



CARLOS ANTONIO LUQUE (*)



a complexa realidade dos orçamentos públicos

Discutir o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social, e analisar a eficiência governamental no desempenho de suas tarefas primordiais representa sempre um polêmico assunto pela complexidade das dimensões envolvidas, especialmente quando a discussão é sobre o Brasil, fruto da gravidade dos nossos problemas econômicos e sociais.

Uma simples observação da nossa realidade já é suficiente para colocar dúvidas sobre a efetiva capacidade do governo em articular ações coordenadas visando o desenvolvimento econômico e melhorar gradativamente a distribuição de renda e também de forma contínua as condições de vida da população. Os economistas podem ser agrupados – ainda que correndo o risco das distorções que generalizações muito amplas trazem – em duas grandes linhas de pensamento econômico: a que acentua as virtudes do setor privado na solução dos problemas econômicos, dando ao Estado um papel menos importante e menos participativo na economia, e outra que, ao enfatizar as ineficiências dos mercados na solução dos problemas, coloca essa instituição no papel central para a solucionar os problemas econômicos e sociais.

Até o momento da deflagração da crise internacional, o mundo apresentava intenso processo de crescimento econômico. Justamente neste período, as reformas estruturais haviam sido efetuadas especialmente com a aceleração dos processos de privatização e concessão de serviços públicos. Desta maneira, modificou-se a forma de atuação do Estado, que saiu de uma situação de produtor para outra situação em que ampliava suas funções de regulação e orientação das atividades econômicas. Naturalmente, era um período no qual as virtudes dos mercados eram enfatizadas para a solução dos problemas econômicos. Entretanto, a partir da crise internacional, essas virtudes passaram a ser questionadas e reacendia-se com muita ênfase a noção de que o Estado era importante. Esta importância encontrava-se na utilização de políticas fiscais expansionistas para a superação da crise, posto que se argumentava que o liberalismo econômico ou pelo menos seus excessos haviam conduzido o mundo para um desastre.

De maneira geral, quando o mundo econômico entra em crise, apela-se para políticas fiscais expansionistas que contam com o apoio da maioria dos analistas. O medo trazido pela crise cala as vozes que defendem

ardorosamente as virtudes dos mercados. Entretanto, mais uma vez, o mundo não acabou, e mais uma vez a visão mais liberal ressurge com toda a força, agora questionando a excessiva liberalidade da política fiscal, a necessidade de reversão dessa trajetória etc. Novamente, a normalidade das atividades econômicas fortalece os economistas em suas crenças nas virtudes do funcionamento dos mercados, e mais uma vez as atividades desenvolvidas pelo governo são vistas a partir de uma perspectiva mais negativa.

As críticas efetuadas sobre a atuação do setor público envolvem várias dimensões.

Exemplos costumeiramente identificados são a ausência de estratégias de atuação condizentes com o desenvolvimento econômico, o desperdício de recursos, a incapacidade de produzir os serviços públicos de maneira eficiente, seja pela utilização de processos produtivos ultrapassados ou por uma total incapacidade de controlar os insumos de maneira adequada, especialmente a mão de obra, o que conduz ao inchaço da máquina pública etc. O resultado é a ausência de crescimento econômico, a produção de bens públicos sem qualidade etc. Enfim, o governo acaba sendo o responsável por todos os problemas. Argumenta-se que a qualidade dos serviços públicos é muito baixa quando comparada aos serviços produzidos pelo setor privado, dando-se a ideia de que bastaria substituir instituições públicas por privadas para que houvesse uma melhoria geral na prestação desses serviços. Privatização, concessão de serviços públicos, “transferência para a máquina pública de padrões de gestão da iniciativa privada” etc. são frases que acabam se transformando em verdadeiras soluções para a superação de todos os problemas.

No caso do Brasil, as tradicionais críticas sobre o governo são mais uma vez acentuadas a partir da observação sobre o recente crescimento dos gastos governamentais, em especial os realizados pelo governo federal. Destaca-se novamente a fragilidade do equilíbrio financeiro do setor público que pode resultar, não apenas na redução crescente dos investimentos públicos, como também ameaçar a própria estabilidade de preços. Efetivamente, o crescimento dos gastos

correntes, em especial no âmbito do governo federal, é uma questão que preocupa.

