplina fiscal.

Esses conflitos poderiam ser atenuados se fosse possível reduzir a rigidez do orçamento, mas isso envolve questões que imobilizam o Executivo, por trazer risco de afetarem o cumprimento das metas fiscais, ou atemoriza o Legislativo, por tratarem de temas que afetam interesses com grande capacidade de impor resistência a mudanças.

Às dificuldades apontadas somam-se os obstáculos criados pelas condições vigentes, no que diz respeito ao ambiente que permeia as relações políticas e institucionais. O clima generalizado de desconfianças e antagonismos, sob o qual se processam as relações políticas e institucionais, contamina as negociações em torno da matéria orçamentária e cria sérios embaraços a um debate franco e aberto em torno da importância e da necessidade de promover uma reforma em profundidade no orçamento público brasileiro.

Outra decorrência desse ambiente de conflitos e desconfianças é a ausência de condições efetivas para o surgimento de uma liderança capaz de conduzir o processo de reforma. Dado o tamanho do desafio, a construção dessa liderança requer um amplo entendimento de que é preciso avançar na direção da reforma e de que a condução desse processo deve estar ancorada em uma bandeira que mobilize diferentes setores da sociedade em seu entorno. Em vista da insatisfação generalizada da sociedade brasileira com a qualidade do gasto e da gestão dos serviços públicos, essa insatisfação pode vir a ser uma importante bandeira para a reforma orçamentária.

Em boa medida, as condições para promover mudanças no processo orçamentário dependem da conjuntura econômica. A elaboração e a execução do orçamento precisam atentar para a preservação do equilíbrio macroeconômico, que tende a encurtar o horizonte das decisões orçamentárias, resistir a mudanças que possam por em risco o cumprimento das metas fiscais, e contribuir para a fragilização dos órgãos responsáveis por essa tarefa. Numa conjuntura adversa, mudanças geram resistências e

a superação dessas resistências depende do cuidadoso desenho de um processo de transição, e da formação de um forte compromisso político com a adoção das medidas necessárias para melhorar a qualidade do orçamento e da despesa pública.

Apesar de as dificuldades apontadas serem suficientemente fortes para gerar cautela no encaminhamento do debate sobre a reforma orçamentária, a urgência em enfrentar este problema justifica a adoção de uma postura diferente. A ênfase que vem sendo dada à necessidade de o governo exercer um controle efetivo sobre os gastos públicos, e as demandas de distintos setores da sociedade por serviços públicos compatíveis com o tamanho da carga tributária brasileira, podem fornecer o antídoto necessário para que os justos receios de que a reforma orçamentária possa por em risco a responsabilidade fiscal se tornem infundados.

DEFINIR A ESTRATÉGIA E TRAÇAR OS CAMINHOS A SEREM PERCORRIDOS

A elaboração de sugestões para a reforma do processo orçamentário deve levar em conta o propósito de dar ao orçamento o caráter de um instrumento importante para:

- Incorporar uma visão estratégica na alocação de recursos e alargar o horizonte das decisões orçamentárias;
- Introduzir o compromisso com resultados;
- Dar transparência à despesa pública;
- Criar condições para a responsabilização de autoridades públicas e de gestores setoriais por meio de fungibilidade das verbas e de liberdade na execução do gasto; e
- Assegurar o compromisso dos políticos com o orçamento e a execução orçamentária.

No tocante à incorporação de uma visão estratégica, importa destacar que ela deve refletir preocupações de longo prazo com o futuro do país e o bem-estar de seus cidadãos, não devendo, portanto, limitar-se ao horizonte temporal de um mandato político - idealmente, não menos de uma década. Ademais, é importante que a sua elaboração resulte de um processo que envolva conhecimento especializado disponível em distintos organismos da Administração Pública e do setor privado, e resulte de um amplo debate com a sociedade.

A visão estratégica deve orientar a elaboração de um plano de longo prazo que sirva de orientação para a elaboração de orçamentos plurianuais, nos quais as prioridades de cada governante, traduzidas

em objetivos e metas a serem alcançados, estariam refletidas em previsões de aplicação de recursos para o prazo dos respectivos mandatos.

Uma condição importante a ser observada na elaboração de um orçamento plurianual é que ele não deve ater-se a previsões de investimentos. De fundamental importância para a eficácia e a qualidade do gasto é prever, neste orçamento, os recursos necessários à manutenção e operação da ampliação de programas existentes, bem como os decorrentes de novas iniciativas do governo. Isto é, o orçamento plurianual tem que contemplar o impacto dos investimentos nas despesas correntes. Isto é importante não apenas para a eficiência da gestão e a qualidade do gasto, mas também para a sustentação do equilíbrio das contas públicas, pois evita problemas originados pela ausência dessas previsões.

Quanto à importância de direcionar o foco do orçamento para os resultados, sem descurar dos meios necessários para que eles sejam alcançados, há que atentar para a necessidade de promover mudanças radicais em hábitos e comportamentos profundamente arraigados. Três sugestões devem ser observadas para atender a esse desiderato.

A primeira enfatiza a concessão de maior liberdade aos gestores responsáveis pela execução dos programas contemplados no orçamento para utilizar os recursos que estão sob sua responsabilidade. A contrapartida dessa liberdade é a responsabilidade que passam a ter com os resultados de sua atuação e a certeza de que serão cobrados por seu desempenho, no caso de ele ser insatisfatório. O alcance dessa liberdade pode variar, mas uma condição adotada em algumas experiências internacionais é a limitação de usar recursos destinados a investimentos para financiar gastos correntes.

