

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da
Receita Federal do Brasil

&

Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social



ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CONDICIONANTES E EXTERNALIDADES

**FUNDAÇÃO
ANFIP**

Fundação ANFIP de
Estudos da Seguridade Social



ANFIP
Associação Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil

Dezembro/2011

Copyright @ 2011 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Revisão ortográfica: Luciana Barreto Machado Rezende

Editoração eletrônica: Antonio Rubens

Organizadores:

Flávio Tonelli Vaz

Floriano José Martins

Coordenadores:

Jeziel Tadeu Fior

Vanderley José Maçaneiro

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte

Ficha catalográfica

Bibliotecária: Cristine Coutinho Marcial – CRB-1/1159

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades / organizado por Flávio Tonelli Vaz e Florianio José Martins - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

278p. : il.

Coordenado por: Jeziel Tadeu Fior e Vanderley José Maçaneiro

ISBN: 978-85-62102080

1. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil 2. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social 3. Orçamento 4. Políticas Públicas - Orçamento I. Flávio Tonelli Vaz - Organizador II. Florianio José Martins - Organizador III. Jeziel Tadeu Fior - Coordenador IV. Vanderley José Maçaneiro - Coordenador

CDU 336.14

SUMÁRIO

Apresentação	5
Introdução	7

ARTIGO 1

O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento	13
<i>Rita de Cássia L. F. Santos</i>	

ARTIGO 2

Orçamento e distribuição do gasto público total e social: resultados e agenda de desafios para o processo do desenvolvimento brasileiro	31
<i>Milko Matijascic</i>	

ARTIGO 3

O financiamento da estabilidade macroeconômica e da expansão das políticas sociais no Brasil	57
<i>José Luiz Pagnussat</i>	

ARTIGO 4

Meta de superávit primário: implicações para a Receita Pública no atual arcabouço institucional brasileiro	73
<i>Alexandre Manoel Angelo da Silva</i>	

ARTIGO 5

Planejamento e desenvolvimento: produtividade dos programas federais.....	89
<i>Ricardo Alberto Volpe</i>	

ARTIGO 6

Funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento - ajustes para maior transparência e controle social	117
<i>Eugenio Greggianin</i>	

ARTIGO 7

Investimentos em infraestrutura - roteiro preliminar para estudos baseados no orçamento 139
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

ARTIGO 8

Previdência Social, mais do que uma questão fiscal 165
Wagner Primo

ARTIGO 9

O SUS e seus impactos sobre a construção dos direitos sociais 181
Amélia Cohn e Rosa Maria Ferreiro Pinto

ARTIGO 10

Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços 199
Evilasio da Silva Salvador

ARTIGO 11

A elaboração e a execução de políticas sociais no combate às desigualdades sociais 223
Francisco Sadeck

ARTIGO 12

A governança tripartite e as políticas de emprego no âmbito do Programa Seguro-Desemprego no Brasil 253
Danilo Nolasco Cortes Marinbo, Moisés Villamil Balestro e Remi Castioni

APRESENTAÇÃO

Em 2008, comemorando as duas décadas da “Constituição Cidadã”, a ANFIP, entidade que representa os Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, e a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social lançaram o livro “20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social”.

Colocou-se naquela publicação artigos de acadêmicos e de estudiosos comprometidos com as causas sociais, como forma de tornar mais abrangente o debate do tema e de enraizar, em cada cidadão, a consciência quanto à importância de se dotar o país de mecanismos que efetivamente promovam a justiça, o progresso social e a prosperidade de forma igualitária.

Em 2009, em meio à vasta crise que se alastrou mundo afora, nossas entidades, cuja marca predominante tem sido a de se pronunciarem sobre tudo o que afeta diretamente a vida das pessoas, principalmente na nossa sociedade, lançaram a publicação “Crise Financeira Mundial: impactos sociais e mercado de trabalho”.

Com vistas a avaliar a dimensão do fenômeno naquele momento, as referidas entidades foram buscar a luz nas cabeças iluminadas dos maiores estudiosos de fenômenos dessa natureza. Foram vários os especialistas que se pronunciaram acerca daquele tema, com os mais valiosos fundamentos técnicos e políticos, dentro da especificidade de suas áreas.

Há quase duas décadas as entidades editam uma série de análises sobre a Seguridade Social, o seu Orçamento e os seus programas voltados à saúde, à previdência e à assistência social, os benefícios e a prestação dos serviços públicos dessas áreas.

Agora essas fronteiras foram expandidas para apresentar dados e avaliações não apenas das áreas da Seguridade Social, mas de todo o orçamento federal. Valendo-se de suas experiências, pretendem contribuir com a sociedade em debates sobre outras áreas abrangendo a tributação e os demais instrumentos de financiamento da ação pública.

Novamente, valendo-se de especialistas nas diversas áreas de atuação em políticas públicas, lançam o livro “Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades”, uma coletânea de artigos, que, a partir da análise das ações e programas desenvolvidos nesses últimos anos, objetivam lançar as bases para uma leitura dos dados orçamentários e que moldem a ação estatal, na garantia de muitos direitos constitucionais.

A ANFIP e a Fundação ANFIP sentem-se orgulhosas de apresentar ao sofisticado e sensível público mais um trabalho de vulto, esperando que a referida publicação contribua com o debate em torno de todas as questões aqui expostas.

Boa Leitura!!!

INTRODUÇÃO

Desde que a sociedade trocou o simples desejo pelo progresso pela execução de ações concretas em prol do desenvolvimento, o Estado e as políticas públicas ganharam uma grande relevância para a solução dos problemas e a construção do futuro.

Intuitivamente, as pessoas têm noção dessa importância, mas, nem sempre, conseguem traduzir as suas preocupações em organização e participação efetiva, nos mais diversos fóruns, construindo, avaliando ou modificando as mais diversas políticas públicas.

Hoje, há uma profusão de informações relativas ao setor público. Informações econômicas, produção de bens e serviços, exportações, importações, remessas do exterior, receitas, despesas, convênios, transferências e muitas outras informações podem ser acessadas remotamente.

Como transformar essas informações em conhecimento?

Vejam os casos das receitas públicas. Como associar as diversas informações sobre a arrecadação dos vários tributos com a ação política dos diversos segmentos sociais e setores da sociedade durante as definições sobre o que seria tributado?

Para as despesas também não é diferente. A definição sobre a disputa alocativa dos recursos públicos decorre da eficácia da ação política dos múltiplos agentes. Construir uma ferrovia ou uma usina hidroeétrica; ampliar os direitos sociais; expandir e melhorar a prestação dos serviços públicos; subsidiar a produção; enfim, definir de todos os gastos públicos resulta de uma arbitragem realizada pelos governos, que sintetizam a pressão dos diversos grupos organizados.

Assim, a execução do orçamento, com as políticas setoriais para a saúde, educação, segurança, transporte, trabalho, previdência, assistência, encargos financeiros etc., expressa as prioridades do governo. Vale salientar que os resultados dessas diversas políticas nem sempre correspondem à fração de recursos a elas disponibilizada.

Para avaliação das diversas políticas, é preciso associar a execução orçamentária às transformações operadas nos segmentos e parcelas sociais que foram os destinatários dessas políticas, tanto das relativas à arrecadação, quanto as do processo alocativo dos recursos públicos. Os programas de governo estão, em sua imensa maioria, relacionados à prestação de um determinado serviço ou a solução de problemas. A avaliação dessa execução deve, portanto, buscar elementos voltados para aferição da qualidade desses serviços prestados e para identificar a nova realidade que foi construída pelos gastos públicos. Existem muitos elementos para essa acompanhar a eficácia da ação pública e a sua enumeração pode propiciar novos enfoques para a avaliação da execução orçamentária.

Naturalmente, essa coletânea não desconsidera que as receitas e despesas públicas estão predominantemente vinculadas a um projeto mais geral que determina políticas macroeconômicas e reformas estruturais no Estado brasileiro.

Os estudos que compõem este livro inspiram-se no desafio de discutir o que os números do orçamento público são capazes de nos dizer a respeito da realidade em que vivemos, das transformações econômicas e sociais que resultam das mais diversas políticas públicas e, naturalmente, da efetiva participação dos mais diversos segmentos sociais na disputa alocativa dos recursos públicos.

O texto de Rita Santos discute como a análise das decisões sobre a alocação dos recursos orçamentários constitui um importante instrumento para a investigação de fenômenos sociais. Analisa, a partir dos orçamentos, o processo da construção das políticas de proteção à mulher, a materialização das políticas, a institucionalização das agendas e a mobilização dos recursos públicos. Porém, alerta aos pesquisadores que, embora a investigação de bases orçamentárias seja um rico substrato a ser explorado, não se pode concluir pela efetividade das políticas públicas da simples

observação da realização dos gastos orçamentários, deve-se analisar as transformações operacionalizadas no processo de seu desenvolvimento.

Milko Matijascic desmistifica, a partir de comparativos internacionais, argumentos muito presentes na formação do senso comum que associam uma propensa alta carga tributária em nosso país a uma “gastança” governamental e que consideram a realização de despesas correntes num verdadeiro desvio de finalidade do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo em que demonstra o importante papel dos gastos públicos, especialmente em saúde, educação e transferências às pessoas, na transformação econômica e social desse último período, aponta como as despesas com encargos financeiros da dívida vêm sendo ignoradas pelos mesmos analistas que criticam o crescimento dos gastos públicos.

Analisar que prioridades determinaram o crescimento da arrecadação tributária nesse período recente é a tarefa proposta por José Luiz Pagnussat. O texto avalia como a âncora fiscal foi essencial para as políticas de estabilização pós 1999 e como foram fundamentais, nesse processo, as decisões que resultaram num grande aumento da arrecadação. O autor também discorre sobre o aumento dos gastos sociais, notadamente após 2003, que tiveram um papel importante na redução da pobreza, na redistribuição da renda, na redução das desigualdades regionais. Esse novo cenário permitiu um círculo virtuoso na economia decorrente do efeito multiplicador da renda e propiciou instrumentos para o enfrentamento da crise de 2008-2009. Mesmo justificando o aumento da arrecadação pelas demandas dessas duas agendas prioritárias, critica a ausência de medidas que alterassem o perfil socialmente injusto e a de falta de equidade no sistema tributário brasileiro.

Alexandre Manuel Ângelo da Silva analisa as implicações da introdução das metas de superávit primário no comportamento da receita e nas práticas institucionais dos diversos segmentos sociais e econômicos que buscam proteger do contingenciamento as despesas de seu interesse. No primeiro caso, a introdução dos mecanismos de superávit primário alterou as formas de estimar, instituir e arrecadar a receita pública. No segundo, resultou numa maior rigidez orçamentária. O autor também analisa como deformações localizadas nos processos de elaboração e de execução orça-

mentárias resultaram num comportamento pró-cíclico em relação ao PIB para as despesas públicas.

Para Ricardo Volpe, as políticas de arrecadação e o planejamento para a realização dos gastos públicos – em suma, a política fiscal – são fundamentais para que o Estado possa cumprir as tarefas de indutor do desenvolvimento e de correção das falhas de mercado. O autor acompanha as mudanças estruturais verificadas no processo orçamentário – com o aperfeiçoamento do orçamento-programa –, a evolução dos instrumentos de planejamento e o acompanhamento da eficácia dos gastos públicos, mediante a análise dos diversos indicadores para discutir a produtividade e as externalidades dos gastos públicos.

Os debates sobre a funcionalidade do sistema de planejamento são objeto de estudo de Eugênio Greggianin. Ele analisa como a dispersão e a segmentação das informações contidas na lei do Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual limitam a gestão, a funcionalidade do próprio planejamento, a transparência, a participação política e o controle social nos processos decisórios. Como medida para aperfeiçoar esses dispositivos legais, propõe a criação de um instrumento de integração entre elas, capaz de agregar elementos gerenciais e orçamentários.

Em seu texto, Fernando Murtinho apresenta elementos conceituais e metodológicos para análise dos investimentos em infraestrutura feitos pelo governo federal e suas empresas, na última década, buscando associar a observação orçamentária nas diversas áreas de atuação com elementos da economia real.

Wagner Primo pretende instigar o bom debate sobre a Previdência Social. Para o autor, as análises mais frequentes na mídia estão focadas exclusivamente no aspecto fiscal do sistema previdenciário. Questões importantes são sempre menosprezadas. Vêm sendo ignoradas premeditadamente nesses debates como o Regime Geral de Previdência Social deu suporte financeiro para a política de reajustes reais para o salário mínimo; o papel da previdência rural; a importância desses benefícios para a economia dos pequenos municípios; entre outros.

A associação entre a evolução do orçamento da saúde e a construção dos direitos sociais é explorada no texto de Amélia Cohn e Rosa

Maria Ferreira Pinto. O texto alcança temas como o do subfinanciamento das ações e serviços públicos de saúde, sem perder de vista a importância da definição de rumos de outras transformações que o sistema exige para melhor cumprir as diretrizes constitucionais pertinentes. Um dos objetivos do texto é o de recolocar o tema da saúde dentro das prioridades da agenda política.

Evilásio Salvador discute o orçamento da Assistência Social, fazendo ponderações importantes entre as despesas com benefícios e com a prestação de serviços do setor. É enfatizada a construção histórica do atual modelo, inclusive a partir do reconhecimento da assistência social como área autônoma da ação estatal, antes vinculada à Previdência Social.

Outro aspecto importante para o debate orçamentário é mediado por Francisco Sadeck com o tema da transversalidade das políticas públicas. Pelas mais diversas razões, essas ações são de difícil acompanhamento, mas diante das complexidades econômica e social, são hoje fundamentais para o combate às desigualdades e a reinserção produtiva dos mais diversos segmentos sociais, no desenvolvimento e na diminuição dos desequilíbrios regionais.

O texto de Danilo Marinho, Moisés Balestro e Remi Castioni debate os seus efeitos econômicos e sociais das políticas públicas de emprego e de garantia de renda aos desempregados. Um dos eixos do trabalho é a importância do diálogo social tripartite para as definições sobre o financiamento dessas ações e para a adoção de medidas evolutivas para essas políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e de proteção das condições de trabalho.

As relações causais entre problemas, políticas públicas, arrecadação de receitas e realização de despesas é um vasto campo de pesquisas que somente há pouco tempo começamos a explorar no escopo da realidade brasileira. Essa publicação é apenas mais uma pequena contribuição para esse processo.

O IMPACTO DE DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS NA CONFORMAÇÃO DE EVENTOS SOCIAIS: UM PROGRAMA DE PESQUISAS A PARTIR DA INVESTIGAÇÃO DE BASES DE DADOS DO ORÇAMENTO

Rita de Cássia L. F. Santos¹

INTRODUÇÃO

Este capítulo discute a tese de que a análise de decisões orçamentárias e de padrões de alocação dos recursos públicos constitui um importante instrumento de investigação de fenômenos sociais. Bases de dados orçamentários comparáveis, transversal ou longitudinalmente, permitem a produção de evidências consistentes para a explicação dos principais aspectos relacionados à gênese e ao desenvolvimento de uma política pública. Aspectos como maturidade da agenda governamental, avaliação das alternativas de formulação, oportunidades e riscos da implementação, incentivos à observância, aplicação e execução efetiva das leis e contratos (*enforcement*) e retroalimentação por análise de impacto são apenas alguns dos elementos capazes de fundamentar linhas de pesquisa que encontram na investigação de bases orçamentárias um rico substrato a ser explorado.

Ressalte-se, de início, que a utilização de bases de dados orçamentários para a investigação de fenômenos sociais ainda é muito incipiente em nosso país. Podem-se apontar, como razões dessa incipiência, a escassez de séries históricas coerentes e confiáveis, a dificuldade de acesso a pro-

¹ Rita de Cássia L. F. Santos é Consultora de Orçamento do Senado Federal, Doutora em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento.

gramas de extração e tratamento dos dados e a baixa interação entre as instituições superiores de pesquisa e os órgãos públicos que conduzem o processo orçamentário e custodiam suas informações.

Essa realidade vem alterando-se mais rapidamente nos últimos anos, tendo em vista os avanços das tecnologias da informação, a profissionalização das organizações do terceiro setor e a formação de redes de políticas públicas. Atores com boa qualificação em finanças públicas vêm tendo acesso cada vez mais facilitado a bases de dados e a programas de tratamento da informação, e novos foros de discussão têm também proliferado nas casas legislativas, associações profissionais, instituições acadêmicas e organizações sociais. Periódicos e publicações impressas e eletrônicas têm sido inauguradas, abrindo espaço à disseminação de conhecimentos e textos para discussão. Blogs e redes sociais alimentam debates em torno de temas de interesse coletivo que guardam relação direta com orçamento público.

A pergunta fundamental subjacente às novas oportunidades de produção de conhecimentos ancorada no orçamento público é: o que a investigação de bases de dados orçamentárias pode nos dizer sobre a realidade que vivemos? O presente capítulo visa sugerir que as contribuições de linhas de pesquisa fundadas na análise orçamentária podem ser importantes fontes de conhecimento explicativo e propositivo da realidade, ao mesmo tempo em que busca estimular os estudiosos de políticas públicas a explorar o processo orçamentário como *locus* privilegiado de compreensão da tomada de decisões táticas e estratégicas, tanto em termos macrossociais quanto setoriais.

O ORÇAMENTO E A AGENDA GOVERNAMENTAL

Considere-se a seguinte cronologia: em 18 de dezembro de 1979, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprova convenção para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher (Resolução nº 34/180), cerca de 25 anos depois, em 17 de junho de 2004, edita-se a Lei nº 10.886, alterando-se o Código Penal para prever pena de detenção de três meses a um ano para praticantes de violência doméstica. Em 22 de setembro de 2006, entra em vigor a Lei nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha,

que eleva a pena de detenção para três anos. Em 2011, no momento em que escrevemos este artigo, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres encontra-se em seu último ano de execução.

Tomemos os 40 anos transcorridos entre a manifestação da ONU e a situação corrente no Brasil acerca dos direitos das mulheres. Em que momento, e com que força institucional, podemos asseverar que os episódios de espancamento, humilhação e exclusão econômica das mulheres deixaram de ser considerados problemas de âmbito privado entre casais para se tornar uma questão de interesse coletivo a demandar a intervenção do poder público para sua prevenção?

Para responder a essa questão, faz-se necessário distinguir entre a agenda formal e a agenda substantiva do governo. Signatário da convenção das Nações Unidas, o Estado brasileiro se coloca, desde o primeiro momento, como ator alinhado com a pauta internacional no tocante à questão feminina. Naquele momento, a agenda formal começa a se constituir e vai-se complementando paulatinamente, à medida que as Constituições Federais e as normas infraconstitucionais vão evidenciando a violência contra a mulher como problema de interesse coletivo.

As instituições formais, contudo, tendem a ter seus efeitos neutralizados ou capturados pelas instituições informais presentes na sociedade – provenientes do substrato cultural, consuetudinário e axiológico sustentado pelos indivíduos e conformadores do modo de atuação das organizações e da agência individual. Foi precisamente pela falta de aplicação efetiva das normas jurídicas e por seu desalinhamento com o aparato organizacional que interpreta e dá materialidade a direitos que a República Federativa do Brasil foi denunciada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e acusada, no Relatório nº 54/2001, dessa mesma comissão, como responsável por negligência e omissão em relação à violência doméstica.

Se a constituição de uma agenda formal não significa, como ilustrado acima, a efetivação de direitos, faz-se necessário analisar o tema da agenda governamental sob o aspecto de sua efetivação, ou seja, um tema só pode ser definido como parte efetiva da agenda governamental quando os incentivos e as condições materiais para o tratamento dos problemas estiverem, também eles, em processo de produção. Aspectos como

mobilização de atores, campanhas de conscientização e mudança cultural, formação de competências, produção de conhecimentos e metodologias específicas, estruturação de unidades organizacionais dedicadas e outros investimentos contemplados no processo decisório são evidências de constituição de uma agenda efetiva, em contraposição à agenda formal inconsequente.

O argumento acima evidencia dois aspectos importantes dos processos de políticas públicas e sua expressão orçamentária. O primeiro é a falácia do ciclo linear: por mais conveniente, do ponto de vista pedagógico, que seja a separação das fases de formação de agenda, formulação de alternativas, elaboração de estratégias, implementação de ações e avaliação de resultados, na verdade o ciclo desenvolve-se de forma interativa, em que a agenda vai definindo-se no próprio processo de elaboração da política, podendo ser reforçada ou mitigada nesse processo. O momento de efetivação da agenda e seu grau de solidez institucional só podem ser evidenciados por meio da análise do processo de mobilização de agentes, organizações e estratégias.

O segundo aspecto é a centralidade do processo decisório de mobilização de recursos na definição e institucionalização da agenda. O orçamento público, nesse aspecto, é *locus* privilegiado de evidenciação do processo de mobilização de recursos em prol de uma política. Não há estratégias de ação efetivas que sejam desapegadas da alocação de recursos financeiros subjacentes ao funcionamento da máquina governamental. Ou bem uma política é contemplada nas peças orçamentárias, ou ela mantém-se limitada à agenda formal.

Voltando à questão da mulher: em que momento passamos a enxergar nos demonstrativos contábeis, nas bases de dados de elaboração e execução financeira e nos documentos orçamentários anuais e plurianuais decisões voltadas à mobilização dos recursos necessários à materialização da agenda? Em que medida essas decisões, quando passaram a existir, conferiram à agenda um alto grau de institucionalidade pela suficiência e adequação dos recursos mobilizados e pela estratégia de execução? O processo decisório contemplou elementos de apoio reforçadores da agenda – atores sociais, representantes políticos, gestores públicos, organizações descentralizadas – por meio de canais participativos, emendas parlamen-

tares, audiências públicas? A partir da análise de bases de dados orçamentárias, pode-se identificar não apenas o período em que a agenda formal efetiva-se em agenda material, como também atributos que indicam o grau de institucionalização da agenda.

O ORÇAMENTO E AS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

No tocante à análise de estratégias de políticas públicas, verifica-se na literatura disponível sobre pesquisa orçamentária aplicada que a maior parte das análises faz uso das séries históricas para identificar o rol de ações adotadas pelo governo visando determinada intervenção na realidade. Essa é, sem dúvida, uma importante linha de pesquisa que permite a aplicação direta das bases de dados orçamentárias à compreensão dos processos postos em movimento. Há, contudo, duas outras possibilidades de investigação para as quais se deve ter atenção.

A primeira refere-se ao modo como os demonstrativos orçamentários e sua estrutura conceitual possibilitam a individualização de ações voltadas para a política sob análise. Ou seja, em que medida se consegue enxergar a política pública nos demonstrativos orçamentários? O nível de agregação das decisões traduzidas na codificação orçamentária permite a identificação da estratégia de ação? Como compatibilizar a necessidade de individualização das estratégias com a parcimônia e flexibilidade gerencial desejáveis ao processo orçamentário?

Nesse aspecto, o caso da política para as mulheres nos oferece bons exemplos. Há alguns anos, um grupo de entidades da sociedade civil que faz o acompanhamento das políticas para as mulheres passou a se interessar pelo acompanhamento das decisões orçamentárias concernentes à agenda feminista. O foco de atuação desejado não era o Orçamento Geral da União em sentido amplo, mas os “orçamentos” que esse grande orçamento continha. Estavam interessados, por exemplo, no orçamento da mulher, no orçamento da criança, no orçamento quilombola e assim por diante. Como enxergar esses orçamentos dentro das bases de dados?