Os números sobre o crescimento dos gastos correntes do governo federal são de fato muito elevados. Dado que o acréscimo recente dos gastos públicos associa-se, de modo geral, com aumentos de caráter permanente, qualquer dificuldade de geração de receitas mais à frente pode efetivamente colocar as finanças públicas numa situação delicada. Sem dúvida, controlar de forma adequada os gastos dentro dos tradicionais critérios de racionalidade é elemento fundamental em qualquer circunstância. Entretanto, não é essa linha de análise que pretendemos explorar neste artigo. Nosso objetivo parte do princípio de que os orçamentos públicos refletem, de um lado, mecanismos de gestão dos recursos, mas refletem também e eventualmente de maneira mais profunda questões estruturais de nossa sociedade. Portanto o objetivo é analisar as questões orçamentárias dentro desta última perspectiva, ou seja, identificar algumas características dos orçamentos públicos que refletem circunstâncias mais amplas da nossa realidade econômica e social que constroem a elaboração dos orçamentos e a própria ação governamental na sua capacidade de articulação dos programas e ações.

Assim, o objetivo deste artigo não é propriamente analisar a eficiência ou ineficiência do setor público. Busca-se na verdade, evitar que se confunda uma realidade peculiar de comportamento das finanças públicas em determinados momentos com elementos mais estruturais que direcionam a evolução dos orçamentos públicos no Brasil ao longo do tempo.

A primeira noção que devemos observar é sobre a realidade com a qual o setor público se defronta, em especial em países com as características do Brasil. Naturalmente, com o objetivo último de promover a contínua melhoria das condições de vida de sua população, o setor público deve desenvolver uma ampla gama de ações e programas nas mais distintas áreas, desde as tradicionais ações nas áreas da saúde, educação, segurança, infraestrutura e ações sociais até a promoção de políticas econômicas que promovam um ambiente propício para o desenvolvimento das

atividades econômicas. A realidade com a qual o setor público se depara é muito mais complexa do que a enfrentada pelo setor privado. Os processos produtivos envolvidos na produção dos bens e serviços públicos, as articulações necessárias para promover ambientes saudáveis para o crescimento econômico envolvem um grau de complexidade muito maior do que a produção tradicional de bens e serviços desenvolvida pelo setor privado. Em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico é um fenômeno que requer um conjunto muito amplo de ações que naturalmente não dependem apenas do setor público, pois envolvem todos os segmentos da sociedade, mas certamente a falta de desenvolvimento de um país será vista como uma falha de atuação do setor público. Por outro lado, a produção de serviços públicos é dominada por estruturas produtivas mais complexas. Administrar uma penitenciária, promover programas de segurança, são processos produtivos mais complexos não apenas pela sua própria natureza, mas principalmente pelas condições nas quais isso acontece. Uma coisa é fabricarmos automóveis, geladeiras, ou seja, os tradicionais produtos efetuados com uma tecnologia conhecida e produzidos em ambientes favoráveis. Outra situação completamente distinta é a realidade com a qual o setor público convive. Estimular um ambiente econômico no qual o desenvolvimento ocorra, produzir programas e ações que melhorem a segurança pública, a educação etc. representam atividades mais complexas. É importante ressaltarmos que não estamos eximindo as instituições públicas de sua responsabilidade na solução dos problemas, mas apenas enfatizando um outro aspecto da questão.

Uma segunda noção é de que a realidade econômica e social de um país é fruto de condições históricas sobre as quais o próprio setor público atuou em conjunto com o setor privado. Em muitos países, como o nosso, existe um desequilíbrio profundo nos mercados de serviços públicos caracterizados por tradicionais excessos de demanda por tais serviços. A pressão para a expansão dos serviços é muito forte e na ânsia de promover uma ampliação rápida de sua oferta existe uma forte tendência para a deterioração da qualidade. Tradicionalmente, o crescimento da oferta de maneira muito rápida é, de um lado, acompanhado por difi-

culdades administrativas complexas especialmente na obtenção dos insumos necessários e, por outro lado, o crescimento nunca é acompanhado por um volume adequado de recursos. O resultado desses fatores é a queda na qualidade.