A segunda é a credibilidade das avaliações, que depende da seleção de indicadores apropriados para monitorar o desempenho de cada programa e avaliar seus resultados, assim como da transparência das metodologias aplicadas. Também importante para essa credibilidade é a sugestão de adicionar aos métodos aplicados à realização dessa tarefa, o levantamento de informações que permitam aferir a percepção dos beneficiários, ou usuários, das atividades contempladas em cada programa, com respeito à qualidade do que lhes é oferecido.

E a terceira reitera a necessidade de recuperar o caráter do orçamento como um instrumento importante, não apenas para a gestão governamental, mas também para o exercício do controle social sobre o Estado. Isso significa que o orçamento precisa ser transparente, isto é, que as informações nele contidas possam ser traduzidas em linguagem acessível a distintos segmentos da sociedade, que seus resultados sejam percebidos e que a população se interesse em participar do processo de elaboração e em acompanhar sua execução.

Mas o que vem sendo feito é exatamente o oposto do que é aqui defendido. A estratégia de comunicação adotada pelo governo vem privilegiando a adoção de uma linguagem que não tem relação com a classificação orçamentária, para divulgar suas iniciativas prioritárias nos campos da promoção do

crescimento econômico e das políticas sociais. Nada contra o uso de mensagens de maior alcance popular. O problema não é esse, e sim o fato de que não são divulgados os programas do orçamento que se relacionam a cada uma dessas iniciativas, o que dificulta o controle e a verificação dos recursos aplicados.

A natureza das mudanças requeridas, para avançar nas duas vertentes de uma reforma que busque atender aos aspectos acima abordados, requer mudanças graduais, que possam ser continuamente aperfeiçoadas e alargadas à medida que seus benefícios forem sendo percebidos. Por seu turno, a escolha das mudanças a serem inicialmente contempladas depende de uma cuidadosa apreciação das limitações e obstáculos que o Brasil enfrenta para reformar o processo orçamentário.

APROVEITAR O MOMENTO CERTO E ANTECIPAR-SE À ECLOSÃO DE UMA CRISE

Conforme indica a experiência internacional, a ocorrência de reformas orçamentárias costuma estar associada a fatores que geram um ambiente favorável para isso, a exemplo de crises fiscais que ameaçam a estabilidade macroeconômica e de pressões da sociedade e do Legislativo por mudanças nessa área. O reconhecimento das dificuldades apontadas neste texto, para conciliar a estabilidade macroeconômica com as demandas da sociedade pela continuidade das melhorias sociais e com a preservação do apoio do Legislativo ao governo, sugere que esses mesmos fatores poderão desencadear a reforma entre nós.

A dificuldade da reforma orçamentária não está em definir o que deveria ser feito, e sim em fazer com que as lideranças políticas, tanto no âmbito do Executivo quanto no Legislativo, empunhem essa bandeira. Por isso, mais importante do que o desenho da reforma é a construção do seu processo. Isso requer o estabelecimento de etapas que deveriam ser cumpridas até que um novo modelo orçamentário seja plenamente implantado. O prazo requerido para a conclusão desse processo não pode ser definido de antemão, pois ele depende do ritmo que for possível imprimir com respeito à realização das mudanças necessárias, para alcançar os objetivos da reforma.

Tampouco é conveniente estabelecer em detalhes o conteúdo de cada etapa. O processo da reforma deve ir sendo construído à medida que alguns avanços forem registrados e for aumentando a percepção da importância dessa reforma para o país. Alguma indicação sobre o que se espera obter em cada etapa deve servir de elemento norteador do processo, a fim de estabelecer marcos importantes a serem alcançados.

A proposição de uma sequência de etapas também não deve ser vista como algo a ser rigidamente observado. Embora algumas mudanças só possam ser de fato adotadas se alguns requisitos anteriores forem observados, a sobreposição de iniciativas previstas para ocorrerem mais à frente

desse processo pode e deve ser estimulada. Não obstante, é necessário traçar um roteiro inicial para iniciar a caminhada.

Esse roteiro prevê o traçado de dois caminhos paralelos. Um trata da adoção de mudanças em regras e procedimentos que tratam especificamente do processo orçamentário. Outro, da revisão de dispositivos constitucionais que comandam o comportamento da despesa e ameaçam a sustentação do equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Embora os caminhos sejam paralelos, as medidas a serem adotadas em cada caso concorrem para o reforço mútuo das respectivas mudanças.

Em ambos os casos, o início da caminhada requer um minucioso aquecimento, isto é, a realização de uma ampla campanha de esclarecimento da sociedade com os objetivos de expor com clareza a natureza e a magnitude dos conflitos envolvidos; contrapor interesses enraizados para angariar o apoio às mudanças; fornecer elementos que ajudem a formar um acordo sobre o que precisa ser feito e a que ritmo; e garantir a credibilidade dos números e a isenção das análises para sustentar um clima favorável ao diálogo e à negociação.

A resistência em empunhar a bandeira da reforma apoia-se em recomendações que sugerem evitar mudanças de vulto em um contexto de insegurança quanto ao comportamento da conjuntura econômica e fiscal nos anos à frente.

Entretanto, cabe reforçar a advertência de que acomodar-se a um regime inadequado é a forma de acumular problemas futuros. Como numa conjuntura favorável a predisposição para mudar enfraquece, a cada dificuldade a situação torna-se mais grave, e o impacto das medidas necessárias para corrigir os problemas poderá ser maior e mais doloroso. Agir no momento certo é a forma de evitar que isso venha a ocorrer.