A questão não é trivial. Por meio de parcerias das entidades sociais com especialistas do Senado Federal, foram superadas dificuldades técnicas tanto para o acesso às bases de dados, com elevado grau de detalha-

mento, quanto para tratar as informações de modo gerencial. Contudo, remanescia a questão principal: o que é o orçamento da criança dentro do orçamento geral? E o da mulher?

A solução acolhida naquele momento foi a de se trabalhar com duas metodologias paralelas. A primeira, chamada de metodologia ampla, contemplava todas as ações que, a critério das entidades especializadas no tema, impactavam a qualidade de vida e a efetivação dos direitos das crianças. Tal metodologia, se por um lado reconhecia a contribuição de ações genéricas na implementação de políticas específicas, por outro lado tendia a superestimar o volume de gastos nessas políticas pela impossibilidade de se mensurar a parte do gasto a ser atribuído a cada uma. Era o caso, por exemplo, dos gastos com ações de incentivo à agricultura familiar. Reconhece-se que elas beneficiam o desenvolvimento da criança ao amparar a família, mas não se consegue calcular a medida em que isso acontece.

A segunda, chamada metodologia restrita, apenas fazia constar do orçamento da criança (da mulher e de outros grupos) as ações que estivessem explicitamente vinculadas à política, seja no título da ação, em seu descritor ou no órgão ou programa orçamentário ao qual a ação se vincula. Nesse caso, tem-se uma medida mais precisa do gasto com a política, mas se está claramente negligenciando ações governamentais que beneficiam os segmentos em tela. No caso do orçamento da mulher, por exemplo, dos cerca de 320 programas constantes do Plano Plurianual 2008-2011, pouco mais de 20 têm vínculo específico com a política para as mulheres. Essa questão metodológica está em aberto e pode configurar uma importante linha de pesquisa amparada na análise das bases de dados com finalidade propositiva.

A segunda possibilidade aludida refere-se ao uso das bases de dados para analisar não o que o governo decidiu fazer, mas evidenciar aquilo que ele optou por não fazer, bem como discutir o custo de oportunidade dessa escolha.

A etapa de formulação de alternativas nas políticas públicas consiste no momento – em geral mais ideal do que real – de se levantarem as hipóteses explicativas dos problemas e se formatarem soluções alternativas para subsidiar decisão ulterior. Conforme bem coloca Bittencourt (2007):

Cada problema público que demanda uma política tem, provavelmente, uma multiplicidade de causas. A eficácia da resposta depende fortemente da capacidade do formulador da política em identificar as causas mais importantes, para focalizar a ação nessas causas, concentrando nelas os recursos da intervenção pública (isto é, concentrando a intervenção naqueles aspectos que, quando afetados pela política, mais provavelmente ocasionem efeitos sobre o problema final).

O que se evidencia nos demonstrativos e informações orçamentárias é o vetor resultante de um processo de análises e decisões cujas alternativas foram descartadas, e isso pode ter-se dado pelas razões mais variadas – razões de ciência, vieses ideológicos, conveniências políticas, valoração cultural etc. Qualquer que tenha sido a motivação subjacente à escolha, é princípio epistemológico assentado que nenhuma teoria funda-se em comprovação de verdade incontestável. Teorias imunes à contestação crítica configuram pseudociência ou religião – nenhuma das quais passíveis de fundamentar políticas públicas em estados laicos.

Assim sendo, a toda teoria fundante de uma decisão orçamentária colocam-se teorias alternativas consideradas inferiores sob algum critério pelos tomadores de decisão. E se a decisão tomada não for a que, sob outros critérios, melhor contempla o interesse público?

O princípio que referencia a tomada de decisões na administração pública é a preservação do interesse público sobre interesses particulares. Mas, o que vem a ser interesse público? Como se define interesse público? Quem participa dessa definição?

Interesse público é aquilo que, no Estado democrático de direito, as autoridades dos poderes constituídos definem que o seja. É próprio que assim se proceda, uma vez que os titulares desses poderes detêm a presunção de legitimidade para tomar as decisões que melhor representem o bem-estar da coletividade. Ocorre que o processo de tomada de decisões pelas autoridades constituídas não se dá de forma mecânica ou seguindo fórmulas abstratas. Ao contrário, o processo de definições e tomadas de posição é fortemente político e alicerçado sobre uma base de conhecimentos que se altera constantemente. Essa base de conhecimentos sobre as necessidades coletivas pode ser sólida em alguns aspectos, mas superficial em outros, verossímil em alguns casos, mas equivocada em outros. Como

saber se as decisões tomadas em nome do interesse público espelham realmente o que a sociedade espera e necessita?

Aqui reside a grande importância de se instituírem canais de ampliação da participação de atores no processo decisório. Não obstante o argumento mais frequente em apoio à participação social ser o do monitoramento da aplicação de decisões tomadas (o chamado controle social dos gastos públicos, por exemplo), há uma questão precedente de importância superior: o contraditório e a discussão intersubjetiva das ações a serem adotadas, ampliados por mecanismos de inclusão de atores diversos, tende a promover decisões mais legítimas e, portanto, com maiores chances de implementação bem sucedida. A análise de decisões evidenciadas nas bases orçamentárias serve tanto para se enxergar que estratégias de ação receberam a atenção governamental quanto para se deduzir que outros possíveis cursos deixaram de ser adotados. O que não está no orçamento pode ser tão eloquente a respeito de fenômenos sociais quanto o que está ali contemplado.

No caso do orçamento da mulher, para mantermos nosso caso ilustrativo, a estratégia de garantia de seus direitos pode ser alicerçada em diferentes visões sobre o problema e o encaminhamento de sua solução. A alocação massiva de recursos voltados para a construção de casas-abrigo, por exemplo, pode refletir a compreensão de que mulheres vitimadas sentem-se mais seguras para realizar denúncias de agressão se dispuserem de locais de acolhimento apartados de sua vizinhança e do ambiente do agressor. Por outro lado, essa mesma estratégia de focalização primária das ações governamentais na construção de casas-abrigo pode ser contestada pela visão alternativa de que estas não consistem em incentivos à apresentação de denúncias, tendo em vista que a remoção da mulher e seus filhos de sua rede de relações com vizinhos, amigos, colegas de escola e empregadores na verdade os vitimiza duplamente. Da mesma forma, o endurecimento das penalidades para homens infratores e sua efetivação por meio de aparatos policiais preparados para o enfrentamento de situações de violência doméstica podem ser entendidos tanto como incentivos à prevenção e à apresentação de denúncias quanto como elementos coibidores da utilização do aparato policial por parte das vítimas, que não querem tanto a criminalização de seus parceiros, mas instrumentos de proteção física e de reorganização familiar por via judicial. Em meio às discussões sobre o

tema, fica claro que a delicadeza das situações familiares envolvidas torna a elaboração de estratégias de ação relativamente complexa, a demandar avaliação constante do impacto das ações adotadas e revisão do curso das estratégias. Em que medida tais discussões e avaliações têm retroalimentado os programas de governo ao longo do tempo e modificado os padrões de alocação de recursos públicos entre diferentes instrumentos de política? Uma reflexão minuciosa sobre as bases de dados orçamentárias pode ser de grande valia na compreensão dos processos de políticas públicas.

ORÇAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A evolução dos gastos realizados em determinada política pública é a informação direta que a análise de bases de dados orçamentários fornece no tocante à implementação de ações. Outro conjunto de informações extraídos dessas bases referem-se à distribuição regional (entre unidades subnacionais), à distribuição setorial (entre segmentos de políticas públicas) e à forma de aplicação dos recursos (direta ou mediante descentralização a entes públicos, a organizações privadas ou a consorciamentos de diversas naturezas). O que tais informações nos dizem sobre a conformação de fenômenos?

É preciso reconhecer, desde logo, que informações sobre aplicação de receitas e realização de despesas em termos absolutos, ou, ainda, em termos relativos (per capita, como proporção do orçamento total etc.), não dizem muito sobre os eventos reais quando tais informações são tomadas isoladamente. O volume total de gastos com uma determinada política pode significar todo um espectro de diferentes eventos, que vão da priorização absoluta à inefetividade máxima. Tomemos o exemplo de construção de casas-abrigo para acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica. O que o crescimento de $x\%$ na evolução dos créditos orçamentários liquidados e pagos em tais obras nos dizem sobre o enfrentamento do problema? Assumindo-se superada a discussão sobre serem tais investimentos uma forma efetiva de tratar a questão, a aplicação massiva de recursos em tais ações pode significar avanço considerável na promoção dos direitos das mulheres se algumas condições forem atendidas:

- Se houver consistência na distribuição espacial do gasto, ancorada

em planejamento territorial e diagnóstico de necessidades de infraestrutura em diferentes regiões;

- Se houver consistência na estratégia de implementação dos investimentos, ancorada na disponibilização de ações complementares de estruturação de capacidade e promoção de alinhamento dos atores envolvidos.

A primeira condição acima mencionada reporta-se a uma linha de pesquisa de políticas públicas que vem ampliando-se consideravelmente nos últimos anos, com o desenvolvimento de ferramentas de georreferenciamento. A construção de bases de dados de indicadores ambientais, socioeconômicos e culturais constitui a contrapartida necessária à utilização relevante das bases de dados orçamentários, sendo a correlação entre essas diferentes fontes de informação a condição mais importante para o aprimoramento do planejamento governamental. Em que medida, por exemplo, a evolução dos gastos com a construção de casas-abrigo tem observado a distribuição regional das necessidades de investimento?

A segunda condição acima reporta-se à avaliação da qualidade do gasto, entendendo-se que qualquer aplicação de recursos públicos, para produzir impactos na realidade, precisa ser parte de uma estratégia bem fundamentada de intervenção e ancorada em ações complementares que a tornem significativa. Nesse particular, há que se atentar para dois aspectos.

A intervenção governamental se dá por meio da interação entre a estrutura institucional (formal e informal), a ação dos agentes públicos e a capacidade organizacional instalada. Para produzir impactos significativos na realidade, a aplicação de receitas e a execução de despesas públicas devem redundar na construção de capacidade e na instrumentalização dos atores, públicos e privados, cujas ações e decisões produzirão o resultado final. Quando a própria estrutura institucional precisa ser alterada, pela aplicação efetiva das leis ou pela necessidade de mudanças comportamentais, por exemplo, a construção de capacidade organizacional e a formulação de incentivos aos atores são condições imprescindíveis para prevenir que investimentos públicos redundem em desperdício de recursos. Casas-abrigo edificadas, mas destituídas de equipes multidisciplinares de atendimento a vítimas ou subutilizadas pela baixa procura, podem associar o elevado nível de investimentos à baixa efetividade da intervenção.

Outro importante aspecto, de relevância extrema quando se trata de políticas públicas com elevado grau de transversalidade, é a de se dotar o gasto público de atributos que promovam o alinhamento das ações dos atores diretamente envolvidos no resultado da política. Créditos orçamentários crescentes ao longo do tempo, e espacialmente distribuídos conforme necessidades apuradas, podem, ainda assim, resultar em baixa efetividade quando a coordenação entre atores é negligenciada. No setor público, essa questão é particularmente problemática, tendo em vista o pressuposto inadvertidamente disseminado de que o governo é uma entidade monolítica, ou seja, de que o setor público pode sempre contar com o setor público para efetivar estratégias de ação.

Na prática real das políticas públicas, contudo, o que se observa é coisa diversa: ao invés de um setor público, o que temos de fato são diversas organizações públicas, cada qual com seus agentes, agendas e prioridades de ação. Políticas públicas que demandem a atuação colaborativa de diferentes organizações, ou mesmo de diferentes setores dentro da mesma organização, podem padecer de inefetividade pelo desalinhamento de comportamentos, interesses e prioridades dos atores envolvidos. Que razões a agência A tem para esperar que o programa de governo sob sua responsabilidade, mas dependente de recursos das agências B e C, contará efetivamente com tais recursos alheios? Elementos, tais como disponibilidade de pessoal, capacitação e tecnologias, são frequentemente escassos e, portanto, objeto de competição por parte de interessados diversos. A apropriação desses recursos para a efetivação de uma determinada intervenção governamental não é trivial e requer a previsão de elementos de gastos voltados para a construção de incentivos ao alinhamento de estratégias e ao trabalho colaborativo entre atores.

Novos arranjos institucionais têm sido tentados, em diversos países, para promover esse alinhamento. A contratualização de metas e a criação de mecanismos para aquisição de serviços intergovernamentais contra pagamentos em termos de dotações orçamentárias é um exemplo da experiência neozelandesa a ser observado de perto. No Brasil, a análise de bases orçamentárias sobre a realidade social requer esforço adicional para se identificar em que medida os diversos elementos de gasto realizados pelo governo contemplam a formação de capacidade e a produção de incentivos ao trabalho colaborativo.

ORÇAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Por tudo que se discutiu acima, resulta fácil perceber que a avaliação de políticas públicas se principia não na fase final do ciclo, mas desde seu início. A formação e institucionalização da agenda, a escolha de cursos de ação e as estratégias adotadas para sua implementação mantêm-se, constantemente, sob discussão, sendo a avaliação da política a consolidação desse processo de discussões e escolhas. Em relação à aplicação de bases orçamentárias na análise de fenômenos sociais não é diferente. A avaliação de propriedade de um curso de gastos inicia-se em momento anterior à aprovação orçamentária, com investigações sobre (i) o padrão de decisões e priorização de agendas entre órgãos setoriais do poder que elabora a proposta, (ii) as alterações apresentadas e promovidas pelo poder revisor e (iii) as intervenções realizadas por atores públicos e privados ao longo do processo de elaboração e discussão da proposta. Em relação ao item (i), a investigação ancorada em séries orçamentárias ainda não é possível, tendo em vista a indisponibilidade das bases que fazem o registro das decisões parciais ocorridas no momento de elaboração da proposta pelo Poder Executivo. Nesse caso, a investigação há que trilhar metodologias fundadas mais em estudos de caso do que em manipulações de grandes bases. Em relação ao item (ii), a oferta de séries históricas consistentes sobre o ciclo de apreciação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, incluindo-se aí parte das informações referidas no item (iii), já permite a elaboração de análises que evidenciem o impacto das decisões de arrecadação e gastos na conformação de eventos sociais. Em boa medida por força dos episódios de escândalos e comissões parlamentares de inquérito sobre desvios de recursos públicos, talvez nenhuma outra área de investimento em sistemas de informação tenha progredido tanto no legislativo federal como a área de constituição e tratamento gerencial de bases orçamentárias.

Quando nos reportamos à investigação de padrões de execução de gastos, encontramos o que temos de mais rico em termos de bases orçamentárias. Por força da adoção de sistema compulsório de administração financeira e orçamentária desde os anos 80 – o chamado SIAFI –, o governo federal logrou organizar uma base de dados cuja exploração de seu rico conteúdo só recentemente começou a ser realizada. A possibilidade

de se revelarem padrões de escolhas governamentais ao longo do tempo, de se descortinarem as fontes de financiamento, suas origens e o perfil dos principais contribuintes e de evidenciarem as prioridades regionais e setoriais é aberta pelo exame direto das bases do SIAFI. O cuidado a se adotar, nessa empreitada, é, por um lado, com a comparabilidade de séries cujas variáveis têm sofrido modificações conceituais ao longo do tempo e, por outro, com a tentação de se tirarem inferências sobre a realidade baseados em dados financeiros apenas. As discussões realizadas ao longo deste capítulo chamaram a atenção para esses aspectos, aos quais é conveniente acrescentar outro: o dos efeitos não intencionais de ações e decisões governamentais e as externalidades negativas e positivas por elas causadas.

Um aspecto fundamental da realidade social é a interação complexa entre os eventos e elementos que a conformam. Alterações em determinados aspectos tendem a repercutir em âmbitos mais amplos do que o foco inicialmente almejado e gerar consequências não intencionais. Como exemplifica Bittencout (2008):

Uma política de transportes urbanos, tendo por objetivo a redução do tempo de deslocamento pendular casa-trabalho numa metrópole, e que envolva a construção de vias expressas dirigidas ao centro da cidade, pode terminar gerando o incentivo ao uso mais frequente do automóvel particular pela população, o que tem o potencial de causar mais engarrafamentos de trânsito e prejudicar não só o seu objetivo inicial (redução do tempo de deslocamento) quanto o objeto de uma política de redução da contaminação urbana que se faça através do incentivo ao transporte coletivo (e à redução do uso do automóvel).

Por essas razões, a análise de fenômenos sociais deve considerar os efeitos cruzados de ações governamentais realizadas em áreas diversas, sendo para tanto necessária a disponibilidade de bases de dados amplas sobre o direcionamento dos gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM PROGRAMA DE PESQUISA EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Em uma publicação sobre as possibilidades e perspectivas de análise de bases orçamentárias, talvez a premissa mais importante a ser asseverada

seja a de que o orçamento público não tem valor intrínseco. Ele não estabelece agendas, não mobiliza ação, não produz resultados, não controla atos. O orçamento público não dita regras, não as faz cumprir. Não cria organizações, não engendra comportamentos, não altera culturas.

E, no entanto, o orçamento público reflete, em seu processo de elaboração e execução, o ciclo de todas as políticas públicas em vigência e consigna, em seus demonstrativos, quadros e programações, as oportunidades e os riscos associados às decisões tomadas para cada política. Nessa condição, ele se torna, individualmente, o instrumento mais importante para a compreensão dos processos decisórios e dos resultados produzidos na sociedade.

À guisa de conclusão deste capítulo, propõe-se um roteiro básico para o aprofundamento de investigações voltadas para a evidenciação de efeitos, impactos ou externalidades das decisões orçamentárias sobre a conformação de eventos sociais e políticos. A proposta consiste em se partir de instrumentos de formulação de políticas públicas, que veiculam o detalhamento de objetivos e estratégias de ação, para se investigar de que modo essas intenções de fazer se traduzem efetivamente em decisões orçamentárias e qual a natureza dessas decisões (atributos de programas de ação e fontes de financiamento), bem como analisar o processo de execução das ações e seus efeitos diretos e cruzados. Por instrumento de formulação de política pública entende-se qualquer documento público oficial por meio do qual a política pública é criada ou estruturada – um plano, um programa, um projeto, um relatório ou semelhante.

1. Partindo-se de um instrumento de formulação de política pública, identificam-se os seguintes elementos de base:
 - a. objetivos pretendidos;
 - b. ações propostas;
 - c. forma de implementação das ações (atores envolvidos, forma de gestão da política, etc.);
 - d. recursos a serem mobilizados (materiais, tecnológicos, financeiros, humanos, etc.);

- e. indicadores de efeito e de acompanhamento previstos.
2. Analisa-se a inserção da política no planejamento plurianual do governo, particularmente:
- a. em que momento a agenda formal da política foi introduzida nos documentos orçamentários?
 - b. que programas e ações do planejamento estratégico (correntemente, o plano plurianual) são diretamente relacionados com a política?
 - c. quais os atributos desses programas e ações quanto a indicadores e metas físicos e financeiros?
 - d. os programas e ações são coerentes e causalmente relacionados com os objetivos da política?
 - e. que cursos alternativos de ação deixaram de ser adotados no tratamento do problema?
 - f. qual o custo de oportunidade das escolhas realizadas?
3. Analisa-se a inserção da política nas leis orçamentárias anuais:
- a. que programas e ações do orçamento anual são diretamente relacionados com a política?
 - b. foram incluídos pelo poder executivo ou por emendas parlamentares?
 - c. foram oriundos de canais de participação popular?
 - d. a programação orçamentária está coerente com o previsto no planejamento estratégico (e.g. plano plurianual)?
 - e. a programação orçamentária é coerente e causalmente relacionada com os objetivos da política?
 - f. que cursos alternativos de ação deixaram de ser adotados no tratamento do problema?
 - g. qual o custo de oportunidade das escolhas realizadas?

- h. a programação orçamentária apresenta atributos coerentes com a estratégia de implementação da política (modalidade de aplicação, grupos de despesa, ações de incentivo e alinhamento etc.)?
 - i. a dotação orçamentária é coerente com as metas físicas a serem alcançadas?
 - j. qual o nível de institucionalização da política no processo orçamentário, a se aferir pelos dados anteriores?
4. Analisa-se a execução orçamentária dos programas e ações referentes à política:
- a. a execução financeira das ações (empenho, liquidação, pagamento, comportamento de restos a pagar etc.) foi satisfatória *vis-a-vis* as metas definidas?
 - b. os elementos de gasto realizados pelo governo contemplam a formação de capacidade e a produção de incentivos ao alinhamento dos atores envolvidos?
 - c. a execução orçamentária guarda correlação causalmente sustentada com variações em eventos sociais (indicadores financeiros *vis-a-vis* indicadores de efeitos e resultados)?
5. Avaliam-se os elementos de evidência coligidos para se formar uma compreensão de aspectos referentes à gênese, ao desenvolvimento e aos impactos da política e os seus efeitos sobre a realidade social:
- a. maturidade da agenda governamental;
 - b. alternativas de formulação e estratégia eleita;
 - c. oportunidades e riscos da implementação;
 - d. resultados dos incentivos ao *enforcement*, alinhamento e colaboração;
 - e. retroalimentação por análise de impacto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Fernando M. R. **Elaboração e Análise de Políticas Públicas**. Brasília, POSEAD/Universidade Gama Filho, 2007.

CORE, Fabiano Garcia. **“Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento”**. Planejamento e Orçamento Governamental, James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (orgs.). Brasília, ENAP, 2006, vol. 2, pp. 219-261.

HALL, P. e TAYLOR, R. (1996). **“Political Science and the three new institutionalisms”**. Political Studies, vol. XLIV, pp. 936-57.

LAFFONT, J. & TIROLE, J. (1993). **A Theory of Incentives and Procurement in Regulation**, MIT Press, Cambridge.

McNAB, Robert M. e MELESE, François (2003). **“Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government**. Public Budgeting & Finance, Summer 2003, pp. 73-95.

Mucciaroni, Gary (1992). **“The garbage can model & the study of policy making a critique”**. Polity, vol. 24, n. 3, pp. 459-482.

ORÇAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DO GASTO PÚBLICO TOTAL E SOCIAL: RESULTADOS E AGENDA DE DESAFIOS PARA O PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Milko Matijascic¹

Ao evocar o debate sobre as finanças públicas e o gasto efetuado pelo Estado, a opinião pública expressada na mídia tradicional, em geral, parece sentenciar que o Brasil é um país de elevada carga tributária, recebendo o cidadão, como contrapartida, um baixo retorno desse esforço. Alguns, mais fanáticos, dizem até que temos a maior carga tributária do planeta e os piores serviços entre os existentes pelo mundo afora.

Esse tipo de colocação exagerada não parece ter eco junto à maioria dos eleitores, a julgar pelo apoio eleitoral conferido aos governantes dos anos mais recentes, em todas as esferas da federação. Estudos sérios, que ultrapassam a raia do preconceito, indicam que os gastos públicos, sobretudo na esfera social, vêm obtendo conquistas importantes – conquistas estas que são reconhecidas em todo mundo, conferindo ao Brasil a condição de exemplo a ser analisado, embora persista a feroz oposição dos interesses da órbita do capital financeiro internacional.