Essa realidade é muito comum no Brasil. As pessoas com mais idade com certeza se recordam quando as escolas públicas eram de boa qualidade, normalmente melhores do que as escolas privadas. Também nos recordamos que naqueles tempos ingressar numa escola pública não era tarefa das mais fáceis. Quem não se lembra do vestibular para o ginásio? A escola pública tinha qualidade, mas não atendia a todos. Com o passar dos anos, a justa pressão para a universalização do ensino fundamental acabou deteriorando gradativamente a qualidade das escolas. Hoje, as vagas existem, porém, a qualidade do ensino é inferior.

Outra questão que a análise mais detalhada dos orçamentos públicos revela, especialmente no Brasil, é o domínio das despesas correntes sobre as despesas de investimentos. Essa característica tem sido utilizada normalmente para sustentar críticas sobre o desperdício dos gastos públicos, gastos excessivos com a máquina administrativa etc. Sem entrarmos na natureza dessa questão, é conveniente lembrarmos que a produção dos principais serviços públicos (educação, saúde e segurança) utiliza métodos produtivos dominados por despesas correntes. Quando observamos a produção de serviços escolares, de segurança ou de saúde, os gastos mais expressivos são efetuados com despesas de pessoal e de materiais. Por outro lado, também é importante lembrarmos que a expansão desses serviços públicos com o objetivo de eliminar o excesso de demanda gera imediatamente uma expansão de despesas correntes. Assim, se num determinado momento o setor público investe na expansão de escolas, hospitais ou serviços nas áreas de segurança, na certa a consequência natural será a expansão das despesas correntes que irão dominar os orçamentos em detrimento dos investimentos.

Tradicionalmente, também se enfatiza a superioridade do setor privado para a produção dos bens. Ainda que a maioria das pessoas possa ter a plena convicção de

que o setor privado é mais eficiente, e eventualmente estejam corretas, é conveniente destacarmos a complexidade dessa questão. Em primeiro lugar, existem áreas de atuação que são exclusivas do setor público e, portanto, não há forma de comparação com o setor privado. Em segundo lugar, como apontado acima, a produção dos serviços públicos exige estruturas produtivas mais complexas e não possui paralelo com o setor privado. Adicionalmente, não podemos esquecer que a produção dos serviços públicos é realizada em condições muito distintas das realizadas pelo setor privado. Também não podemos esquecer o papel do setor privado na produção dos serviços públicos. Tirando-se a mão de obra representada pelos funcionários públicos, o restante da produção dos serviços públicos é realizado de maneira preponderante por empresas privadas. Assim, não é fácil dissociar a eficiência ou ineficiência do setor público das próprias características do setor privado. Por último, de modo geral, os orçamentos públicos não estão adaptados para a elaboração dos cálculos dos serviços públicos e, portanto, todas as comparações existentes entre os custos produzidos pelo setor público e privado são efetuadas de maneira indireta.

Para finalizar, devemos lembrar uma característica muito importante dos orçamentos públicos especialmente em nosso país. Esta característica se relaciona com a predominância do que poderíamos chamar de gastos corretivos em detrimento dos gastos preventivos.

Por gastos corretivos poderíamos entender os gastos que não afetam as causas básicas dos problemas, mas procuram amenizar suas consequências. Por exemplo, temos problemas de segurança derivados de inúmeros fatores, mas simplesmente colocamos mais policiais nas ruas para diminuir a criminalidade, ou

então não resolvemos as causas que geram problemas de saúde e apenas construímos mais hospitais. Por gastos preventivos estaríamos identificando os gastos que afetam as causas básicas dos problemas. Exemplo mais característico seriam os gastos educacionais. Uma realidade dos orçamentos públicos em nosso país revela que por questões históricas existe uma predominância dos gastos corretivos em detrimento dos preventivos. Essa realidade é um fator importante que dificulta muito a ação pública, pois os gastos corretivos são aqueles que se traduzem por um caráter de maior urgência e acabam prevalecendo sobre os preventivos. O resultado é que os problemas não são resolvidos em sua origem.

(*) *Professor do Departamento de Economia da FEA/USP.
Atualmente responde pela Presidência da Fundação
Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).
(E-mail: cluque@usp.br).*