Outro aspecto devidamente criticado está centrado no serviço público e, mais especificamente, no que seria um quadro caracterizado por um número exagerado de servidores em uma proporção incompatível com a modernidade e as novas funções do Estado, cuja inspiração teóri-

¹ Milko Matijascic é Doutor e Mestre em Economia pela UNICAMP, onde atuou como pesquisador (1995 – 2003). Foi Chefe da Assessoria da Presidência do IPEA (2008-2011) e Assessor Especial do Ministro da Previdência (2004 – 2005). Atua como Diretor de pesquisa em curso sobre a política social nos BRICS para a AISS, onde integra o Comitê Editorial da Revista Internacional de Seguridade Social desde 2008 (conceito A2 no Qualis - CAPES).

ca é a nova gestão pública, fundamentada pela teoria da escolha pública. Segundo esses postulados, é ingênua a idéia que o servidor ou o político sejam atores sociais desinteressados e suas escolhas se baseariam em interesses próprios, buscando maximizá-los. Por outro lado, a forma de operar do serviço público seria excessivamente regulada e não teria a agilidade e a eficácia requerida para promover as políticas públicas. Segundo essa linha de pensamento, seria cabível reforçar o papel do mercado e a sua ação, destinando à ação estatal o papel de regulador e de poder de polícia, em um cenário inspirado pela típica forma de atuar do Império Britânico da era vitoriana.

Esse tipo de postulado e de linha de conduta não funcionou quando foi colocado em prática. Conforme apontou Stiglitz (1999), esses postulados confrontavam experiências reais com formulações puramente teóricas e, em geral, contavam com o apoio de teóricos puros e ideologicamente alinhados com postulados caracterizados como neoliberais e não de especialistas experientes nas diversas políticas públicas que compõem a vida de uma nação ou das relações internacionais. Os resultados foram questionáveis, conforme é possível verificar através da literatura atual, e, com frequência, representaram um retrocesso sob o prisma do bem-estar da população e sobre os postulados da cidadania. A maior contrapartida desse quadro foi uma tendência ao aumento da concentração de renda medida, sobretudo pela retração da participação dos salários sobre o PIB e o aumento geral da pobreza relativa e da exclusão social que pode ser observada nas sociedades mais afluentes e naquelas que estão crescendo com maior rapidez. A crise financeira internacional recente parece ser a resultante mais acabada da alarmante sequência de eventos que resultou em uma redução da ação estatal com vistas a incentivar a ação de mercado e os seus interesses.

O Brasil também sofreu com a evolução desse cenário. O processo de privatização vem sendo criticado por muitos usuários e os resultados são contrastados entre as diversas áreas de atuação das políticas públicas. Os concessionários de serviços públicos sempre aparecem no topo do *ranking* das que são reprovadas pela opinião dos consumidores, por exemplo.

Na esfera das políticas sociais o quadro é algo diferenciado, para o

Brasil, pois a ação estatal não foi substituída pela ação de mercado, ou seja, a composição entre ação estatal e via mercado não se alterou de modo sensível nas últimas décadas, ao contrário da experiência, por exemplo, de México, Chile ou Argentina, nos anos 1990 e na virada do milênio. A resultante disso foi que o Brasil era considerado uma espécie de pária na comunidade global, mas, após o fracasso das iniciativas com o intuito de promover a participação do mercado, passou a ser uma referência e um caso exemplar de reação bem sucedida à crise. Nunca é demais lembrar o destaque do Brasil no contexto de enfrentamento da crise internacional que decorreu de uma forma soberana e ousada de condução dos seus interesses nesse contexto.

Esse sucesso, no entanto, não significa que a população esteja satisfeita com a ação das políticas públicas operadas pelo Estado brasileiro. Embora exista muita maturidade para reconhecer os avanços, a avaliação é bastante crítica e a percepção da população não dá margem a dúvidas quanto à necessidade de atuar de forma mais eficiente e eficaz para o atendimento que integra a esfera das políticas sociais. A extensão da cobertura tem sido notável, mas os resultados qualitativos ainda são frágeis, sobretudo em saúde e educação, bem como nos serviços sociais em geral.

O artigo que está a ser iniciado lida com a conjuntura que envolveu a condução de políticas públicas sob a ótica do gasto e suas consequências sobre a vida econômica e social do Brasil. O foco no social será mais pronunciado, considerando que o mesmo se apropria de parcela preponderante do orçamento público. No mais, a perspectiva escolhida é a da comparação internacional que, apesar de sofrer dificuldades, permite ilustrar os argumentos, situar o Brasil no contexto internacional e eliminar alguns dos mitos que impedem a consolidação de um consenso que estimule um processo mais vigoroso e sustentável de crescimento e desenvolvimento.

As dificuldades da comparação internacional não são desprezíveis, pois nem sempre os dados estão disponíveis e, não raro, os indicadores não foram elaborados de forma a poder comparar situações similares. Para dirimir as dificuldades, foram selecionados, em geral, países afluentes, dotados de bem-estar social, pois é essa a meta perseguida pelo Brasil em termos de desenvolvimento. Em geral, os dados da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento – foram privilegiados por serem os

mais uniformes e detalhados, e os brasileiros elaborados seguindo aquela orientação. Em algumas situações, foram selecionados países asiáticos, muito competitivos, ou os países emergentes, como China, Índia, Rússia e África do Sul, os BRICS, com os quais o Brasil é frequentemente comparado. Na América Latina, foram selecionados países de grande território e população, que podem apresentar similaridades com o Brasil.

Serão as seguintes as etapas a percorrer:

- Carga tributária e questão social;
- Distribuição de renda e desigualdades: impactos das ações sociais;
- Efeitos sobre as desigualdades: isolando os efeitos de cada política;
- Combater ilusões: o desafio da qualidade e da ação cidadã.

Ao final será apresentada uma síntese conclusiva.

1 – CARGA TRIBUTÁRIA E QUESTÃO SOCIAL: EM BUSCA DA LUCIDEZ PERDIDA

As formulações mais radicais sobre finanças públicas colocaram, até recentemente, o Brasil como o país de maior carga tributária do mundo e a contrapartida em termos de serviços não seria a mesma. Os dados da Tabela 1, comparando sociedades com economia mais integradas e dotadas de sistemas de proteção social, permitem analisar a questão de modo mais atento.

Partindo da Tabela 1, é possível perceber que o Brasil possui uma CTB importante, de grande destaque, inclusive para países com renda *per capita* similar, embora não seja uma campeã mundial. Todas as sociedades dotadas de sistemas de proteção social mais modernos, e que dependem do Estado para garantir a provisão de recursos, apresentam resultados similares. Os gastos sociais não diferem daqueles de países com maior nível de urbanização e de industrialização e são os juros e encargos sobre as dívidas que, de fato, representam a nota dissonante em termos de apropriação do Orçamento.

TABELA 1

CTB e CTL após transferências para o pagamentos em dinheiro via proteção social e juros – em % sobre o PIB

Países	CTB	TAPS	CTL = CTB-TAPS	Juros líquidos	CTL-juros
Alemanha	39,2	18,1	21,1	2,4	18,7
Brasil	34,7	15,4	19,3	6,2	13,1
Espanha	32,7	13,4	19,3	1,2	18,1
Estados Unidos	28,4	12,6	15,8	2,1	13,7
França	42,3	18,9	23,4	2,5	20,9
Itália	42,5	18,6	23,9	4,5	19,4
Japão	28,1	12,1	16,6	0,7	15,9
Polônia	34,1	14,9	19,3	1,6	17,7
Portugal	36,5	16,8	19,7	2,9	16,8
Reino Unido	36,5	13,8	22,7	1,8	20,9
Suécia	46,8	16,5	30,3	2,6	27,7

Fonte: Banco Central do Brasil, OCDE (Elaboração IPEA (2009a).

A Tabela 2 apresenta os dados da Tabela 1 apropriados *per capita*.

TABELA 2

Carga tributária antes (CTB) e após (CTL) as transferências para os pagamentos em dinheiro via proteção social e juros – em US\$ Dólares *per capita* por PPC - Paridade do Poder de Compra

Países	PIB	CTB	TAPS	CTL	JUROS
Alemanha	35.442	13.893	6.415	7.478	851
Brasil	10.326	3.738	1.580	2.158	578
Espanha	30.621	10.013	4.103	5.910	367
Estados Unidos	46.859	13.308	5.904	7.404	984
França	34.208	14.470	6.465	8.005	855
Itália	30.581	12.997	5.688	7.309	1.376
Japão	34.100	9.582	4.126	5.661	239
Polônia	17.482	5.961	2.605	3.374	280
Portugal	22.190	8.099	3.728	4.371	643
Reino Unido	36.523	13.331	5.040	8.291	657
Suécia	37.245	17.431	6.145	11.285	968

Fonte: Banco Central do Brasil, OCDE (Elaboração IPEA (2009a).

Ao considerar os dados da Tabela 2 é possível observar que a diferença fundamental do Brasil para as sociedades dotadas de bem-estar social é a renda per capita, sensivelmente menor, o que impede os gastos de serem mais elevados e implicarem em maiores dispêndios por pessoa e, o que decorreria disso, aumentar a gama e a qualidade dos serviços sociais. Em contrapartida, o endividamento é muito mais drástico e onera a população de forma mais incisiva.

No plano social, conforme apontam Marical *et al.* (2006) e Esping Andersen e Myles (2007), países com patamares menores, como EUA e Japão, possuem como contrapartida transferências de recursos para o sustento de pessoas idosas ou impossibilitadas de trabalhar com maior alocação de recursos familiares e/ou via mercado. Na verdade, o Estado substitui a família com a redução de sua importância para a vida dos trabalhadores e como forma de organização para o trabalho. A tabela apresenta os dados para gastos públicos e privados, com gastos familiares inclusive, para aferir o total do gasto social, nos países selecionados da OCDE, somente para comparar com o Brasil.

TABELA 3
Gasto público e privado social (exclui educação), como proporção do PIB em 2007 – Valores em %

Países	Gasto Público	Gasto Privado			Gasto Total
		Compulsório	Voluntário	Total	
Alemanha	25,2	1,1	1,8	2,9	28,0
Brasil					
Espanha	21,6	-	0,5	0,5	22,1
Estados Unidos	16,2	0,3	10,2	10,5	26,7
França	28,4	0,4	2,6	2,9	31,3
Itália	24,9	1,6	0,6	2,1	27,0
Japão	18,7	0,6	3,1	3,6	22,3
Polônia	20,0	-	0,0	0,0	20,0
Portugal	22,5	0,4	1,5	1,9	24,4
Reino Unido	20,5	0,8	5,0	5,8	26,3
Suécia	27,3	0,4	2,5	2,9	30,2

Fontes: OCDE (países membros), MPOG e IBGE (Brasil).

Em outras palavras, é preciso adotar um prisma sistêmico que en-

volve, de forma coerente, a sociedade como um todo e não apenas o Estado. É importante sublinhar que é a alocação final de recursos a que promove o crescimento do PIB e, não somente, a alocação estatal ou do orçamento público.

Os dados apresentados até o momento revelam também que, no orçamento público, o problema maior está centrado no pagamento de encargos financeiros. O Brasil é o país que mais possui dispêndios financeiros em comparação com o PIB e é o que mais paga juros e encargos (serviço efetivo) em relação à sua dívida, embora as suas condições macroeconômicas sejam bem mais favoráveis que as de países mediterrâneos, como Portugal, Espanha ou Itália. O Brasil ocupa ainda, nesse quesito, uma posição de destaque e com grande distância da Itália, já que esta aparece em segundo lugar e conta com uma dívida pública total bem maior, ou seja, 115% superior em relação ao PIB. Para fins de comparação, o serviço efetivo pago pelo Brasil em relação à sua dívida é 400% superior ao pago pelo Japão, 330% superior o da Itália ou 260% superior ao dos EUA, sem possuir uma situação fiscal tão precária e sem ter problemas de fragilidade financeira que decorrem da desregulamentação desenfreada do setor financeiro. A Tabela 4 apresenta os dados que demonstram o efetivo custo da dívida no Brasil.

Para finalizar, portanto, é preciso esclarecer que a proteção social é mais onerosa no Brasil quando comparada a países de renda *per capita* similar. Mas, as dimensões do nosso país, aliadas à perda de importância das estruturas familiares devidas à urbanização e industrialização, geram riscos de perda de renda que devem ser tratados socialmente, ao considerar que a perda da capacidade de trabalho pode atingir a todos. Essa situação, se não for compensada pela substituição de rendimentos da ocupação por prestações de dinheiro ou serviços sociais, acaba por condenar as famílias à pobreza. Daí a necessidade de um sistema de proteção abrangente. Mais além, o seu viés estatal se justifica pelo fato de não haver iniciativas por parte do mercado para lidar com o problema que, em grande medida, se explica pela precariedade das relações de trabalho e pela imensa rotatividade da mão de obra.

TABELA 4
Dívida Pública, juros e serviço – Valores sobre o PIB - %

Países	Total deduzidas as reservas (1)	Juros totais (2)	Serviço efetivo (2)/(1)	Serviço efetivo do Brasil (Ágio)
Alemanha	78,8	2,4	3,0	326,8
Brasil	47,5	6,2	13,0	-
Espanha	63,4	1,2	1,9	586,8
Estados Unidos	58,9	2,1	3,6	264,6
França	83,5	2,5	3,0	334,2
Itália	102,4	4,5	4,4	195,8
Japão	225,8	0,7	0,3	4.093,4
Polônia	39,8	1,6	4,0	223,4
Portugal	83,2	2,9	3,5	273,0
Reino Unido	76,5	1,8	2,4	452,5
Suécia	40,8	2,6	6,4	104,0

Fonte: Banco Mundial, OCDE e CIA – Central de Inteligência dos EUA.

Por outro lado, a sociedade precisa refletir e agir de forma mais efetiva em relação ao custo financeiro da dívida pública. Embora as condições financeiras sejam boas, pois o país possui superávit fiscal sólido e continuado e saldo de balança comercial ainda equilibrada, uma boa situação, a considerar a enorme apreciação cambial que atinge o Real. Em outras palavras, são os encargos financeiros e a política cambial, irmãs siamesas de um pretenso combate à inflação, que deterioram a situação das finanças públicas e reduzem a disponibilidade de recursos para investir. Por sua vez, é a ausência de investimento que eleva custos, sobretudo na infraestrutura, o que, por sua vez, retroalimenta a inflação e mina a competitividade. A proteção social, conforme apontam dados de instituições internacionais, teve um papel positivo para manter a demanda efetiva, estabilizar o rendimento das famílias e suavizar o consumo, gerando melhores condições de solvência para a contração de crédito e – o que foi importante – reagir à crise com estímulos àqueles que mais estimulam o efeito multiplicador do gasto, criando, assim, condições para um crescimento mais acelerado e sustentável.

2 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DESIGUALDADES: IMPACTOS DAS AÇÕES SOCIAIS

Embora o Brasil esteja se tornando um exemplo em matéria de políticas sociais, seja pelas inovações em políticas do tipo CCT – *conditional cash transfer*, seja por políticas de atendimento universal e gratuito, como a da saúde, seja pelos programas de cobertura de trabalhadores rurais ou pobres e idosos residentes em famílias de reduzida renda *per capita*, o Brasil ainda figura entre os países mais desiguais do mundo, embora a sua heterogeneidade esteja se reduzindo, enquanto a de outros países vem aumentando. Apesar dos notáveis progressos realizados pelo Brasil, o *Human Development Report* do UNDP – *United Nations Development Program* de 2010 revela, com base em dados de 2007, que o país ainda está em décimo lugar no ranking das mais desiguais, sendo a quinta colocação na América Latina.

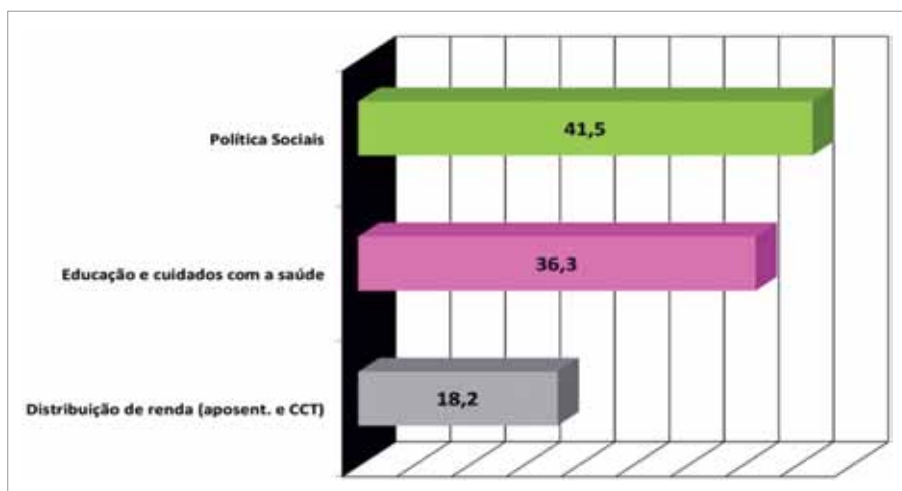
O problema central nesse movimento consiste em saber se é possível seguir com as políticas atuais, onde a valorização da transferência de renda via salário mínimo, que equivale também ao piso de benefícios previdenciários e os programas tipo CCT, como o Bolsa Família, mundialmente conhecidos e notórios, possuem condições de manter essa rota de sucesso com ações incrementais. Na verdade, os elevados resultados aferidos via índice de Gini indicam ser necessário acelerar o movimento, tendo em vista que as desigualdades ainda representam uma questão social não resolvida. Além disso, a questão social representa um poderoso obstáculo para impulsionar o mercado interno, que é dinâmico e foi o responsável pela exemplar reação da economia brasileira em relação à crise internacional.

Daí a inspiração nos estudos de Marical *et al.* (2006) ou Esping Andersen e Myles (2007). Não considerar as transferências do Estado via serviços sociais, com destaque para saúde e educação, não permite obter um panorama mais preciso da intervenção estatal e de seus efeitos ao distribuir a renda arrecadada via tributos.

Ao isolar os efeitos das transferências via cash transfer e serviços sociais, considerando educação e saúde, que englobam a maior parte dos serviços sociais, torna-se possível obter os resultados ini-

ciais necessários para lidar com o problema. O Gráfico 1 ilustra os resultados de forma sumária.

GRÁFICO 1

Redução da desigualdade após a transferência pública e gastos familiares com políticas sociais - %

Fontes: PNAD, POF, DATASUS e INEP.

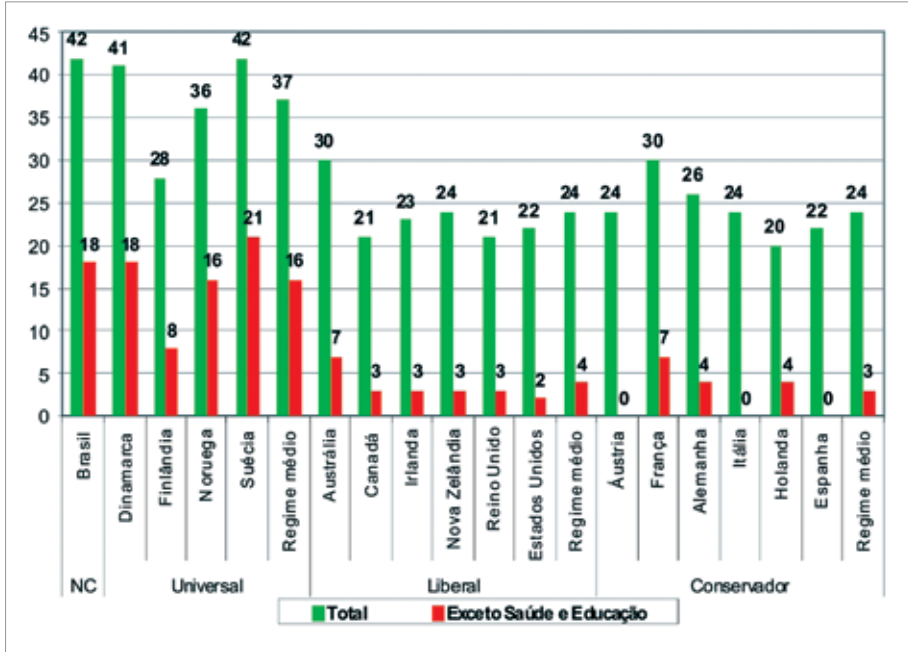
Os resultados apresentados pelo Gráfico 1 revelam que, no Brasil, de forma similar ao evocado por Esping Andersen e Myles (2007), a maior parte da redução das desigualdades se deve aos serviços sociais e não às políticas do tipo cash transfer. Ao comparar os dados obtidos pelo Brasil após a transferência de recursos sociais aos de países da OECD os resultados são importantes e revelam que, sob o prisma da redução de desigualdades, o Brasil se coloca em excelente situação (Gráfico 2).

Esses dados, em matéria de redução de desigualdades, colocam o Brasil em posição muito destacada em relação aos países que se caracterizam pelo bem-estar social e que ainda não incluem a nação brasileira pelo fato de não possuir níveis de rendimento e desenvolvimento humano compatíveis. No entanto, o desempenho das políticas sociais para reduzir ou amenizar as desigualdades é exemplar, chegando a superar o da Dinamarca, um país de grande reputação em políticas sociais, apresentando, ainda, resultados similares aos da Suécia, um exemplo há décadas. Isso significa que o problema central da concentração de renda no Brasil está na

distribuição legada pelo mercado, que é muito concentrada e cujas ações sociais reduzem de maneira significativa, mas não a ponto de remover o Brasil dos líderes mundiais em desigualdade.

GRÁFICO 2

Redução da desigualdade após as transferências públicas e os gastos familiares com políticas sociais: Brasil e países selecionados da OCDE - %



Fonte: OECD, PNAD, POF, DATASUS e INEP.

3 – EFEITOS SOBRE AS DESIGUALDADES: ISOLANDO OS EFEITOS DE CADA POLÍTICA²

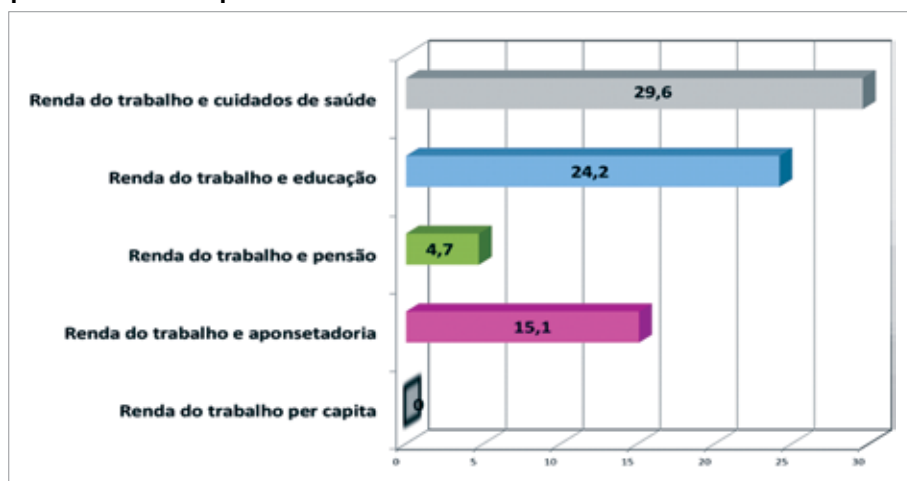
Ao isolar as formas de intervenção, é possível verificar quais são os potenciais efeitos sobre o rendimento, conforme aponta o Gráfico 3.

Os dados do Gráfico 3 são muito importantes, pois revelam que

² A presente seção e a seguinte atualizam o exposto em Matijasci e Kay (2010) ao substituir o coeficiente de variação pelo de Gini. Os resultados se modificam um pouco em relação ao estudo anterior, sendo mais benéficos para o Brasil.

políticas com gasto público mais modesto, como educação e saúde, possuem efeitos comparáveis ou mesmo superiores aos de políticas tipo *cash transfer*. Isso pode significar, em outras palavras, que o reforço de políticas desse tipo pode aumentar o bem-estar e reduzir as desigualdades. Embora não seja possível a população sentir esse benefício sob o prisma da renda disponível, porque a transferência se dá via serviços, a melhoria das condições é notória, pois geram oportunidades. Em outras palavras, embora o Brasil não apresente níveis reduzidos de gastos com educação ou saúde, existe espaço, a julgar pelos dados da Tabela 5, para elevar gastos nessas áreas, podendo, inclusive, reduzir ainda mais as desigualdades e a heterogeneidade social.

GRÁFICO 3

Redução da desigualdade após as transferências públicas e gastos familiares com políticas sociais específicas - %

Fontes: PNAD, POF, DATASUS e INEP.

As políticas do tipo *cash transfer*, excetuados os CCT dos *targeted programs*, visam suavizar o ingresso de renda ao longo do ciclo de vida de cada segurado. Em outras palavras, existe contribuição social para que seja possível receber recursos para manter o status do segurado ou de sua família ao ser atingido por morte prematura, invalidez, doença, desemprego involuntário e idade avançada.

TABELA 5

Gastos públicos e privados com saúde e educação – Valores sobre o PIB - %

	Saúde		Educação	
	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	4,8	4,8	4,9	1,2
África do Sul	3,3	5,0	5,4	n.d
Alemanha	8,0	2,4	2,7	0,9
Brasil	3,7	4,7	5,1	2,0
China	2,0	2,3	n.d	n.d
Colômbia	5,0	0,9	3,9	2,9
EUA	7,4	8,6	3,7	2,1
Índia	1,1	2,9	3,2	1,2
Ítalia	7,0	2,0	3,4	0,4
Japão	6,6	1,5	2,6	0,2
México	2,8	3,1	3,2	1,2
Portugal	7,1	3,0	3,6	0,1
Reino Unido	7,5	1,5	3,9	1,0
Rússia	3,4	1,8	2,0	n.d
Suécia	7,5	1,6	4,1	0,2

Fontes: UNESCO (dados de educação) e OMS (dados relativos à saúde).

Dito de outra forma, os sistemas de seguro social, que compõem o núcleo das políticas do tipo *cash transfer*, visam manter o status relativo preexistente. A distribuição de renda é entre gerações e não entre diferentes níveis de renda. É essencial salientar que as políticas foram formuladas com essa intenção de tornar o seguro social um direito baseado em contribuições sociais, com regras estritas para fixar os valores dos benefícios que não estejam sujeitas a ações discricionárias típicas de programas financiadas por impostos e sem contrapartidas em termos de contribuições sociais. Em suma, *strictu sensu*, o foco não é reduzir a concentração de renda.

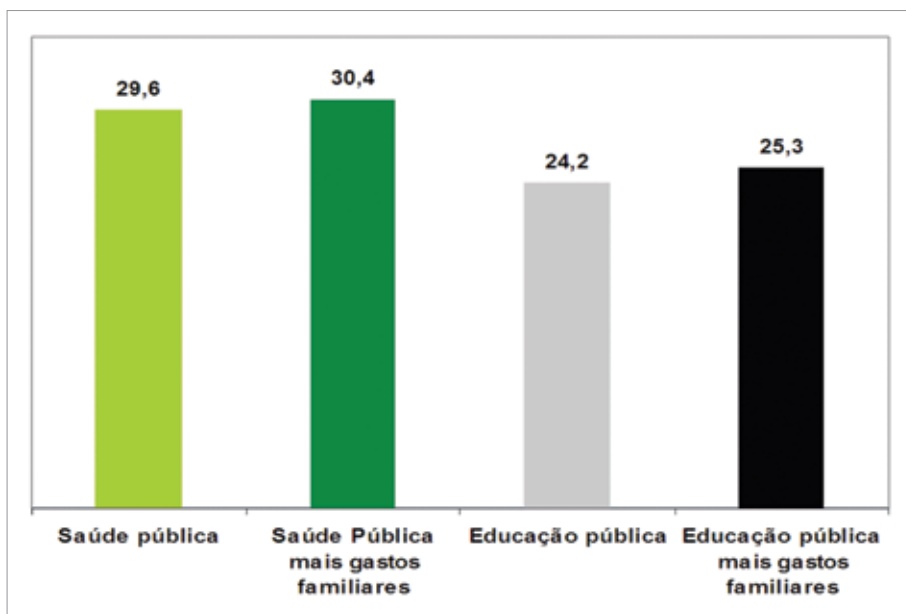
O oposto ocorre com os serviços sociais prestados sem a transferência de dinheiro para indivíduos e famílias. Nesses casos, o serviço prestado é o mesmo para qualquer cidadão, independente de seu rendimento e de sua condição social. Assim, aqueles que recebem rendimentos menores e são beneficiados por serviços sociais, como educação, saúde ou atendimentos específicos para determinados grupos populacionais, recebem uma transferência indireta, quando comparada à renda familiar, maior que

a de outros cujos rendimentos são mais elevados. Mais além, no caso brasileiro, rendimentos mais elevados têm por contrapartida o desembolso dos cidadãos para custear os serviços sociais, o que tende a reduzir ainda mais, ainda que de forma modesta, as desigualdades de renda existentes após o empenho do orçamento familiar (Gráfico 4).

Com base no Gráfico 4, que discerne os efeitos sobre a heterogeneidade da distribuição de renda das transferências públicas de educação e saúde, considerando ou não os dispêndios das próprias famílias para esses fins, é possível perceber o quanto a opção por financiar parte dos desembolsos de cada cidadão pouco reduz os níveis de desigualdade de renda existentes.

GRÁFICO 4

Redução da desigualdade após as transferências públicas *per capita* ou apropriadas com gastos familiares específicos com educação e saúde - %



Fontes: PNAD, POF, DATASUS e INEP.

É importante destacar que essas reduções são modestas porque mais de 70% das famílias brasileiras não dispõem de renda suficiente para financiar educação ou saúde via setor privado, ainda que o Estado sub-

vencione muito dessas iniciativas por meio de entidades filantrópicas³ ou via compensações tributárias. Com a recente homogeneização dos rendimentos, devido ao aumento do salário mínimo, essa tendência tende a se reforçar, diminuindo potencialmente a atuação do setor privado, mesmo em sua componente filantrópica.

É preciso admitir que, ao buscar replicar a metodologia de Marical *et al.* e de Esping Andersen e Myles (2007) para o caso brasileiro, a hipótese inicial era a de redução limitada das desigualdades dos serviços sociais, ao considerar que estes possuem um gasto ainda limitado e um escopo de atendimento que, embora seja universal, ainda não cobre muitas das necessidades existentes. Mas, ao replicar essas abordagens para o Brasil, o fato é que o potencial das políticas sociais para reduzir as desigualdades é muito grande e ocupa uma posição de destaque na cena internacional.

Isso se explica pelo fato de haver um nível de rendimento ainda limitado por parte de trabalhadores e das famílias brasileiras. Assim, os gastos *per capita* por usuário dos sistemas de saúde e de educação são relevantes quando comparados aos níveis de rendimento existentes e, ao serem incorporados à renda, representam um ganho substancial. Mais além, como as pessoas de maiores posses recorrem aos serviços ofertados via mercado, existe uma apropriação mais reduzida de renda por parte de quem ganha mais, havendo, em geral, e em contrapartida, um gasto para obter serviços similares.

Mesmo com a reduzida diversificação dos gastos de saúde, é possível destacar que ao aplicar um gasto *per capita* uniforme e sem considerar os dispêndios das famílias mais abastadas, a maior parte dos efeitos já se manifesta em termos de redução da desigualdade.

Em outras palavras, a universalização dos sistemas de saúde e educação se traduz, de forma inquestionável, em uma vigorosa distribuição

3 As entidades filantrópicas no Brasil possuem isenção para o pagamento de impostos e de contribuições do empregador para a seguridade social. Esses recursos devem ser contabilizados e esses valores devem ser revertidos para benefícios sociais como a prestação de serviços gratuitos ou com redução de preços aferida na forma prescrita pela Lei (como bolsas de estudo parciais). Essas entidades também são as que mais se beneficiam dos programas de bolsas de estudo ou financiamentos com juros inferiores aos de mercado para conduzir as suas atividades rotineiras, com destaque para os campos da saúde, educação e outros serviços sociais envolvidos nesse universo.

de renda com redução das desigualdades. Em outras palavras, a política social brasileira cumpre a principal característica do Estado após 1945, ou seja, atuar como indutor de uma distribuição de renda e diminuição das desigualdades decorrentes da ação do mercado. E isso foi realizado, sobretudo, via serviços sociais, pois as políticas de transferência de dinheiro centradas na previdência não possuem por meta distribuir renda entre o capital e o trabalho e sim suavizar o consumo e o rendimento entre gerações. Mesmo as políticas tipo CCT precisam, para atuar de forma eficaz, distribuir valores modestos, pois devem induzir a integração ao mercado de trabalho como forma de inclusão social.

Em suma, os resultados obtidos são reveladores e esclarecem por que as políticas sociais brasileiras, com todas as dificuldades enfrentadas, representam um mecanismo poderoso e que serve de exemplo para países em desenvolvimento.

4 - COMBATER ILUSÕES: O DESAFIO DA QUALIDADE E DA AÇÃO CIDADÃ⁴

Ao obter resultados positivos em termos de redução do coeficiente de Gini, para mensurar os impactos das políticas sociais seria tentador adotar um tom apologético e grandiloquente. Mas seria algo desonesto, pois uma elevação de gastos teria efeitos potencialmente virtuosos *per se*, mas errôneos e parciais, se não for realizada uma avaliação da efetividade e da qualidade das ações.

Em outras palavras, o coeficiente de Gini pode se reduzir, bem como a qualidade da saúde, educação ou da ação da previdência ser ruim, com índices de desempenho inadequados, inibindo ganhos de competitividade e a melhoria qualidade de vida, ou seja, o seu objetivo maior. Esse cenário vai exigir uma intervenção do Estado para atender aos anseios da opinião pública e corrigir a trajetória existente.

Alguns estudos recentes baseados em pesquisas de opinião comprovam que existe uma avaliação crítica por parte da população em relação à prestação de serviços públicos, seja ela estatal ou via mercado. O SIPS

4 A presente seção sintetiza e atualiza o exposto em Matijascic e Kay (2008) e Matijascic et al. (2009).

– Sistema integrado de Percepção Social do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, por exemplo, indica que:

- 42% dos usuários do SUS consideram o atendimento regular, e 27% ruim;
- 27% da população consideram que a educação não melhorou, e 24% dos brasileiros acreditam que ela piorou;
- 35% da população deixaram de realizar algum deslocamento por ausência de transporte, e 36% por não haver horários adequados;
- 33% dos homens e 44% das mulheres não possuem contas bancárias.

Esses resultados são muito relevantes, pois demonstram que existe uma avaliação crítica quanto à prestação de serviços públicos. As políticas públicas apresentadas são fornecidas pelo Estado e pela iniciativa privada que ocupa lugar de particular destaque no transporte público e no sistema bancário.

Ou seja, existe um problema geral na gestão e na qualidade do atendimento, que não se restringe ao tipo de fornecedor. Esses são apenas alguns dos dados, pois as pesquisas apresentam detalhes, inclusive com recortes regionais que são muito mais detalhados e permitem obter um cenário relativamente abrangente no que diz respeito à opinião dos diversos segmentos da população brasileira.

Estudos de cunho técnico com a elaboração de indicadores internacionais, que permitem a comparação entre diversos países confirmam, em grande medida, o acerto em relação à percepção manifestada pelas famílias brasileiras nos estudos do IPEA.

Em matéria de saúde, para começar, é preciso dizer, a efetividade e a qualidade são medidas pela longevidade dos cidadãos e pela qualidade de vida desses cidadãos. A esperança de vida ao nascer vem-se elevando de forma relativamente acelerada desde os anos 1980.

No entanto, mesmo quando comparados a países vizinhos, a situação ainda é de atraso, conforme aponta a Tabela 5. Esse atraso, em grande medida, deve-se ainda ao reduzido número de ações preventivas que, aliadas a condições de vida precárias, sobretudo no passado, e a níveis edu-

cacionais inferiores aos desejados, conduzem a uma situação que ainda se revela mais frágil. É bom não esquecer, também, que patamares de renda per capita mais modestos dificultam a utilização de procedimentos mais caros e sofisticados que elevam a longevidade. As condições econômicas ainda são determinantes para se obter um cenário social de bem-estar.

TABELA 5
Esperança de vida total e saudável em países selecionados - 2008

Países	Total ao nascer - anos		Saudável ao nascer - anos		Perdas de vida saudável - %	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
África do Sul	52	55	47	48	9,6	12,7
Alemanha	77	83	71	75	7,8	9,6
Argentina	72	79	64	69	11,1	12,7
Brasil	70	77	62	66	11,4	14,3
China	72	76	65	68	9,7	10,5
Colômbia	72	79	64	69	11,1	12,7
Coréia do Sul	76	83	68	74	10,5	10,8
EUA.	76	81	68	72	10,5	11,1
Índia	63	66	56	57	11,1	13,6
Itália	79	84	73	76	7,6	9,5
Japão	79	86	73	78	7,6	9,3
México	73	78	65	69	11,0	11,5
Portugal	76	83	69	73	9,2	12,0
Reino Unido	78	82	71	73	9,0	11,0
Rússia	62	74	55	65	11,3	12,2
Suécia	79	83	72	75	8,9	9,6

Fonte: OMS – Organização Mundial de Saúde.

Partindo dos dados da Tabela 6, é preciso destacar, ainda, que o Brasil foi o país que apresentou a maior proporção de anos de vida não saudáveis. O indicador requer atenção e cautela. Isso significa que, nesse grupo de países, a população brasileira é a que permanece mais tempo em condições não saudáveis.

Quando isso se soma a uma esperança de vida relativamente modesta, os resultados não podem ser considerados bons. Países de renda per

capita similar à do Brasil, e com menos condições em matéria de infraestrutura e de mobilização de recursos, ainda obtém resultados melhores.

Nas políticas de educação, as questões relativas à qualidade são ainda mais preocupantes, considerando as aspirações para ocupar uma posição de destaque no cenário internacional por parte do Brasil. O PISA – *Programme for International Student Assessment* – é um exame patrocinado pela OCDE e pela UNESCO que mede o grau de conhecimento e da capacidade de utilizar esse conhecimento em contextos específicos. A Tabela 6 apresenta resultados para os conhecimentos de matemática, os mais importantes para a atuação em um contexto de economia do conhecimento com ênfase em serviços.

TABELA 6
Distribuição dos resultados de testes do PISA em estudantes segundo a sua proficiência em matemática - 2009

Países	Não entende 0	Identificar rotinas 1	Identificar contexto 2	Obedecer normas 3	Operar em contextos 4	Desen. proced. 5	Formular conceitos 6
África do Sul							
Alemanha	6,4	12,2	18,8	23,1	21,7	13,2	4,6
Argentina	37,2	26,4	20,8	10,9	3,9	0,8	0,1
Brasil	38,1	31,0	19,0	8,1	3,0	0,7	0,1
China (Xangai)	1,4	3,4	8,7	15,2	20,8	23,8	26,6
Colômbia	38,8	31,6	20,3	7,5	1,6	0,1	-
Coréia do Sul	1,9	6,2	15,6	24,4	26,3	17,7	7,8
EUA.	8,1	15,3	24,4	25,2	17,1	8,0	1,9
Índia							
Itália	9,1	15,9	24,2	24,6	17,3	7,4	1,6
Japão	4,0	8,5	17,4	25,7	23,5	14,7	6,2
México	21,9	28,9	28,3	15,6	4,7	0,7	-
Portugal	8,4	15,3	23,9	25,0	17,7	7,7	1,9
Reino Unido	6,2	14,0	24,9	27,2	17,9	8,1	1,8
Rússia	9,5	19,0	28,5	25,0	12,7	4,3	1,0
Suécia	7,5	13,6	23,4	25,2	19,0	8,9	2,5

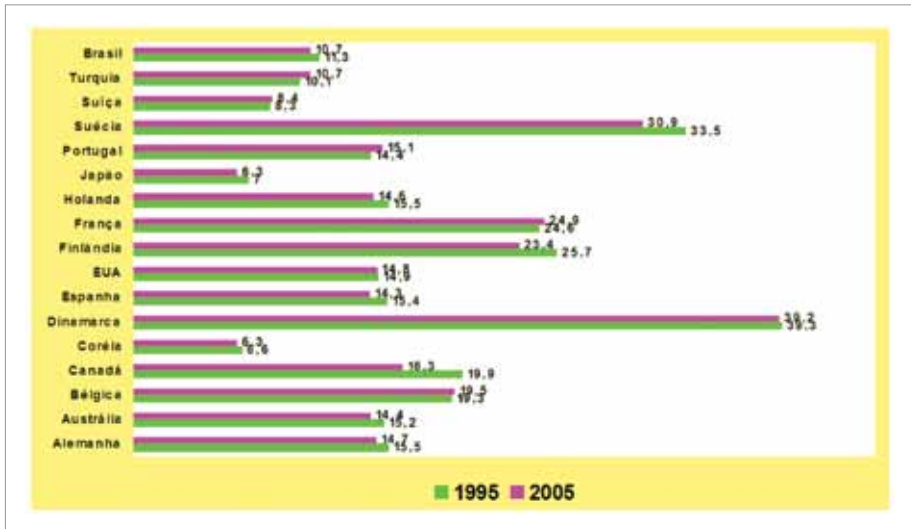
Fonte: OCDE/UNESCO – PISA.

Os resultados da Tabela 6 apontam sérios problemas. No Brasil, menos de 12% da população está acima do nível 3, o mínimo necessário para operar em uma sociedade de serviços e menos de 4% ultrapassa o nível 4, o patamar básico em um contexto de economia do conhecimento. O problema é grave, a despeito de ter havido uma melhoria desde o início da aplicação dos exames, em meados dos anos 1990, sobretudo em escolas particulares. Os resultados obtidos para conhecimento em ciências e leitura são um pouco melhores, embora sejam da mesma natureza, ou seja, grande parte da população possui um nível de conhecimento muito precário e insuficiente.

É preciso enfatizar que esse exame não serve, como imaginam alguns, apenas para montar *rankings*. Sua função é avaliar se o esforço educacional se traduz em resultados e se os conteúdos são apreendidos pelos alunos. O problema não é estar mal situado no *ranking* e, sim, atestar que mais de 85% dos estudantes não sabem o mínimo desejável e esperado nas idades devidas. Em outras palavras, verifica-se um inegável desperdício de dinheiro e talento, o que coloca em risco o futuro de uma sociedade que deseja se pautar pelo bem-estar e competitividade dos produtos oferecidos aos consumidores. O não enfrentamento dessa questão mantém intacto um dos piores problemas da sociedade brasileira: contar com grande contingente de trabalhadores e uma oferta escassa de empregos de qualidade, que respeitem os direitos sociais e agreguem valor adicionado. Isso perpetua um cenário no qual os produtos ofertados dependem da generosidade da natureza e não da qualidade da ação humana sobre os mesmos. Mais além, esse cenário não estimula a competitividade – fator essencial para deter uma posição de destaque. Todos os concorrentes diretos do Brasil apresentaram resultados significativamente melhores.

O problema, vale dizer, não parece ser o elevado contingente de servidores públicos. Em uma comparação internacional com diversos países, conforme ilustra o Gráfico 5, é possível observar que o Brasil se encontra em uma posição intermediária, compatível com a sua estrutura de serviços prestados pelo Estado, sobretudo na área social.

GRÁFICO 5

Participação dos servidores públicos em relação ao total da população ocupada em países selecionados

Fontes: OCDE e PNAD/IBGE (para o Brasil).

A confusão, em geral, está situada na representatividade dos servidores públicos em relação aos trabalhadores dotados de contratos de trabalho legais. Mais de 40% da força de trabalho não possuem contratos regulares de trabalho. Em suma, o número de servidores não evoluiu de modo preocupante. Os aumentos entre 1992 a 2007 foram de 5,2% para 5,3% da população total e 32,7% para 25,3% da força de trabalho formal (medida pela RAIS).

Diante dos resultados, é preciso efetuar análises mais precisas. Formulações simplistas não podem lidar com a real complexidade do governo, pois estão mais relacionadas ao preconceito do que com a verdadeira natureza do problema. As questões a serem enfrentadas parecem estar mais relacionadas à gestão e a questões de organização e métodos (O&M) envolvidos nos diferentes procedimentos que envolvem a prestação de serviços públicos estatais ou privados. Algumas questões parecem vir à tona quando observadas de modo cuidadoso, como:

- Parece haver um excessivo contingente em atividades típicas de escritórios e, ao mesmo tempo, pouca gente no atendimento direto ao público;

- A incorporação de novas tecnologias e, sobretudo, um aproveitamento mais racional em termos dos recursos existentes precisa avançar. Em outras palavras, não basta possuir, por exemplo, computadores e acesso à internet, se o seu uso não automatiza tarefas, melhora controles e a própria qualidade de atendimento aos cidadãos;
- Embora exista um crescimento de atividades de auditoria e fiscalização, estas parecem ainda ser um tanto desconexas entre si, seja entre esferas de governo ou nas diversas áreas de atuação das políticas públicas. E, quando a atividade é realizada, a contravenção não é devidamente punida.

Esse conjunto de questões, que está longe de ser exaustivo, não é de fácil mensuração. Não há muita disponibilidade de estudos que apresentem, por exemplo, uma relação entre profissionais dedicados a atividades-fim, comparando esse contingente ao existente para atividades-meio. Mais além: não existem estudos com metodologias uniformes para a realização de estudos dessa natureza. Mas os dados existentes, ainda que de forma indireta e parcial, não deixam margem a dúvidas quanto à necessidade de progresso e superação de um cenário marcado por tradições ainda patrimonialistas, no sentido weberiano, realimentadas, reiteradamente, por um quadro educacional extremamente precário.

Por outro lado, parece estar claro que existe escassez de contingente em atividades específicas, como o atendimento em determinados serviços sociais. Essa insuficiência de professores qualificados ou de especialistas em crianças menores de cinco anos, por exemplo, causa desconforto. Comentários similares poderiam ser feitos em relação a questões de saúde ou de outras políticas públicas.

É necessário compreender que a universalização da cobertura foi uma tarefa bem sucedida, a qual parece contar com o apoio da população. As avaliações quanto à atuação do Estado não possuem um viés que estimule a redução da sua presença, mas seguem uma rota que enfatiza a redução de formas de ação patrimonialistas, típicas da tradição brasileira, e que colocam em destaque o respeito ao cidadão. O desafio pendente, portanto, está centrado na questão da qualidade do atendimento, envolvendo, tipicamente, questões relativas à eficiência, eficácia e efetividade, tão propaladas

em análises relativas ao universo das políticas públicas. A questão não é desconhecida nem parece ser mal compreendida. Resta saber se haverá coragem e disposição, por parte da sociedade, para enfrentar esse conjunto de problemas visando a consolidar a tão almejada posição de sociedade desenvolvida, dotada de afluência e bem-estar em condições sustentáveis.

A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE VIA POLÍTICAS SOCIAIS: UMA VISÃO EM PERSPECTIVA

Ao observar a distribuição dos recursos do orçamento, é possível observar que a reduzida dotação de recursos para investimento se deve, em grande medida, ao enorme custo de rolagem das dívidas. O que é repassado a título de pagamento de dívidas é muito, representando a maior proporção entre os países de economia mais integrada, montante que não se justifica, considerando que os indicadores macroeconômicos são de boa qualidade e o Estado brasileiro é solvente e não depende de ajuda externa. Afirmar que se trata de uma estratégia de combate à inflação é preocupante, pois a redução do que se chama de custo Brasil requer investimentos, e o investimento produtivo tende a se reduzir em um contexto de juros elevados. Apenas o capital especulativo se beneficia do cenário existente.

Os gastos sociais, quando comparados ao PIB, não são elevados e isso vale para o gasto público total. Esse gasto obedece à lógica corrente e a parcela estatal se revela elevada, pois existe pouca disposição ou capacidade dos mercados para atender os contingentes de população de menor renda. Além do mais, a tarefa precípua do Estado moderno é distribuir renda, conforme apontaram Esping Andersen e Myles (2007).

No Brasil, cabe destacar que o efeito de algumas das políticas sobre a redução das desigualdades é pequeno porque os valores repassados para esses fins são modestos para afetar indicadores como o coeficiente de Gini de maneira mais efetiva. De forma análoga, em parte à educação e saúde, outras políticas, como o seguro-desemprego, Bolsa Família ou programas locais de renda mínima, recebem transferências de recursos muito modestas, que pouco podem alterar a distribuição de renda realizada via mercado.

Em suma, ao considerar o cenário do Brasil, é preciso reter que:

- os serviços sociais, aqui representados por educação e saúde de forma mais direta, possuem efeitos redistributivos mais acentuados que as políticas do tipo cash transfer, similares ao observado por Esping-Andersen e Myles (2007);
- políticas como o PBF poderiam obter resultados mais destacados sob o prisma da redução das desigualdades se os valores gastos fossem maiores;
- os efeitos positivos das aposentadorias e pensões se revelam relativamente mais elevados que nos países de welfare capitalism porque o volume de recursos destinados àqueles que não contribuíram, como trabalhadores rurais e idosos ou pessoas com deficiência pertencentes a famílias abaixo da linha de pobreza, representam 13,4% dos gastos totais e, se for somado a isso os que recebem subsídios parciais, como as aposentadorias por idade (com quinze anos de contribuição), o total atinge 18,4%. Assim, o seguro social brasileiro, na verdade, engloba um grande componente distributivo que não pode, com rigor conceitual, ser considerado como seguro social *strictu sensu*;
- a distribuição de renda via aposentadorias e pensões não é maior porque os dados englobam os gastos com servidores públicos que possuem carreiras mais estáveis e são beneficiados com regras que fixam o patamar de benefícios em níveis mais elevados.

Resta saber se outras formas de redução das desigualdades, como uma melhor regulação do mercado de trabalho, ou com uma política tributária que resulte em menor regressividade, não poderiam obter resultados melhores e estimular o desenvolvimento de modo mais efetivo, potencializando, ainda, a competitividade.

O desafio a enfrentar é o da qualidade e do desempenho. Os resultados dos ajustes em diversas políticas públicas foram bons nos anos mais recentes, mas as tarefas mais fáceis e baseadas na lógica incremental possuem limites.

Para romper o cenário, as mudanças precisam ser estruturais e privilegiar tanto a competitividade quanto a sustentabilidade, para além dos discursos. Se existe o ensejo de alcançar e viabilizar uma sociedade

afluente, uma nação dotada de bem-estar e que atue de modo compatível com os limites impostos pelo meio-ambiente, é preciso agir de forma coerente, ou seja, conjugar os serviços públicos e as políticas de governo com essas metas.

Em suma, não é possível ter tanta gente lotada nos escritórios das capitais do Brasil e tão poucas pessoas lidando com as necessidades do público. Além disso, é preciso privilegiar a agilidade e a eficiência de forma a instituir uma meritocracia. Não basta fazer mais, é preciso fazer melhor. Mas – é preciso reconhecer – essa meta dificilmente será atingida sem que exista uma efetiva cobrança e mobilização por parte dos cidadãos brasileiros, que ainda precisam se imbuir das benesses do desenvolvimento e da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Esping-Andersen, Gøsta, and John Myles. 2008. **“The Welfare State and Redistribution.”** Unpublished manuscript. http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf

IPEA. **Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil.** In Comunicados da Presidência 23. IPEA: 2009a. www.ipea.gov.br

IPEA. **Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução.** In Comunicados da Presidência 19. IPEA: 2009b. www.ipea.gov.br

Marical, François, Marco Mira d’Ercole, Maria Vaalavuo, and Gerlinde Verbist. 2006. **“Publicly-provided Services and the Distribution of Resources”**, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No.45, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/dataoecd/34/40/37865188.pdf>

Matijascic, Milko.; KAY, S. **Brazilian social security in comparative perspective: expenditures, redistribution, and inequality.** Luxemburgo: ISSA Research Conference, 2010. Disponível em: <<http://www.issa.int>>.

Matijascic, Milko.; KAY, S. **Pensions in Brazil: Reaching the Limits of Parametric Reform in Latin America.** In: KAY, S.; SINHA, T. (Eds.). *Lessons from pension reform in the Americas.* London: Oxford University Press, 2008.

Matijascic, Milko, Maria Pinon e Ana Higa, **Desenvolvimento e experiências nacionais selecionadas: percepções com base nos indicadores comparativos internacionais.** In Matijascic, Milko, Luciana Acioly e José Celso Cardoso (Orgs) *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas.* IPEA: Brasília 2009. www.ipea.gov.br

O FINANCIAMENTO DA ESTABILIDADE MACROECONÔMICA E DA EXPANSÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

José Luiz Pagnussat¹

INTRODUÇÃO

O Brasil vem-se destacando, nos últimos anos, pela solidez dos seus fundamentos macroeconômicos. Enquanto os países desenvolvidos estão com suas finanças públicas deficitárias e suas economias em baixo crescimento, o Brasil fechou o ano de 2010 com a economia equilibrada e em alto crescimento, sem nenhum vestígio da crise mundial que ainda provoca tsunamis nas economias do velho continente. O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 7,5% no ano, o maior dos últimos 25 anos. A inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) fechou 2010 em 5,91%, dentro da meta estabelecida. O superávit primário foi de 2,78% do PIB e a dívida líquida do setor público fechou 2010 em 40,4% do PIB, retomando sua trajetória descendente, iniciada em 2002, quando superou a 60% do PIB.

Esses resultados foram obtidos com a persistência na política econômica adotada a partir de 1999, assentada no tripé metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais, com destaque para a política fiscal que assumiu papel central na política de estabilização econômica. A crise econômica de 1998, com acelerada fuga de capitais e forte ameaça de in-

¹ José Luiz Pagnussat é Mestre em Economia, professor da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

solvência da dívida pública, exigiu do Brasil a adoção de elevados superávits primários.

O aumento da arrecadação – justamente a âncora da política econômica adotada a partir de então – deu consistência e credibilidade à política de estabilização e sustentabilidade intertemporal a dívida pública, propiciando fundamentos macroeconômicos robustos. O resultado fiscal é ainda mais expressivo, considerando-se que o Brasil, nesses últimos 20 anos, vem resgatando parte da histórica dívida social, provocada por uma estratégia de desenvolvimento concentradora e excludente.

Nesse período, a expansão da receita financiou a ampliação dos gastos no sentido de universalizar as políticas públicas de saúde e previdência e de ampliar substancialmente a assistência social, especialmente via transferências de renda, além de ampliar a ação governamental na área da educação e em outras políticas públicas.

Os resultados são mais consistentes, na última década, com a obtenção de superávits primários elevados e contínuos e com os avanços sem precedentes das políticas sociais. Desde 2003, o Brasil mantém a estabilidade macroeconômica, com redução substancial da pobreza e da desigualdade e crescimento sustentado da economia, a partir da ampliação da demanda das classes C e D da população, principais beneficiárias da expansão das políticas sociais.

No cenário internacional, o Brasil passou a ter crescente credibilidade com contínua melhoria nos indicadores, levando o país, por exemplo, à obtenção do “grau de investimento”, além do crescimento do Investimento Direto Estrangeiro.

A política fiscal teve papel central para o sucesso da política de estabilização econômica brasileira, conforme destaca Gerardo (2010):

a importância da política fiscal decorre do seu papel como mecanismo de coordenação das demais políticas e sua inter-relação com as demais variáveis de política econômica. Assim, as decisões dos agentes econômicos quanto ao nível e ao financiamento do déficit público têm reflexos sobre a taxa de juros e a inflação. Estas variáveis, em um processo de retroalimentação, afetam a dívida pública influenciando as expectativas dos

agentes econômicos com relação à sustentabilidade da dívida e o esforço fiscal requerido para evitar trajetória explosiva do estoque da dívida.

O resultado positivo na expansão da arrecadação foi obtido basicamente com novos impostos e aumento de alíquotas. A modernização da máquina tributária e a maior eficiência arrecadatória foram subsidiárias. Entretanto, as alterações no sistema tributário para expansão da arrecadação não propiciaram avanço na questão da justiça fiscal, da equidade, simplicidade, não cumulatividade, eficiência, flexibilidade, etc. Houve até perda de qualidade do sistema tributário brasileiro, em especial, com o aumento da regressividade e da complexidade.

Isso se explica por vários fatores, entre eles: o engessamento do orçamento com a excessiva participação das despesas obrigatórias, que ultrapassam a 80% do orçamento; e o conflito de interesses entre os diversos atores (governos, empresários e trabalhadores) em relação ao aumento da carga tributária, além da dificuldade do governo e do Congresso em construir alianças e mobilizar a sociedade em prol da ampliação dos gastos sociais e do ajuste fiscal, via aumento da arrecadação. Destaca-se, nesse contexto, ainda, o conflito federativo: a União, estados e municípios querendo aumentar sua participação no bolo tributário.

Este artigo procura avaliar os desafios do financiamento do gasto público no Brasil pós-estabilização econômica, em especial a partir de 1999, dada a âncora fiscal da política de estabilização adotada, fundada em elevados superávit primários, obtidos num contexto de forte expansão das políticas sociais com acelerado crescimento do gasto corrente.

ÂNCORA FISCAL

O equilíbrio fiscal é um dos fundamentos mais importantes da economia. O sucesso do esforço fiscal requerido, para evitar uma trajetória explosiva do estoque da dívida, é a variável-chave para garantir credibilidade à política macroeconômica e pré-condição para o sucesso da estabilização. As expectativas dos agentes econômicos são fortemente influenciadas pelas medidas fiscais estabelecidas para o controle das contas públicas e a sustentabilidade intertemporal da dívida.

O ajuste fiscal pode ser obtido tanto pelo aumento das receitas como pela redução das despesas públicas ou, ainda, por uma combinação de ambas. No caso brasileiro, o ajuste foi exclusivamente pelo aumento da receita, com pequenos ajustes focalizados do lado do gasto público, em especial pela redução nos investimentos.

O sucesso da política fiscal brasileira, destacadamente a partir de 1999, pode ser medido pelo êxito no cumprimento, pelo governo, em todos os anos, das metas de resultado primário, estabelecidas em patamar suficiente para reverter à tendência de crescimento contínuo da dívida pública.

Tal resultado, entretanto, não foi alcançado no período de 1994 a 1998. As medidas fiscais adotadas, no período, foram insuficientes para estabelecer o equilíbrio nas contas públicas e garantir a estabilização da dívida líquida do setor público, mesmo com os recursos provenientes das privatizações. A combinação de resultados primários baixos, juros muito altos e baixo crescimento econômico levou à subida continuada da dívida pública, em proporção do PIB.

Até 1994 o financiamento inflacionário (senhoriagem) mascarava os problemas fiscais. Com o Plano Real e a queda drástica da inflação, em 1995, aparece, com maior clareza, o desequilíbrio fiscal brasileiro. O desajuste fiscal se mantém elevado até o final da década, e o desequilíbrio nas contas externas se amplia fortemente, com a política do câmbio fixo e o real mantido valorizado.

Os elevados déficits em transações correntes, com o crescimento das importações, eram financiados, em parte, com a entrada de capitais externos atraídos pela política de juros altos. Os juros altos e o aumento das importações, artificialmente baratas, cumpriam a função de manter a inflação baixa. Mas, o fato é que quanto maior os juros, maior o superávit requerido para manter a dívida pública estável em proporção do PIB, o que não ocorria. O crescimento da dívida pública assume uma trajetória insustentável. A credibilidade do Brasil caiu muito e os sinais de fragilidade da política econômica se tornaram fortes a partir de 1998.

A crise financeira dos países asiáticos, em 1997, já mostrava os riscos do financiamento do déficit em conta corrente com capital especulativo,

e a moratória russa, de agosto de 1998, acentua os movimentos especulativos contra o real. Acelera-se a fuga de capitais e o Banco Central eleva a taxa de juros a 49,75% ao ano, em setembro de 1998, instalando-se uma grande crise no Brasil, com forte desequilíbrio das contas externas e um cenário de insustentabilidade da dívida pública, com riscos de iliquidez e insolvência. O governo recorre ao Fundo Monetário Internacional (FMI), institui o Programa de Estabilização Fiscal (PEF) e adota a política macroeconômica de metas de inflação, câmbio flutuante e superávits primários.

A partir de 1999, começa então o esforço de geração de superávits primários consistentes, mas em um contexto de gastos públicos crescentes e de orçamento altamente engessado pelas despesas obrigatórias e elevada vinculação de receitas a gastos. Soma-se, ainda, a altíssima taxa de juros real média e, conseqüentemente, um alto custo real implícito da dívida pública.

Impacta, ainda, na dívida pública a substancial desvalorização cambial que se seguiu à adoção do câmbio flutuante, dada a indexação de parcela da dívida ao câmbio.

A ameaça de insolvência pública se mantém forte até 2003, quando a dívida líquida do setor público inicia uma trajetória declinante, após ter superado a 60% do PIB, em 2002.

A partir de 2003, com o novo governo (Lula), há uma expressiva ampliação das políticas de assistência social e previdência, além da expansão dos gastos com saúde, educação e outras políticas sociais.

Nesse contexto, o esforço fiscal foi dobrado para obtenção dos superávits primários elevados e para atender o aumento dos gastos. A carga tributária se eleva substancialmente até 2005, quando o Brasil alcança uma situação mais confortável tanto em relação às contas públicas, com a dívida mantendo trajetória declinante, quanto em relação ao setor externo, quando os superávits comerciais se mostravam robustos. Em 2005, o Brasil não renova o acordo com o FMI e decide efetuar o pagamento de toda a dívida com o Fundo.

Merece destaque a institucionalização do controle fiscal a partir de 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que impõe o equilíbrio das contas públicas e uma

política fiscal mais austera, com a definição de regras fiscais para o controle das contas públicas. As inovações da LRF incluem a fixação de limite para gastos com pessoal, para endividamento e a determinação de estabelecimento de metas fiscais na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Determina que o cumprimento das metas deve ser acompanhado com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, divulgado a cada bimestre.

A eficácia no cumprimento das metas do superávit primário, desde 1999, foi obtida com o monitoramento intenso do comportamento das receitas e despesas e a aplicação de contingenciamento. O contingenciamento foi adotado, na maioria dos anos, desde o início do ano com o decreto de programação financeira, que definia um limite de autorização de empenho sobre o orçamento aprovado na LOA (Lei Orçamentária Anual). O comportamento da receita é reavaliado ao final de cada bimestre (art. 9º da LRF) e, se necessário, o contingenciamento é revisto, se verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento do superávit primário estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Ou o contingenciamento é suspenso no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, de forma proporcional, sem comprometer as metas de superávit.

A possibilidade de contingenciamento foi viabilizada com a DRU (Desvinculação de Receitas da União), que ampliou os recursos livres do orçamento da União. Com a DRU os recursos discricionários foram ampliados, em média, para aproximadamente 17% do orçamento. Ou seja, apesar da DRU, as despesas obrigatórias não contingenciáveis se mantiveram elevadas, acima de 80% do orçamento. Tal engessamento do orçamento dificulta a implementação do contingenciamento, dado que a maior parte dos recursos discricionários se destina à viabilização do funcionamento dos órgãos e aos investimentos. A consequência foi que o contingenciamento penalizou os investimentos públicos, que se retraíram substancialmente e só começam a se recuperar nos anos recentes.

Em síntese, para enfrentar o desequilíbrio fiscal do final dos anos 90 e início da década de 2000, o governo empreendeu um esforço fiscal

sem precedentes, via aumento da arrecadação. Privilegiou a criação e fortalecimento das contribuições em detrimento de tributos considerados de melhor qualidade, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), em razão destes últimos serem partilhados com os estados e municípios, enquanto as contribuições não o são.

O resultado foi a obtenção de expressivos superávits primários ao longo da década e uma estabilização consistente da economia. As consequências foram uma mudança no perfil do nosso sistema tributário, que ampliou a participação de tributos sobre o consumo e, em especial, tributos cumulativos. Penalizou os mais pobres, que passaram a arcar com uma carga tributária maior e ampliou as distorções no setor produtivo, provocadas pelo sistema tributário.

CRESCIMENTO DOS GASTOS SOCIAIS E SEU IMPACTO MACROECONÔMICO

Segundo Veloso, Mendes e Caetano (2010), o crescimento dos gastos correntes, em parte, foi determinado pela Constituição Federal de 1988, que impõe o resgate de parcela da “dívida social” implicando na ampliação das despesas primárias do governo central, com a previdência, assistência social (especialmente para idosos), universalização do atendimento médico gratuito, e mais recursos para educação.

Os autores destacam, ainda, a instituição do regime jurídico único para os servidores públicos (regulamentado pela Lei 8.112/90, que passou todos os servidores celetistas da União para o regime estatutário), dando estabilidade e aposentadoria integral para os servidores da União; a Constituição garantiu também autonomia administrativa e financeira aos demais poderes, que lhes conferiu maior liberdade para fixar despesas, notadamente de pessoal; e descentralizou receitas para os estados e, especialmente, em favor dos municípios, sem a transferência de atribuições. A União perde em torno de 17% das suas receitas, com a ampliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os dados apresentados por esses autores (Veloso, Mendes e Caetano, 2010), considerando os benefícios previdenciários e assistenciais (be-

nefícios do INSS, BPC - benefício de prestação continuada sob a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, seguro-desemprego e abono salarial, RMV – renda mensal vitalícia e Bolsa-Família) revelam crescimento da participação na despesa não financeira total da União de 16,1% em 1987 para 42% em 2001, 48,5% em 2005 e 49,7% em 2009. Esse aumento dos gastos, em proporção do PIB, passou de, aproximadamente, 3% para mais de 9%.

Os benefícios previdenciários e assistenciais foram estendidos aos trabalhadores rurais, aos portadores de deficiência e aos idosos com renda familiar baixa, conforme regulamentação estabelecida na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A Constituição de 1988 instituiu o piso de um salário mínimo (SM) para todos os benefícios previdenciários, pressionando ainda mais os gastos com a previdência, dado que o SM vem apresentando um crescimento acima da inflação, em razão da política de reajustes reais do salário mínimo instituída nos últimos anos.

Vários estudos mostram um crescimento real da renda dos aposentados e beneficiários de programas de assistência social do governo e revelam a alta cobertura dos benefícios previdenciários e assistenciais para a população com mais 65 anos e a sua eficácia como instrumento de redução de pobreza e redistribuição de renda funcional e regional, em especial observa-se uma importante redução da pobreza entre os idosos no Brasil.

Enfim, o Brasil entrou na agenda social do século XX, de implantação do estado do bem-estar social, e os resultados econômicos e sociais foram altamente positivos. O IPEA (2011) mostra que a expansão da política social e o consequente aumento do gasto público desencadearam um círculo virtuoso na economia e é elemento central de um novo padrão de acumulação sob o comando do Estado. A pesquisa expõe, ainda, que “o gasto social tem um duplo benefício, ele promove o crescimento junto com uma melhor distribuição de renda e de capacidades”, destacando que os efeitos sobre o PIB e a renda das famílias são elevados “justamente porque o gasto social é feito, em sua grande maioria, em benefício dos estratos mais pobres e médios da distribuição de renda”.

A expansão da demanda das classes C e D da população foi determinante para o enfrentamento da crise financeira internacional, que atingiu o Brasil em 2009, configurando-se como a grande propulsora do cres-

cimento econômico brasileiro nos últimos anos. Como destaca o IPEA (2011), “por seus expressivos resultados econômicos e sociais, a política social passou (...) a ser indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e, desta vez, democrática”.

O efeito multiplicador sobre a renda é elevado por que os gastos sociais do governo beneficiam os mais pobres. Essas famílias têm alta propensão marginal a consumir produtos nacionais. A expansão da demanda leva ao aumento da produção e, em consequência, do emprego. Mais trabalhadores empregados, recebendo salário, levam a novos aumentos da demanda e da produção, mais empregos e demanda, etc., estabelecendo um círculo virtuoso do crescimento. O setor produtivo, por seu lado, para expandir a produção de “bens salário”, e atender a essa demanda crescente, amplia os investimentos, o que resulta em aumentos de produtividade, dando sustentabilidade para a estratégia de desenvolvimento econômico.

Essa foi a estratégia de desenvolvimento implementada a partir de 2003, baseada no modelo de consumo de massa, tendo como variável de partida o aumento das transferências de renda do governo para as famílias mais pobres – como no caso do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada, dos benefícios da Previdência Social e do aumento real do salário mínimo, além das demais políticas sociais.

EXPANSÃO DA ARRECAÇÃO EM UM CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Em um ambiente democrático, como seria de se esperar, o processo orçamentário é o *locus* de conflitos de interesses entre os vários grupos da sociedade, em especial entre as próprias forças políticas inseridas no Congresso Nacional e os diferentes grupos políticos detentores de ministérios; além do conflito distributivo entre os governos federal, estadual e municipal e a crescente participação dos trabalhadores e empresas nessa arena de decisão. Os diversos atores atuam no processo orçamentário movidos por interesses distintos, tanto no tocante à alocação da despesa, como na arrecadação.

A dificuldade para viabilizar alterações na área tributária está em

como os atores (governos, empresários e trabalhadores) vêem o objetivo pretendido. As divergências são quase sempre profundas sobre pontos específicos. Conforme destaca o professor Amir Khair, em artigo publicado no Estadão², “na prática, quando o Congresso começa a discutir os interesses em conflito, o que era originalmente simples se transforma num verdadeiro Frankenstein tributário – pleno de exceções para atender a todos os pleitos”.

O apoio da sociedade, para criação de um novo tributo, só é conquistado com argumentos fortes no sentido de que o novo imposto estará diretamente ligado à oferta de benefícios concretos à população e, em especial, ao atendimento de grupos de interesse dentro e/ou fora do setor público. O resultado é a tendência de ampliação da vinculação de tributos à despesa, elevando a já forte rigidez orçamentária, com o excesso de despesas incompressíveis e obrigatórias, que ultrapassa 80% do orçamento, apesar da DRU, que impõem uma trajetória natural de crescimento do gasto. Pela realidade tributária brasileira, novas despesas só podem ser financiadas por receitas novas, que para serem aprovadas necessitam da construção de alianças em uma arena de conflitos de interesses quase conciliáveis.

A aprovação das alterações tributárias se dá em um contexto no qual o parlamentar não tem clareza sobre as preferências do seu eleitor: se quer mais políticas sociais (e qual política?), se prefere menos imposto com menos políticas públicas, ou mesmo se aceita mais impostos (mas sobre qual setor da sociedade?). Somado a isso, se os seus eleitores não têm preferências uniformes, amplia-se o dilema na decisão. Na decisão do parlamentar pesa a pressão popular e dos segmentos organizados da sociedade, mas, também, os seus interesses específicos, em especial, sobre a liberação das suas emendas no orçamento.

Um exemplo típico é a aprovação da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira), em 1996, para financiamento da saúde, com relativo apoio da população, dada a situação caótica do setor à época – iniciativa que contou ainda com forte apoio dos grupos econômicos ligados ao setor da saúde. Em 2007, a CPMF foi extinta, com o Congresso

2 *Jornal O Estado de São Paulo de 7 de maio de 2007.*

não aprovando sua prorrogação, após uma verdadeira batalha e intensas campanhas de seus críticos e de seus defensores.

Outro exemplo foi a aprovação, em dezembro de 2001, da CIDE-Combustíveis (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível), cuja receita foi vinculada ao setor de transportes e ao financiamento de projetos ambientais, que contou com o apoio de setores econômicos beneficiários diretos da ampliação dos recursos, setores ambientais e de parte da sociedade, dado o argumento de se melhorar a infraestrutura de transportes no país.

Ambos os casos foram patrocinados pelos ministros dos respectivos setores, que viam na vinculação da receita a garantia de recursos para expandir os gastos de suas áreas. Tiveram, ainda, o apoio dos ministérios do Planejamento e Fazenda, estes focados na obtenção do equilíbrio das contas públicas.

Esses ministérios, por sua vez, guardiões da responsabilidade fiscal, foram levados a buscar a ampliação da arrecadação via tributos não vinculados e, em especial, que não eram repartidos com estados e municípios. Conforme já destacado, esse aumento se deu, basicamente, com as contribuições (PIS, Cofins, CSLL, CPMF, etc), dado que o IR e o IPI compõem o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Como consequência disso, mais distorções no sistema tributário brasileiro. Ampliou-se o grau de regressividade e complexidade do sistema tributário; expandiu-se o número de tributos que incidem sobre diferentes bases e sob diferentes regimes de arrecadação; e, ainda, houve aumento da incidência de tributos sobre insumos e cumulativos.

A pressão dos prefeitos e, em especial, dos governadores foi grande no sentido da repartição das novas receitas, impondo ao governo federal a negociação para obtenção de apoio das bancadas para aprovação. O problema da repartição dos recursos com os demais entes federados é que qualquer renúncia de receita do governo federal o obriga, para manter o equilíbrio fiscal, aumentar a receita de tributos no mesmo montante renunciado. Isso significa mais aumento da carga tributário, constituindo

uma das razões que ajudam a explicar o crescimento da arrecadação nos últimos anos.

A arena que se estabeleceu no processo de ampliação da arrecadação, para atender a expansão das políticas sociais e a necessidade de superávits primários robustos, foi marcada por múltiplos conflitos: de um lado os governos buscando ampliar sua arrecadação, de outro a sociedade querendo pagar menos imposto, mas cobrando mais e melhores políticas públicas. Essa controvérsia é, ainda, mais complexa se olharmos com mais detalhe cada ator: os empresários querem tanto pagar menos imposto quanto que os sonegadores e informais passem a pagar impostos; os banqueiros não querem pagar impostos; os trabalhadores querem pagar menos impostos e defendem que a “elite” e os banqueiros paguem mais impostos; o governo federal, empenhado na busca do equilíbrio fiscal e da estabilidade macroeconômica do país, não quer perder arrecadação e nem ampliar excessivamente a carga tributária e, portanto, não deseja repartir com os estados e municípios uma fatia maior do bolo; os governos estaduais querem aumentar a arrecadação e têm como alvo principal a ampliação da fatia da arrecadação tributária, pressionando o governo federal com o poder das bancadas no Congresso; os municípios querem uma fatia maior dos impostos, tem pouco poder de pressão direta, mas atraem muitos defensores.

Observa-se que são objetivos quase inconciliáveis e se somam a muitos outros, como a preocupação dos estados em não perder o poder de decisão sobre o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), a guerra fiscal, a reivindicação de alguns governadores que querem reduzir os pagamentos de suas dívidas refinanciadas com a União e aumentar o limite de endividamento, etc – enfim, reduzir sua contribuição para obtenção dos superávits primários.

Em síntese, houve uma piora qualitativa do sistema tributário brasileiro, mas com significativo aumento da sua capacidade arrecadadora.

O aumento da participação dos impostos indiretos (PIS, Cofins, IPI, ICMS, etc.) na carga tributária brasileira levou a um aumento do peso dos impostos sobre os mais pobres, dado o poder de transferências

dos produtores para os consumidores, com os impostos embutidos nos preços dos produtos.

Esse poder de transferência é maior nos produtos essenciais, a exemplo dos alimentos e remédios, e menor nos bens supérfluos (bens de luxo em geral). No caso dos bens essenciais, a transferência do imposto para o consumidor é facilitada pela baixa elasticidade - preço da demanda desses produtos. Ou seja, o empresário aumenta o preço, transferindo o imposto, e a redução na quantidade demanda do produto é pequena ou nula. O consumidor não deixa de comprar os bens essenciais em razão do aumento de preços, e esses bens têm um peso maior no orçamento das famílias mais pobres. Daí o alto grau de regressividade dos impostos indiretos. Já para os bens supérfluos, a decisão de aumentar os preços não é racional, pois haverá uma redução proporcionalmente maior na quantidade demandada. Neste caso, o empresário absorve a maior parte do imposto.

Além disso, os impostos indiretos são arrecadados em vários estágios do processo de produção e venda, gerando ineficiências no sistema econômico.

Enquanto os impostos diretos não são repassados para os consumidores, pois não alteram a decisão de maximização do lucro e, portando, a decisão de produção. Com a manutenção do nível de produção inalterado, os preços também não se modificam, e o produtor absorve a totalidade do tributo. Soma-se ainda que esses impostos podem facilmente ser cobrados de forma progressiva, com os mais ricos pagando mais impostos. São impostos que propiciam uma política distributiva eficiente na redução das desigualdades de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação final da estratégia de financiamento do ajuste fiscal via ampliação da receita é que os resultados líquidos foram positivos, dada a solidez dos fundamentos macroeconômicos brasileiros e do alcance dos objetivos de crescimento econômico, criação de empregos, redução da pobreza e desigualdades, bem como ampliação da justiça social e do desenvolvimento sustentado.

É claro que a modernização do sistema tributário brasileiro, a busca de eficiência econômica, com a eliminação de distorções, a simplificação e redução do número de tributos, a ampliação da base de contribuintes, reduzindo-se a informalidade são objetivos que devem ser priorizados nas alterações desse sistema..As alterações tributárias promovidas para equilibrar as contas, por intermédio do aumento de receitas, não cumpriram esses objetivos e até ampliaram algumas distorções.

Entretanto, foram determinantes para a opção de ajuste fiscal adotado, moldando as alterações tributárias implementadas o contexto de crise econômica e a urgência dos ajustes necessários somados aos elevados conflitos de interesses dos diversos atores da sociedade, envolvidos nessa questão e ao engessamento do orçamento com as despesas obrigatórias e a excessiva vinculação de receitas às despesas, além da determinação constitucional de ampliação das políticas sociais e os projetos políticos aprovados nas eleições majoritárias. O fato é que a ampliação da carga tributária para atender à necessidade de superávits primários reverteu a trajetória insustentável da dívida pública e financiou a expansão das políticas sociais. Nota-se que os resultados positivos alcançados não significam, porém, o esgotamento do problema da dívida, que ainda é elevada com um custo financeiro alto e que pressiona o gasto do governo. A manutenção da estabilidade dos preços impõe a disciplina monetária e fiscal, e o setor externo da economia continua sendo fonte de riscos de instabilidade. Em síntese, a continuidade da disciplina fiscal é fundamental para a manutenção dos bons fundamentos macroeconômicos atuais. Pode contribuir para uma maior eficiência econômica a correção das distorções do sistema tributário, que foram ampliados pelo esforço fiscal adotado nos últimos anos.

A sustentabilidade da estratégia fiscal pode ser obtida com a aceleração do crescimento econômico, que amplia a arrecadação de forma automática e melhora os indicadores fiscais, que são calculados, em sua maioria, em proporção do PIB. Pois novos aumentos da carga tributária para financiar o crescimento dos gastos estão tornando-se pouco receptivos, e a capacidade contributiva dos diversos setores da economia está se aproximando do seu limite. Também não é defensável que haja redução de gastos sociais ou de investimentos públicos. Há, sim, uma clara tendência de crescimento dos gastos sociais, seja por razões estruturais, como o

envelhecimento da população com a ampliação da expectativa de vida dos brasileiros, seja pela continuidade da política de aumento real do salário mínimo e aumentos legais dos recursos para saúde e educação. Ou, ainda, em razão de novas demandas da sociedade por políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GERARDO, José Carlos, **“Receitas Atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o resultado primário do governo central”** (Monografia classificação em 2º lugar no Tema 1. Política Fiscal e Sustentabilidade do Crescimento, do XV Prêmio Tesouro Nacional). XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2010.

GOBETTI, Sérgio Wulff e SCHETTINI, Bernardo, **“Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável?”**, Revista de Conjuntura, Ano XI, nº 42. Brasília: CORECON/DF, abril/junho de 2010.

IPEA, **“Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda”**, Comunicados do Ipea, Nº 75, 03 de fevereiro de 2011

PAGNUSSAT, José Luiz, **“Reforma Tributária”**, Revista de Conjuntura, Ano VII, nº 31. Brasília: CORECON/DF, julho/setembro de 2007.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de, NOGUEIRA, José Ricardo Bezerra e SOUZA, Evaldo Santana de, **“Alíquotas Efetivas e a Distribuição da Carga Tributária Indireta entre as Famílias no Brasil”** (Monografia classificação com Menção Honrosa no Tema 4. Tópicos Especiais de Finanças Públicas, do XV Prêmio Tesouro Nacional). XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2010.

VELLOSO, Raul W. dos Reis, MENDES, Marcos José e CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **“Redirecionar os gastos para investir e crescer mais”**, XXII Fórum Nacional (Estudos e Pesquisas nº 345), 17 a 20 de maio de 2010.

META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO: IMPLICAÇÕES PARA A RECEITA PÚBLICA NO ATUAL ARCABOUÇO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Alexandre Manoel Angelo da Silva¹

1. INTRODUÇÃO

Na década de 1980 e no limiar dos anos 90, período que precedeu à implantação do Plano Real, a economia brasileira conviveu com taxas de inflação elevadas, as quais geravam significativas receitas com senhoriagem – fundamentais para manter a sustentabilidade da dívida pública brasileira (Issler & Lima, 1999).

Depois da implantação do Plano Real, com o conseqüente declínio das taxas de inflação, grosso modo, durante um curto período as receitas com as privatizações não somente compensaram as receitas com senhoriagem² originadas nas altas taxas de inflação como se mostraram suficientes para “banciar o crescimento da dívida pública” (Nassif, 1999).

Outrossim, as receitas com as privatizações amortizaram apenas parcela da dívida pública existente, mas não promoveram o ajuste fiscal necessário nas contas públicas no primeiro governo (1995-1998) de Fer-

¹ Alexandre Manoel Angelo da Silva é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) cedido temporariamente à Prefeitura de Maceió.

² Define-se receita com senhoriagem como o produto da expansão monetária pelos saldos monetários reais. Em períodos de alta inflação, o governo federal por meio do Banco Central, que detém o monopólio na emissão do papel moeda, obtém volumes significativos dessa receita ao ampliar significativamente a base monetária.

nando Henrique Cardoso (FHC), para que a dívida pública brasileira passasse a ser sustentável intertemporalmente.

De fato, nos anos do primeiro governo FHC, o governo federal obteve, em média, um superávit primário (receitas não financeiras menos despesas não financeiras) de 0,32% do Produto Interno Bruto (PIB) – montante substancialmente inferior à média de superávit primário acima de 2,5% do PIB, obtida tanto no segundo governo FHC quanto no primeiro e segundo mandatos do governo Lula³.

Tais superávits primários, os maiores obtidos pelo governo federal, são decorrentes do novo regime de política macroeconômica que passou a ser utilizado no Brasil a partir de 1999 a partir do seguinte tripé: meta de inflação, câmbio flutuante e meta de superávit primário. Assim, na área fiscal do governo federal, a qual diz respeito às receitas e despesas desse governo, no Brasil, desde 1999, a política fiscal pauta-se na geração de superávits primários – instrumento de política cujo objetivo é assegurar sustentabilidade da dívida pública, sem que seja necessário fazer uso de receitas com senhoriagem.

Contudo, nesse novo regime de política fiscal que assegurou a sustentabilidade da dívida pública, sem que seja necessário recorrer às receitas com senhoriagem, novos “problemas” surgiram. Neste artigo explicitaremos e discutiremos o que supomos ser as três principais consequências da implantação da meta de superávit primário para a receita pública federal: incremento da rigidez orçamentária por meio da elevação das receitas vinculadas; aumento ininterrupto da carga tributária federal; e elevação na execução pró-cíclica das despesas públicas do governo federal brasileiro em decorrência da maneira como se estimam as receitas na esfera federal.

A ideia é que, a partir da implantação da meta de superávit primário (definida como um percentual do PIB), criaram-se incentivos para que

3 O superávit primário necessário para estabilizar a dívida pública como proporção do PIB varia basicamente de acordo com as suposições de juros reais e crescimento do PIB, porém observamos em diversos artigos acadêmicos que, durante o período subsequente ao ano 1999, a meta de superávit primário do governo consolidado (Estados, Municípios e União) requerida para estabilizar essa dívida variou entre 2,5% e 3% do PIB. Desde que, a partir de 1999, o governo federal tem feito (em média) um superávit primário acima de 2,5%, este por si só tem feito um esforço fiscal suficiente para ao menos estabilizar a relação dívida pública/PIB. A título de ilustração, ver Goldfajn (2002) e Silva & Pires (2008).

diversos grupos⁴ buscassem manter ou até mesmo aumentar suas respectivas participações no orçamento público, haja vista que, de antemão, a partir de então, determinada parcela do orçamento já teria seu destino estabelecido. Dessa forma, nesse período, houve um incremento no percentual de receitas vinculadas e no montante de despesas obrigatórias⁵.

Por conseguinte, uma vez que esses grupos conseguiram manter ou até mesmo, em alguns casos, aumentar sua participação no orçamento público, restou ao governo federal elevar sua carga tributária, a fim de tornar exequível o cumprimento da meta de superávit primário⁶. Entretanto, simultaneamente ao aumento da carga tributária, advêm novas pressões dos grupos de interesse em aumentar a participação no orçamento público, que, capitaneadas por um sistema “frágil” e “previsível” de estimativa de receitas, aumentam o montante de despesa pública executada de maneira pró-cíclica.

Assim, com o propósito de explicitar essa “sequência de fatos” decorrente da implantação da meta de superávit primário, além desta introdução, este artigo contém outras quatro seções. Na segunda parte, evidenciaremos como o orçamento federal ficou mais rígido (em termos de ampliação das receitas vinculadas) após a implantação da meta de superávit primário.

Na terceira seção, mostraremos – sem esmiuçar detalhes, porém – a elevação na carga tributária do governo federal. Na quarta seção, também exporemos que, ao longo dos últimos anos, no governo federal brasileiro, as despesas têm-se comportado de maneira pró-cíclica, basicamente em decorrência da forma como se estimam as receitas. Por fim, na quinta seção apresentaremos as considerações finais.

4 *Podemos dividir esses grupos da seguinte forma: grupo pró-saúde pública, grupo pró-educação, servidores públicos, aposentados, pensionistas e assim por diante.*

5 *Em tese, a ampliação da rigidez orçamentária advém tanto de maior vinculação de receitas quanto de maior montante de despesas obrigatórias. Neste artigo, enfatizaremos apenas a ampliação da rigidez orçamentária advinda de maior vinculação de receitas.*

6 *Esse argumento de que o aumento de receitas ocorreu em decorrência da necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal no referido período está em consonância com argumentação similar exposta em Giambiagi (2006).*

2. EVOLUÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO RECENTE

Na literatura econômica de John Maynard Keynes e de seus seguidores, é crucial que haja flexibilidade nos recursos orçamentários, para que o governo possa exercer efetivamente sua capacidade de intervir na economia, atenuando ou estabilizando, portanto, as flutuações cíclicas do produto, da renda e do emprego.

De fato, para aqueles que acreditam nessa função ativa do governo e apostam, por exemplo, nessa capacidade de o governo estabilizar as flutuações das principais variáveis macroeconômicas, o incremento da rigidez orçamentária torna o governo menos efetivo, diminuindo o desempenho do produto, da renda e do emprego.

Uma das formas de diminuir a flexibilidade orçamentária é por meio da ampliação do percentual de vinculação de receitas⁷. Dito de outra forma, uma elevação no volume de receitas vinculadas a despesas específicas provoca uma diminuição na flexibilidade orçamentária, isto é, gera uma ampliação no grau de rigidez orçamentária, visto que essas receitas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas.

Segundo estudos técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), divulgado em 2003, e de Soares (2008), a parcela correspondente à receita vinculada do governo federal elevou-se significativamente no início dos anos 1990, conforme aponta o Gráfico 1. De acordo com o estudo da SOF (2003), vários fatores contribuíram para esse processo de ampliação da vinculação de receitas no limiar dos anos 90.

Entre esses fatores, destaca-se como o mais importante a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, juntamente com diversas legislações posteriores, criou uma série de destinações específicas para as receitas do Governo Federal. Segundo consta nas páginas 7 e 8 do estudo da SOF (2003), entre as principais vinculações criadas pela Constituição Federal de 1988 estão:

- os recursos à educação, de acordo com a determinação disposta no

7 A outra forma de diminuir a flexibilidade orçamentária é por meio da elevação do montante das despesas obrigatórias de caráter continuado, o qual não discutiremos neste artigo.

artigo 212, estabelecendo que, no mínimo, 18% das receitas dos impostos sejam destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

- as contribuições sociais elencadas no art. 195, as quais estão atreladas ao financiamento do orçamento da seguridade social;
- os recursos aos Estados e Municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas.

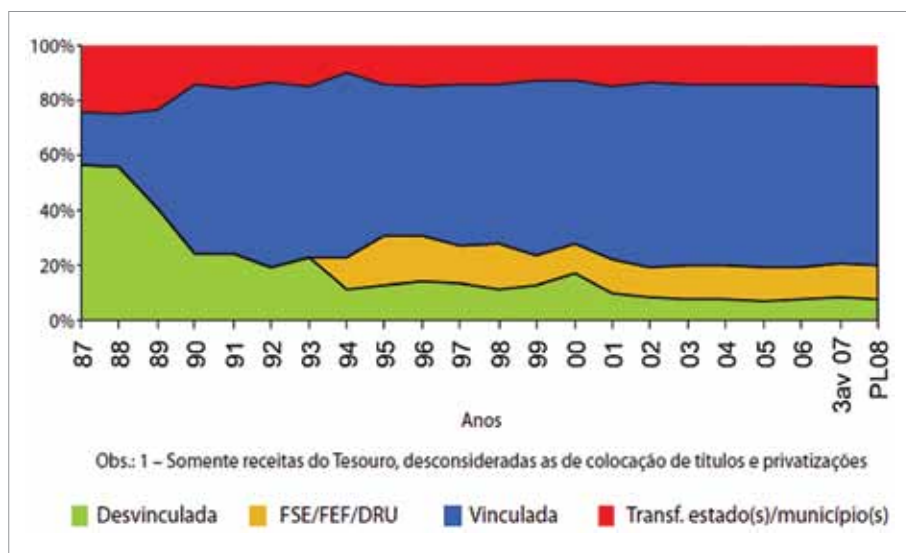
Ainda de acordo com o estudo da SOF (2003), houve também as vinculações de receitas criadas após a Constituição Federal de 1988, como:

- a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira - CPMF, instituída pela Emenda Constitucional no 12/96, cujos recursos, à época, eram inteiramente destinados à saúde e que, posteriormente, também foram vinculados à Previdência Social e ao Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, sendo extinta em dezembro de 2007;
- a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os Combustíveis, conforme Emenda Constitucional no 33/01, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infraestrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás.

Assim, em consequência dessas vinculações⁸, houve um aumento expressivo de vinculações no orçamento federal brasileiro, mantendo sua participação no patamar de 75% do total das receitas federais entre os anos 1988 e 2000, como pode ser observado no Gráfico 1.

⁸ Conforme Soares (2008), em 2007, existiam 398 normas editadas que vinculavam receitas a destinações específicas, sendo trinta dispositivos constitucionais, 262 leis, 28 medidas provisórias e 78 decretos-lei.

GRÁFICO 1
Vinculação das receitas no governo federal



Fonte: Soares (2008).

Em outras palavras, mesmo se considerando as receitas desvinculadas pelos mecanismos de desvinculação de receitas, tais como o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação de Receita da União (DRU), instituídos por emendas constitucionais entre os anos 1988 e 2000, apenas 25% da receita do governo federal eram desvinculadas ou de livre alocação, como pode se verificar ao se juntar as áreas verde e amarela do Gráfico 1.

A partir do ano 2000, depois da implantação da meta de superávit primário, observe, no Gráfico 1, que houve um novo incremento do percentual de receitas vinculadas, as quais saíram do patamar de 75% e passaram a constituir aproximadamente 80% das receitas do governo federal – soma das áreas verde e amarela do Gráfico 1.

Esse novo incremento da rigidez do orçamento federal, em termos de ampliação das receitas vinculadas, constitui nossa hipótese de trabalho neste artigo, a partir da suposição que tal incremento decorreu da busca (dos diversos grupos⁹ pela manutenção ou, até mesmo, aumento da

9 Podemos dividir esses grupos da seguinte forma: grupo pró-saúde pública, grupo pró-educação, servi-

participação no orçamento público, uma vez que, após a implantação da meta de superávit primário, determinada parcela do orçamento já teria seu destino estabelecido.

3. CARGA TRIBUTÁRIA FEDERAL NO PERÍODO 1999-2010

Um dos fatores marcantes do arcabouço institucional brasileiro é a forma complexa em que os tributos – impostos, taxas e contribuições de melhoria – e as contribuições sociais e econômicas incidem sobre os contribuintes. Além de complexo, a enorme diversidade do Sistema Tributário Nacional também complica o cálculo do montante efetivo dos tributos e contribuições arrecadados da sociedade.

De fato, não há uniformidade no cálculo da carga tributária nem entre as entidades tampouco entre os pesquisadores que a calculam¹⁰. Segundo Santos, Ribeiro & Gobetti (2008), existem diferenças significativas entre as diversas fontes de estimativa da carga tributária (montante de tributos e contribuições sociais e econômicas dividido pelo PIB), de modo que tais diferenças são constituídas basicamente de três naturezas: abrangência do conceito de “tributo”, fonte primária de informação e tratamento distinto a multas e juros.

Neste artigo, não entraremos nessa seara para diferenciar, explicitar ou discorrer a respeito dos diversos cálculos de carga tributária, pois estamos mais interessados na tendência da carga tributária do que propriamente no seu nível. De fato, a fim de calcular a carga tributária federal, utilizaremos apenas os dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (MF/SRF).

Assim, calculamos a carga tributária federal da seguinte maneira: dividimos a Arrecadação Federal Bruta pelo PIB. No caso do Gráfico 2, em que evidenciamos a carga tributária federal mensal, utilizamos as estimativas de PIB divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB). Por sua vez, no Gráfico 3, a partir do qual mostramos a evolução da carga tributária anual, valemo-nos do PIB divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia

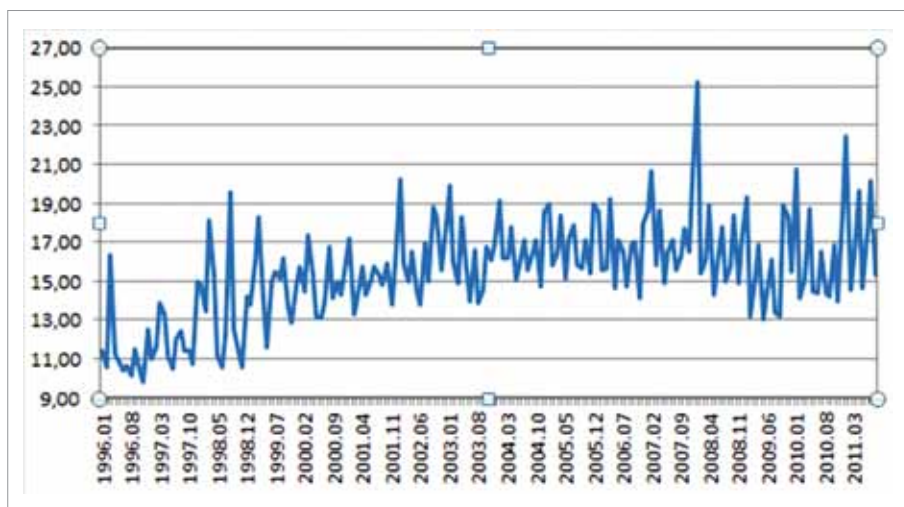
dores públicos, aposentados, pensionistas e assim por diante.

10 Para maiores detalhes, ver Santos, Ribeiro & Gobetti(2008).

e Estatística (IBGE). Como já explicitado, no caso da Arrecadação Federal Bruta, recorreremos apenas aos dados do MF/SRF.

Dito isso, inicialmente observamos, a partir do Gráfico 2, uma evidente elevação no patamar da carga tributária federal, que oscilava mensalmente entre 11% e 15% do PIB em 1996, passando a oscilar entre 15% e 19% do PIB em 2010. Consoante a essa constatação, observa-se no mesmo gráfico que essa mudança de patamar da carga tributária federal ocorreu ao longo de um processo ininterrupto desde 1996.

GRÁFICO 2:
Evolução mensal da carga tributária federal



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal (MF/SRF) e Banco Central do Brasil (BCB). Elaboração própria.

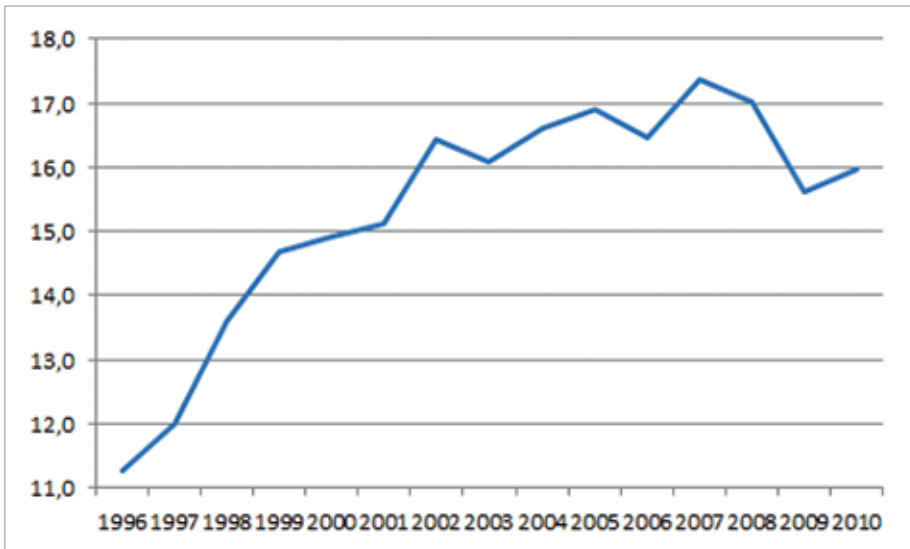
Porém, apesar de esse aumento ininterrupto na carga tributária federal entre os anos 1996 e 2010, pode-se depreender visualmente que a mudança significativa de patamar ocorre a partir de 1999 após a implantação do novo regime fiscal do governo federal, consubstanciado na imposição de metas de superávit primário.

Desse modo, estabelecemos a segunda parte da nossa hipótese de trabalho neste artigo a partir da informação que, uma vez estabelecida a meta de superávit primário, diversos grupos conseguiram manter ou até mesmo (em alguns casos) aumentar sua participação no orçamento públi-

co, restando ao governo federal elevar sua carga tributária, a fim de tornar exequível o cumprimento da aludida meta fiscal.

Por sua vez, no Gráfico 3, que denota a evolução anual da carga tributária federal, nota-se, com maior precisão, a mudança de patamar ocorrida a partir de 1999. Observe que esses valores saltaram de aproximadamente 13% do PIB em 1998 para 16% do PIB em 2010, chegando a mais de 17% do PIB no período 2007-2008, em média.

GRÁFICO 3
Evolução anual da carga tributária federal



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal (MF/SRF) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração própria.

Importante destacar ainda que, no cálculo da carga tributária federal anual, somamos apenas os 12 meses de cada ano da arrecadação federal bruta, dividindo-a pelo respectivo PIB do ano, não nos preocupando com questões de sazonalidade ou diferenças reais ao longo do ano. Igualmente, a título de ilustração, ignoramos a taxa de inflação ocorrida ao longo do ano, no cálculo do montante anual de arrecadação federal bruta.

4. COMPORTAMENTO PRÓ-CÍCLICO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

Até o presente momento, nas seções 2 e 3, discorreremos acerca do aumento da rigidez orçamentária, em termos de ampliação de vinculação de receitas, e sobre a elevação da carga tributária federal a partir da implantação da meta de superávit primário, em 1999. Entretanto, simultaneamente ao aumento da carga tributária advieram novas pressões dos grupos de interesse em aumentar a participação no orçamento público, as quais, capitaneadas por um sistema “frágil” e “previsível” de estimativa de receitas, aumentaram o montante de despesa pública executada de maneira pró-cíclica – situação que mostraremos nesta seção.

Inicialmente, com o objetivo de mostrar que, de fato, ao longo dos últimos anos, no governo federal brasileiro, as despesas têm-se comportado de maneira pró-cíclica, discorreremos brevemente como se delinham as etapas do ciclo orçamentário referente à elaboração, pelo Executivo, e à avaliação, pelo Legislativo, do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Na elaboração, vale ressaltar, primeiro estimam-se as receitas e, em seguida, a partir do total de receitas estimadas, fixam-se as despesas. A responsável pelas estimativas das receitas é a Secretaria da Receita Federal (SRF). Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é responsável pela fixação das despesas orçamentárias a partir da consolidação das demandas orçamentárias dos diversos órgãos e entidades do governo federal.

Em tese, na etapa de elaboração do PLOA, existe um incentivo crucial para a subestimação das receitas. Do mesmo modo, há uma tendência do poder Executivo de estipular um baixo nível de orçamento a fim de aumentar, por exemplo, o seu poder discricionário por meio de créditos adicionais, especialmente créditos especiais e/ou extraordinários, conforme exposto no texto de Silva & Duarte (2008). De fato, a Tabela 1 retirada desse texto mostra que, entre os anos 2003 e 2006, a participação de créditos especiais e extraordinários aumentou substancialmente em relação ao total da despesa executada pelo governo federal.

Nesse sentido, é que trabalhamos com a hipótese de que o sistema de estimativas da SRF é “frágil” e “previsível” em subestimar as receitas, pois ano a ano ocorre o seguinte: o Executivo (leia-se, SRF) subestima

as receitas, o Poder Legislativo as eleva e, posteriormente, no início do ano, o poder Executivo institui o contingenciamento nas despesas, dando margem, assim, ao aumento do montante de despesa pública executada de maneira pró-cíclica, como mencionaremos nos próximos parágrafos.

TABELA 1:

Execução do orçamento por tipo de crédito

Valores em R\$ milhões

Ano	Despesas Executadas	Crédito Normal (B)	Créditos (Especial e Extraordinário) C	B/A	C/A	total
2003	247.361,9	244.267,5	2.754,5	98,9%	1,1%	100,0%
2004	285.524,7	283.075,7	2.449,0	99,1%	0,9%	100,0%
2005	335.596,0	328.866,2	6.729,8	98,0%	2,0%	100,0%
2006	381.997,3	362.203,3	19.794,0	94,8%	5,2%	100,0%

Fonte: Silva & Duarte (2008).

Após a etapa de elaboração do PLOA, ainda, em tese, na etapa de avaliação (pelo Legislativo) do PLOA, o Congresso Nacional naturalmente tende a buscar meios para aumentar a estimativa das receitas, uma vez que os parlamentares precisam atender às inúmeras demandas de suas respectivas “bases eleitorais”.

Na prática, apesar desse aumento ser inócuo, pois o Poder Executivo responde logo no início do ano com um forte contingenciamento no intuito de adequar a Lei Orçamentária Anual (LOA) à sua proposta de PLOA, essa nova estimativa – para maior – das receitas eleva o poder discricionário do Poder Executivo. Outro instrumento bastante utilizado para aumentar a discricionariedade do Poder Executivo é a barganha com o Legislativo em relação às emendas parlamentares adicionadas em decorrência da revisão de estimativa de receitas pelo Congresso Nacional.

Nossa hipótese, então, é a de que esse arcabouço institucional legal criado, em grande medida, pela meta de superávit primário induz à execução pró-cíclica das despesas¹¹. Outrossim, em virtude do alto percentual de receitas comprometidas com vinculações, despesas obrigatórias e meta

11 Outro fato que induz o Poder Executivo a elevar seu poder discricionário é a ausência de um “Orçamento Impositivo” no arcabouço institucional brasileiro.

de superávit primário, sobra pouco espaço para execução orçamentária.

Além disso, esse contrapeso entre interesses do Executivo e Legislativo termina por transformar a LOA em uma peça pouco real em termos de planejamento, de modo que a parte das receitas vigentes da LOA não comprometidas é gasta em consonância com a evolução do Produto Interno Bruto. Se este cresce (diminui), em média, mais (menos) receitas são arrecadadas. Em consequência disso, mais (menos) despesas discricionárias e mais (menos) créditos adicionais são abertos.

Em outras palavras, seja pela rigidez orçamentária ampliada pela imposição da meta de superávit primário, seja pela forma como se depreende a barganha entre Executivo e Legislativo, os incentivos são sempre no sentido de se executar a despesa de maneira pró-cíclica. Dito de outro modo, não há regras no sentido de induzir o governo federal a executar seu orçamento de maneira anticíclica.

Como decorrência desse raciocínio, vale ainda mencionar, de forma sintética, alguns fatores que contribuem para o comportamento pró-cíclico da despesa:

- a) salário-mínimo: o valor do salário mínimo impacta diretamente cerca de 60% dos benefícios previdenciários (35% em valor) e o valor da totalidade dos benefícios assistenciais pagos pelo INSS (Social Security Institute). Ademais, os benefícios do seguro-desemprego, que são iguais a um salário-mínimo para os que ganhavam até 1,25 salário mínimo antes de ficarem desempregados, seguem em larga medida o valor do salário mínimo, pois os trabalhadores cuja remuneração se aproxima do piso de um salário mínimo são os mais propensos a ficarem desempregados. Anualmente, os trabalhadores com renda média de até dois salários mínimos recebem um salário adicional do governo no valor de um salário mínimo. Estima-se que 20% das despesas do governo federal estejam indexadas ao salário mínimo. Há de se destacar ainda que a regra atual de atualização do salário mínimo tem um caráter preponderantemente pró-cíclico;
- b) regras de gasto mínimo em saúde e educação: a Constituição determina que os gastos em saúde e em educação, que representam

cerca de 15% das despesas totais do governo federal, não devem ser inferiores, respectivamente, ao valor aplicado no ano anterior acrescido da variação do PIB, e a 18% da arrecadação de impostos. Neste caso, é bastante claro o caráter pró-cíclico das regras;

- c) gastos com pessoal: de forma semelhante aos gastos indexados ao salário mínimo, em momentos de crescimento são concedidos maiores reajustes aos servidores públicos, além de se contratar mais servidores. Porém, nesse caso, a execução pró-cíclica das despesas é bem menor, uma vez que ambas as ações tomam tempo para terem impacto sobre as contas públicas.

Apenas no intuito de ratificar os indícios de execução pró-cíclica das despesas do governo federal, a Tabela 2 mostra a evolução do total da despesa primária¹² do governo federal em proporção do PIB. Nessa tabela, evidencia-se que há correlação positiva entre as taxas de crescimento da despesa primária do governo federal e as do PIB, assim como que, em períodos de crescimento, as despesas primárias crescem mais que proporcionalmente ao aumento do PIB.

TABELA 2:
Despesa primária como proporção do PIB (%), entre 1999 e 2010.

1999	14,49
2000	14,73
2001	15,57
2002	15,72
2003	15,14
2004	15,59
2005	16,38
2006	16,96
2007	17,12
2008	16,42
2009	17,96
2010	19,06

Fonte : MF/STN.

De fato, com exceção da passagem de 2002 para 2003 e 2007 para

¹² Inclui despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e despesas com custeio e capital do governo federal.

2008, em todos os demais anos a despesa primária cresceu ininterruptamente em relação ao PIB, evidenciando que a despesa primária cresce mais que proporcionalmente do que o PIB, no período posterior à implantação da meta de superávit primário.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos evidenciar como a implantação da meta de superávit primário induziu à ampliação da rigidez orçamentária (em termos de aumento de vinculação de receitas), à elevação da carga tributária e ao aumento da execução de despesas pró-cíclicas.

No que diz respeito à execução das despesas pró-cíclicas, evidenciamos como o atual arcabouço institucional, capitaneado por um sistema “frágil” e “previsível” de estimativa de receitas, aumenta o montante de despesa pública executada de maneira pró-cíclica.

Assim, a partir dessas evidências, buscamos explicitar como a introdução de um elemento exógeno (pré-determinado) no atual regime fiscal – implantação do superávit primário – trouxe implicações à forma de estimar, instituir e arrecadar receita pública no governo federal.

Assim como na Física toda ação corresponde a uma reação, na Economia, todo benefício equivale a um custo. Nesse sentido, apesar desses “custos” trazidos pelo superávit primário para a receita pública federal, há de se ressaltar que sua imposição torna desnecessário recorrer às receitas com senhoriagem para dar sustentabilidade à dívida pública, ajudando, pois, a espantar o “fantasma” da inflação.

Portanto, uma vez evidenciados esses “custos”, resta buscar soluções para apaziguá-los ou diminuí-los – tarefa que deve ser buscada incessantemente pelos agentes públicos por meio de pesquisas e discussões científicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GIAMBIAGI, F. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2006 (Texto para Discussão, nº 1.169).

GOLDFAJN, I. (2002). **“Are There Reasons to Doubt Fiscal Sustainability in Brazil?”** Technical Note, n.25. Banco Central do Brasil.

ISSLER, J. V. & LIMA, L. R. (1999). **Como se equilibra o orçamento do governo no Brasil? Aumento de receitas ou corte de gastos.** In III Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional. Brasília, Esaf.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal – SOF. **“Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal”**, Volume 1, n. 1, 2003.

NASSIF, L. **Política Macroeconômica e Ajuste Fiscal.** In A era FHC, um balanço/ Bolívar Lamounier, Rubens Figueiredo (organizadores). – São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

Ônus e Bônus: quem Contribui e quem se Beneficia do Orçamento in **“Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal”**, Coordenadores: Fernando Rezende e Armando Cunha, Editora FGV, Rio de Janeiro, Capítulo 3, p. 19-62, 2002.

SANTOS, C. H. M. dos; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, S. W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas.** Ipea, 2008 (Texto para Discussão, nº1.350).

SILVA, A. M. A; DUARTE, A. J. M. **Fiscal Targets in the Brazilian Budgetary Process.** In Global Forum on Governance: Modernising Government: strategies & tools for change. Rio de Janeiro, Brazil. OCDE, 2008.

SILVA, A. M.; PIRES, M. C. C. **Dívida pública, poupança em conta corrente do governo e superávit primário: uma análise de sustentabilidade.** Revista de Economia Política, v. 28, p. 612-630, 2008.

SOARES, G. **Rigidez do financiamento do orçamento: causas e consequências.** In: XXXV Seminário Internacional de Orçamento Público. Brasília, maio 2008.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: PRODUTIVIDADE DOS PROGRAMAS FEDERAIS

Ricardo Alberto Volpe¹

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XIX, economistas buscam estabelecer uma relação entre gastos públicos e crescimento econômico (PIB)². Após a crise de 1929 – quebra da Bolsa de Nova York e Grande Depressão –, a maioria dos países adotou políticas keynesianas intervencionistas, passando o Estado a ser um agente sinalizador e indutor do desenvolvimento econômico e corretor das falhas de mercado.

Um dos instrumentos que o governo possui para exercer o papel estabilizador é a política fiscal realizada principalmente pelos tributos e gastos públicos. O gasto público, como instrumento da política fiscal de ajuste da demanda agregada e de estímulo ao crescimento econômico, é justificado e utilizado para corrigir as falhas de mercado e gerar externalidades positivas por intermédio da oferta de bens públicos e semipúblicos,

1 Ricardo Alberto Volpe é Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, onde exerce a função de Diretor-Adjunto e Coordenador do Processo Orçamentário. Graduado em Economia na Universidade de Brasília – UNB e Direito - UDF, pós-graduado em Economia do Setor Público pela FGV, Especialista em Planejamento e Orçamento pela ENAP, foi Analista de Planejamento e Orçamento do MPOG, onde ocupou a função de Assessor do Secretário de Orçamento e Gerente de Projetos do Departamento de Infraestrutura – DEINF/SOF/MP.

2 Wagner (1890) cria a chamada Lei dos Dispendios Públicos Crescentes – evidência comprovada por Hinrichs (1965) e Musgrave (1969). Teoria Harrod-Domar (1950) atribuíam um papel fundamental ao capital para o crescimento econômico. Samuelson (1954) dá ênfase à alocação de recursos na presença de bens públicos. Lindauer e Velenchick (1992) estabelecem canais para avaliar a produtividade dos gastos públicos e seu impacto sobre o crescimento econômico.

de modo a elevar os retornos privados, a taxa de poupança e a acumulação de capital. Os investimentos públicos em infraestrutura (transportes, telecomunicações e energia) e na formação de capital humano (educação), bem como os dispêndios na formação de um sistema legal e de segurança, tornaram-se insumos fundamentais para o setor privado.

Trabalhos teóricos e empíricos para o caso brasileiro sugerem que existe uma elasticidade positiva gasto-produto³, especialmente àqueles ligados à infraestrutura.

A crescente complexidade dos serviços prestados pelo Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) conjugada com as crescentes demandas e problemas socioeconômicos exigiu uma ação planejada do Estado e refletiu diretamente nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos.

Nesse contexto, surge o orçamento-programa, e a peça orçamentária perdeu, assim, seu enfoque meramente de controle financeiro, tornando-se um instrumento do planejamento governamental que objetiva corrigir distorções do sistema econômico e atender às necessidades da coletividade, atuando como propulsor de programas de desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, a partir de 1967, o governo federal incorporou os elementos orçamento-programa, e a Constituição de 1988 consagrou o planejamento ao estabelecer, no seu art. 174, que tal atividade é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público (planejamento normativo) e indicativo para o setor privado. O modelo constitucional de planejamento e orçamento define três instrumentos temporais nos arts. 165 a 169 – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – e estabelece vínculos recíprocos. A lei orçamentária anual segue as diretrizes orçamentárias, sendo que ambas devem ser compatíveis com o Plano (art.s 165, § 7º, 166, § 4º e 167, § 1º e art. 5º da LRF). Da mesma forma, a formulação dos planos nacionais, regionais e setoriais deve guardar compatibilidade com o PPA (art. 165, § 4º).

Tais instrumentos articulam e harmonizam o planejamento gover-

3 Ferreira (1996) e Ferreira e Malliagros (1998) encontram evidências de uma forte relação entre investimentos do governo brasileiro em infraestrutura (energia, telecomunicações e transportes) e o PIB. Segundo esses trabalhos, a elasticidade-renda de longo prazo desses investimentos varia de 0,55 a 0,70.

namental e regulam a atividade orçamentária da União, estados, municípios e Distrito Federal, de modo a expressar as políticas públicas que atendam aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º), em especial o desenvolvimento socioeconômico justo e equilibrado, no âmbito da concepção do Estado intervencionista.

A maior eficiência do gasto público configura um norte que deve guiar a elaboração e a execução dos orçamentos públicos, considerando-se que há limites para a expansão das receitas que financiam o aumento dos gastos. O equilíbrio fiscal também é peça fundamental da política macroeconômica de qualquer país com a estrutura das contas brasileiras.

Considerando-se que o Estado exerce funções fundamentais para a superação de gargalos econômicos e sociais, a sustentação de uma política intervencionista que promova uma elasticidade entre dispêndio e PIB positiva tem como condição *sine qua non* que tais gastos sejam produtivos⁴. Isso requer tanto um planejamento estratégico e uma alocação orçamentária eficiente quanto um equilíbrio entre as despesas correntes e de capital.

Assim sendo, o objetivo do presente trabalho é refletir até que ponto os instrumentos de planejamento e orçamento vêm exercendo seus papéis constitucionais com vistas à correção das falhas de mercado e à alocação produtiva dos recursos públicos. Ainda, em que medida pode-se utilizá-los para avaliar a alocação e a atribuição de prioridades para programas e ações que atendam às necessidades básicas sociais (serviços de infraestrutura econômica e social) e para aferir os resultados de eficiência dos gastos (*outputs*) por meio de seus indicadores.

1. FUNÇÃO DO ESTADO

Em regra, o Estado moderno tem a função de ofertar os bens públicos e semipúblicos para corrigir as falhas de mercado, utilizando-se ainda, para tal fim, a legislação e a taxação. Os bens públicos (segurança e justiça) e semipúblicos, como os serviços de infraestrutura (transportes, teleco-

4 Chu et al (1996) define gastos produtivos; são aqueles utilizados de forma que atendam aos objetivos a que se propõem, com o menor custo possível. Afonso, Ebert, Schuknecht e Thone (2005) entendem como sendo aqueles que têm impacto positivo no crescimento econômico.

municações e energia), formação de capital humano (saúde e educação), são normalmente propulsionados e ofertados pelo Estado em países em desenvolvimento, de modo a evitar ineficiências.

As “falhas de mercado” ocorrem quando os mecanismos de mercado, quando deixados livres, geram resultados econômicos ineficientes ou não desejáveis ou ainda quando as “forças” do mercado (mão invisível) por si só não são capazes de resolver um problema que interfere na coletividade.

Entende-se que o mercado privado é um sistema incapaz de ofertar no nível desejado os bens públicos e semipúblicos⁵ – transportes, energia, saúde, educação, saneamento, dentre outros – e para lidar com os problemas gerados pela desigualdade de renda e a pobreza e com as situações monopolísticas. Nessas situações o Estado atua aplicando alguma medida saneadora por meio da política fiscal ou da legislação, tendo como referenciais permanentes a eficiência, a equidade e a estabilidade.

Os programas orçamentários ligados à infraestrutura, saúde, educação, redistribuição de renda, seguridade social e seguro-desemprego, justiça e segurança, entre outros, passam a ser fundamentais para a manutenção do desenvolvimento econômico e paz social, bem como para aumentar a produtividade do setor privado.

No entanto, o planejamento e a alocação dos recursos são mais condicionados às forças políticas que aos atores econômicos, dados que esses são movidos por interesses distintos. Diferentemente do setor privado que visa ao lucro, atender aos interesses de seus donos, acionistas e consumidores, o setor público (Estado) tem como cliente o cidadão, e os seus governos procuram atender aos seus eleitores, pois objetivam permanecer no poder.

Em um contexto no qual prevalece o auto-interesse da classe política e dos grupos de pressão surgem custos de transações e de corrupção, de modo que tais grupos podem levar o Estado a tomar decisões de pla-

5 Bem público: bem cujos benefícios são usufruídos por toda a comunidade de modo indivisível, independentemente da vontade de qualquer indivíduo querer ou não consumir o bem público, como segurança e rodovias. Bem semipúblico ou meritório: apesar de satisfazer o princípio da exclusão (bem exclusivo e rival) e poder ser fornecido tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, a oferta privada insuficiente e os benefícios sociais gerados e as externalidades positivas em relação aos custos marginais compensam a prestação pública, como educação, saúde e abastecimento de água.

nejamento e de alocações orçamentárias não eficientes e de baixa produtividade, que implicam na ocorrência das chamadas falhas de governo⁶.

Assim, torna-se fundamental a melhoria na gestão dos recursos públicos no Brasil e o maior controle social. O desafio de aprimorar a função orçamentária alocativa ainda persiste, apesar da tentativa de modernização realizada com a Reforma Orçamentária de 2000. Para tanto, o processo político e institucional de planejamento e orçamento brasileiro deve ser efetivamente voltado para objetivos e resultados (atacar as causas dos problemas e as falhas de mercado), bem como ser pautado na qualidade do gasto (eficiência, eficácia e efetividade) e no aumento de sua produtividade. Apesar de tal processo de alocação assumir forte conotação política, tornam-se necessários o subsídio técnico e os resultados concretos para dar consistência à argumentação política.

2. AVALIAÇÃO RECENTE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (PPA/LDO/LOA)

2.1. SÍNTESE

O modelo constitucional orçamentário brasileiro – não obstante a boa concepção sistêmica e técnica relacionada ao Orçamento-Programa – sofre sérias críticas em virtude da dificuldade de implementação e da existência de muitos pontos de ruptura, que impedem um bom desempenho global.

A Reforma Orçamentária de 2000 teve como escopo principal a busca da modernização do setor público, de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação do planejamento e da orçamentação para problemas, produtos e resultados.

A implementação do atual modelo de planejamento e orçamento tem contribuído para mudar o foco do processo decisório, voltando-se mais para os objetivos e resultados das ações públicas do que para os meios de atingi-los. Entretanto, ainda persistem elementos tradicionais,

⁶ Stigler (1971) fez uma reflexão crítica e deixou de lado a visão do Estado como um ente benevolente, passando a retratá-lo como fonte potencial de ineficiências.

que obstam o planejamento por produtos e resultados, bem como dificuldades no processamento de problemas e concepções de programas e ações orçamentárias.

Entretanto, constata-se que a almejada integração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) ainda não foi conquistada. O PPA não exerce seu papel estratégico e superordenador; a LDO não estabelece efetivamente as prioridades e parâmetros para a alocação eficiente dos recursos orçamentários. A LOA – o instrumento de execução das políticas governamentais – apresenta deficiências na programação e na alocação, por razões técnicas ou políticas, e as alocações por vezes se distanciam das reais demandas sociais.

2.2. BREVE ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS FEDERAIS

Conforme destacado por Garcia (2000, p.14), na esfera do governo federal, o primeiro PPA (1991/1995) se mostrou ineficaz como instrumento de planejamento na medida em que 94,6% dos investimentos foram paralisados durante o plano. Conforme o mesmo autor, o segundo PPA (1996/1999) teve somente 20% dos programas com mais de 90% execução.

Com o objetivo de avaliar até que ponto a função de planejamento tem sido recuperada no processo orçamentário federal a partir da Reforma Orçamentária de 2000, o presente estudo selecionou e agrupou os programas relacionados às funções típicas do governo, no âmbito das áreas social, infraestrutura, justiça e segurança, e avaliou a capacidade de execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social de 2000 a 2010, conforme dados sintetizados na Tabela 1, apresentada a seguir.

TABELA 1

NÍVEL DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS NOS ÚLTIMOS PPAs - (por área e função)

ÁREA INFRAESTRUTURA			
Fiscal e Seguridade Social			
FUNÇÃO	PPA 2000/2003	PPA 2004/2007	PPA 2008/2011*
	%	%	%
	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado
Urbanismo	56,88	72,56	61,77
Habitação	56,44	69,18	70,56
Saneamento	42,32	52,39	86,43
Comunicações	40,81	59,65	58,73
Energia	71,62	59,84	68,16
Transporte	62,54	75,46	81,81

ÁREA SOCIAL			
Fiscal e Seguridade Social			
FUNÇÃO	PPA 2000/2003	PPA 2004/2007	PPA 2008/2011*
	%	%	%
	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado
Assistência Social	95,78	97,47	98,30
Previdência Social	99,60	99,64	99,39
Saúde	95,62	94,71	95,58
Educação	90,53	93,77	92,68

ÁREA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA			
Fiscal e Seguridade Social			
FUNÇÃO	PPA 2000/2003	PPA 2004/2007	PPA 2008/2011*
	%	%	%
	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado
Judiciária	98,07	95,55	98,55
Defesa Nacional	88,08	90,27	82,37
Segurança Pública	84,80	78,05	74,70

* PPA 2008/2011: média da execução orçamentária, valores empenhados e liquidados em 2008, 2009 e 2010.

** valores liquidados exclusivos de restos a pagar.

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD.

Ressalta-se que, devido à falta dos dados da execução do orçamento de investimento das empresas estatais federais no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), não foi possível avaliar tais investimentos – relevantes especialmente no setor de energia (Eletrobrás e Petrobrás). Espera-se que essa falta de informação seja superada a partir da nova disposição inserida na LDO 2011, que obriga que

a execução seja disponibilizada de forma *on line* no âmbito do orçamento de investimento em 2011.

Constata-se que o PPA 2000/2003 apresentou, em infraestrutura, uma média de execução considerada baixa, enquanto as áreas social, de justiça e de segurança apresentaram um alto nível de execução, em que quase todos os valores autorizados foram empenhados e liquidados. Esse fato é parcialmente explicado pelos fortes cortes nos investimentos (despesas discricionárias) destinados à geração de superávits primários para garantir o alcance das metas fiscais estabelecidas para cada exercício.

No que tange ao PPA 2004/2007 e ao PPA vigente, baseado nos dados da execução orçamentária até o ano de 2010 (três anos de sua vigência), infere-se que o maior espaço fiscal – proporcionado pelo crescimento econômico e queda dos juros a partir de 2004 –, possibilitou uma elevação do nível de execução dos programas, especialmente os relacionados à área de infraestrutura, destacando positivamente o aumento do nível de execução em habitação, saneamento e transportes. Ressalta-se que as áreas social e de justiça mantiveram-se estáveis com alto nível de execução, enquanto a defesa nacional e segurança pública acusaram queda.

Analisando-se apenas os investimentos das áreas objeto desse estudo constata-se, na tabela a seguir, que os níveis de execução das áreas social e de justiça permaneceram estáveis nos últimos três PPAs, girando em torno de 80% a 90%, o que pode ser considerado satisfatório do ponto de vista técnico.

Em relação à área de infraestrutura, verifica-se que a capacidade de execução dos programas governamentais tem aumentado. Os dados a seguir refletem a melhoria do nível de execução dos investimentos públicos nos setores de transportes, habitação e saneamento, saindo de 40%-60%, no PPA 2000/2003, para 75%-86%, entre 2008/2010. No que diz respeito ao urbanismo, a capacidade de execução ficou praticamente estável em torno de 60%, fato que repercute no baixo ritmo das obras de metrô e corredores de transportes coletivos.

TABELA 2
NÍVEL DE EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS NOS ÚLTIMOS PPAs - (por área e função)

ÁREA INFRAESTRUTURA		Fiscal e Seguridade Social		
FUNÇÃO	PPA 2000/2003	PPA 2004/2007	PPA 2008/2011*	
	%	%	%	
	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	
Urbanismo	57,03	69,00	59,66	
Habitação	56,53	62,54	74,32	
Saneamento	42,48	48,43	86,62	
Comunicações	29,38	48,76	53,80	
Energia	63,33	50,49	38,38	
Transporte	61,47	75,58	81,84	

ÁREA SOCIAL		Fiscal e Seguridade Social		
FUNÇÃO	PPA 2000/2003	PPA 2004/2007	PPA 2008/2011*	
	%	%	%	
	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	
Assistência Social	83,63	88,66	91,97	
Previdência Social	82,10	84,09	77,16	
Saúde	78,59	70,78	68,06	
Educação	71,17	80,56	65,71	

ÁREA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA		Fiscal e Seguridade Social		
FUNÇÃO	PPA 2000/2003	PPA 2004/2007	PPA 2008/2011*	
	%	%	%	
	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	Liquidado/Autorizado	
Judiciária	73,84	65,16	72,78	
Defesa Nacional	83,05	70,32	68,01	
Segurança Pública	80,17	83,91	82,08	

* PPA 2008/2011: média da execução orçamentária, valores empenhados e liquidados em 2008, 2009 e 2010.

** valores liquidados exclusivos de restos a pagar.

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD.

A melhoria do nível de execução pode ser creditada parcialmente a inovações na forma de planejamento e da gestão orçamentária como as seguintes:

- a) **Ano 2000:** com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, marco para as Finanças Públicas, estabeleceu-se, entre outras, a necessidade de as LDOs fixarem metas de superávit,

mecanismos de controle da despesa com pessoal e com a dívida, o que criou condições para a redução da taxa de juros;

- b) **Ano 2003:** a Lei do PPA 2004/2007 passou a estabelecer o conceito de projeto de grande vulto, de forma que somente por meio de dotação específica os mesmos poderiam ser executados, e a meta física constituía limites à execução;
- c) **Ano 2006:** a LDO/2006 passou a prever que os projetos com alta taxa de retorno poderiam ser abatidos da meta de superávit, constituindo o chamado Projeto Piloto de Investimentos – PPI;
- d) **Ano 2008:** o escopo do PPI foi alterado, e passou a incorporar as despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, as quais recebem tratamento especial na execução, ficando até mesmo ressalvadas de contingenciamentos orçamentários.

Das informações acima, pode-se concluir que o maior equilíbrio das contas públicas, proporcionado pela entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, juntamente com um melhor planejamento orçamentário, foram fundamentais para a elevação dos investimentos federais que, por sua vez, têm contribuído para o consistente crescimento econômico observado no período recente, principalmente a partir de 2003.

Apesar dos avanços observados, discute-se a existência de indícios de baixa produtividade do gasto público no Brasil e também se a externalidade positiva está mais relacionada à despesa de capital, assunto que será tratado na próxima seção.

3. EXTERNALIDADE E PRODUTIVIDADE DO GASTO PÚBLICO

Para financiar a moderna intervenção governamental no sistema socioeconômico foi imposta uma crescente tributação à sociedade. Com isso, a partir da Constituição de 1988, a carga tributária brasileira tem aumentado, transferindo recursos do setor privado para o público.

Tendo em vista que as tradicionais fontes de tributação (renda, patrimônio e consumo) são limitadas, nos últimos anos os governos têm criado tributos de baixa qualidade, que incidem sobre o faturamento das empresas, a folha de pagamentos e os depósitos bancários. Adicionalmen-

te, foram criados mecanismos de poupança forçada (PIS, PASEP, FGTS) que obrigam empresas e empregados a depositar em fundos públicos, em troca de baixa remuneração. Tal forma de financiamento público distorce o sistema econômico, tornando-o menos competitivo, além disso, os recursos poupados em fundos muitas vezes ficam esterilizados e dependem de decisões políticas para a sua alocação.

Os efeitos desse processo de aumento da carga tributária e da atuação governamental podem gerar ineficiências e baixo crescimento econômico quanto mais distorcido for o sistema tributário e menos produtivo, o gasto público.

Não há consenso entre economistas internacionais e brasileiros acerca dos efeitos dos gastos públicos sobre o crescimento de países desenvolvidos e em desenvolvimento e da melhor composição entre gastos (corrente e capital).

Easterly e Rebelo (1993) analisaram 100 países no período 1970-1988 e apontaram que, independentemente de a nação ser ou não desenvolvida, gastos em bens de capital têm relação positiva com o crescimento. Devarajam, Swarrop e Zou (1996) estudaram 43 países subdesenvolvidos e em desenvolvimento ao longo de 20 anos usando um modelo de crescimento que incorpora gasto produtivo e improdutivo (com impacto positivo ou não no crescimento econômico). Os autores sugeriram que o retorno do gasto produtivo não depende somente de sua produtividade, mas também da composição entre despesa corrente e de capital, sem estabelecer qual seria a melhor composição.

No caso brasileiro, Ferreira (1996) encontrou um impacto positivo de investimento em infraestrutura sobre o crescimento econômico entre 1970 e 1993. Posteriormente, Ferreira e Malliagros (1998) ampliaram o conceito de infraestrutura para incluir também o setor rodoviário e também encontraram uma relação positiva entre gastos com infraestrutura e crescimento no longo prazo. Cândido Júnior (2001) apontou que a externalidade positiva do gasto público brasileiro só existe quando se incluem os investimentos públicos, sendo a mesma negativa quando isoladamente analisa-se o consumo com as transferências a pessoas. No entanto, mesmo para externalidade positiva gerada pelos investimentos

públicos a sua produtividade representou apenas 60% da produtividade do setor privado.

Mensurar adequadamente a produtividade dos gastos públicos e seus efeitos é uma tarefa complexa em termos técnicos, uma vez que nem sempre há informações de mercado para os bens públicos e para avaliá-la é fundamental comparar os custos de oportunidade e todos os benefícios sociais e econômicos dos programas. Assim sendo, o presente estudo apenas apontará, a seguir, alguns elementos para um bom controle da produtividade dos gastos públicos:

- a) **identificar problemas ou oportunidades e conceber programas:** o ponto de partida para a definição da atuação governamental está na concepção dos programas. Para tanto, o processo de planejamento estratégico precisa detectar os problemas e as oportunidades socioeconômicas e relacioná-los a programas orçamentários, bem como identificar os objetivos primários de cada programa orçamentário e as causas dos problemas;
- b) **estabelecer ações prioritárias e estruturantes:** o desenho dos programas requer a seleção estratégica de ações prioritárias e estruturantes com maior impacto e melhor custo/benefício. O processo de planejamento e orçamento deve ser pautado pela vinculação de ações orçamentárias capazes de solucionar os problemas e atender aos objetivos dos programas, evitando-se alocação de recursos para ações ligadas a objetivos secundários;
- d) **definir competências e responsáveis pela execução:** o fracasso no alcance de um objetivo de programa ocorre mais por falhas de implementação dos órgãos responsáveis pela sua execução do que por sua concepção. Para minimizar falhas na atuação governamental, as competências organizacionais devem ser voltadas para soluções de problemas, de modo que o responsável pela condução e coordenação da política pública seja o supervisor direto das entidades que executam as ações estratégicas do programa e do setor, eliminando-se superposições de esforços e de recursos;
- e) **alocar recursos preferencialmente em programas finalísticos e em investimentos de longo prazo:** destinar recursos pre-

ferencialmente para programações que atendam diretamente aos interesses diretos da sociedade e aos objetivos fins dos programas, bem como para projetos de investimentos de longo prazo visando superar gargalos e gerar infraestrutura futura, fundamentais para evitar dispêndios de baixa produtividade;

- f) **estabelecer indicadores representativos e metas factíveis:** os indicadores traduzem de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada e possibilitam o monitoramento e a avaliação periódica dos resultados obtidos pelas intervenções públicas. Compara-se uma situação atual com a anterior, bem como com o rumo traçado pelo planejamento e espelhado em uma meta de governo. Com base na avaliação dos programas e de seus indicadores é possível a correção de rumos e a avaliação da efetividade da aplicação dos recursos públicos.

3.1. BREVE ANÁLISE DA PRODUTIVIDADE DOS PROGRAMAS FEDERAIS

Considera-se que a visão, até mesmo intuitiva, de que o gasto com capital é produtivo e gasto corrente é improdutivo, não é a mais precisa, na medida em que os programas de duração continuada, como os da área social e de justiça e segurança são fortemente compostos por despesas correntes em suas atividades-fim. Além disso, o governo depende dessas despesas para atuar.

Para o Estado moderno exercer suas funções faz-se necessário equilíbrio entre esses grupos de despesas e os tipos de programas de forma a maximizar os efeitos da política fiscal. Assim, o desafio é escolher a composição ótima e promover bens e serviços para satisfazer às atuais necessidades da população brasileira (custeio das funções típicas), bem como investir para atender às necessidades futuras da sociedade, tendo como norte a correção de falhas de mercado e a geração de desenvolvimento econômico.

Diante disso, esse trabalho analisará como os **principais elementos de controle da produtividade dos gastos públicos** vêm sendo

espelhados no planejamento federal expresso pelo PPA, LDO e LOA, destacando dados da execução dos programas relacionados às funções típicas do Estado, dos tipos de programas (finalísticos e apoio) e dos seus elementos de despesa.

3.1.1. Identificar problemas ou oportunidades e conceber programas

Uma das dificuldades do planejamento brasileiro está na identificação de problemas ou oportunidades e na concepção dos programas. Identificar os problemas e as causas primárias que realmente devem ser enfrentadas, e não suas conseqüências é fundamental para a boa concepção de programa de governo e da devida vinculação de ações orçamentárias que contribuirão para superá-los. A efetividade dos gastos públicos é, por vezes, comprometida pela dissociação entre as causas e conseqüências ou entre as ações e os seus objetivos.

A correta identificação dos problemas não é uma tarefa fácil, mas se faz fundamental para a efetividade e a economicidade da ação pública. A não identificação das verdadeiras causas dos problemas pode levar o Estado a atuar tanto excessivamente nas conseqüências (efeitos) dos problemas quanto de forma assistencialista, em geral. Isso ocorre principalmente em setores que se encontram em situações emergenciais, como situações de pobreza e fome, seca e segurança pública, o que gera um ciclo vicioso de permanência do problema.

Com base na Tabela 3, observa-se, a partir dos valores liquidados nos orçamentos do período de vigência do PPA 2000/2003, que a participação da assistência social representava 4% e da educação 7,8% do total da área social. No PPA 2004/2007, a assistência social ultrapassou a educação ao participar com 7% do total de recursos liquidados da área social, enquanto da educação foram reduzidos para 6,7%. No período de 2008 a 2010 (PPA vigente), apesar de ter sido destinado um volume maior de recursos para a educação em relação à assistência social, esta última aumentou sua participação para 8,2% do total de recursos liquidados na área social.

TABELA 3

EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DA ÁREA SOCIAL NOS ÚLTIMOS PPAs - (por função)

ÁREA SOCIAL		Valores Correntes R\$ milhões					
FUNÇÃO	PPA 2000/2003		PPA 2004/2007		PPA 2008/2011*		
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
08	Assistência Social	24.663	4,0%	75.686	7,0%	100.730	8,2%
09	Previdência Social	462.808	74,5%	791.106	73,5%	864.857	70,7%
10	Saúde	84.804	13,7%	138.059	12,8%	148.012	12,1%
12	Educação	48.612	7,8%	72.163	6,7%	109.750	9,0%
Total		620.887	100%	1.077.015	100%	1.223.349	100%

* PPA 2008/2011: média da execução orçamentária, valores empenhados e liquidados em 2008, 2009 e 2010.

** valores liquidados exclusivos de restos a pagar.

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD.

Os dados demonstram que, no período de 2000 a 2010, em termos correntes, os recursos para assistência social quadruplicaram enquanto para educação apenas duplicaram, e para previdência e saúde menos que dobraram. Tal distribuição de recursos reflete um crescimento da política assistencialista, realizado principalmente por meio de transferência de renda, como o efetuado por meio do “Programa Bolsa Família”.

Apesar dos programas assistenciais gerarem efeitos sociais positivos, como o combate à pobreza e à desigualdade, não atingem necessariamente as causas primárias e normalmente as consequências dos problemas relacionados à pobreza e à geração de renda. Além disso, os dispêndios com a assistência social certamente não possuem a mesma produtividade e externalidade positiva que os investimentos em capital humano (educação), na medida em que a melhoria no nível educacional da população é um fator de equalização social e geração de oportunidades para o mercado de trabalho e de consumo.

Assim sendo, é fundamental um reequilíbrio na participação dos setores que compõem a área social (saúde, educação, previdência e assistência), estabilizando a política assistencialista e priorizando a alocação na área educacional, detentora de maior impacto para a melhoria dos indicadores sociais no longo prazo.

3.1.2. Estabelecer ações prioritárias e estruturantes

A escolha das ações orçamentárias (insumos e produtos) e a construção de indicadores de resultados (*outputs*) são importantes para a eficiência dos gastos. A efetividade de um programa depende da vinculação a ações que considerem a escassez dos recursos (econômicos, políticos, organizacionais e cognitivos) e a sua viabilidade de execução, de forma a identificar claramente os produtos e os resultados esperados que contribuam para a solução de problemas e aproveitamento de oportunidades, e com isso alterar a situação inicial para a situação desejada.

A seleção estratégica de ações prioritárias e estruturantes com maior impacto e melhor relação custo/benefício é um desafio permanente na administração pública, na qual a influência política gera alocações não necessariamente eficientes.

No que diz respeito aos projetos, a partir do PPA 2004/2007 os planos vêm estabelecendo o conceito de projeto de grande vulto com o objetivo de dar um caráter mais estratégico ao planejamento federal. Dos 513 projetos de grande vulto previstos no PPA 2008/2011, 402 obtiveram execução em algum ano do período 2008-2010, ou seja, 21,6% “não saíram do papel”.

Constata-se que novos projetos de investimentos são incluídos nas LOAs, seja por proposta do Executivo seja por emenda do Legislativo, sem que estudos de viabilidade e projetos básicos tenham sido elaborados para a sua inserção no PPA e na LOA. A falta da dimensão real do custo dos projetos, da avaliação de alternativas e da elaboração de projetos básicos acaba resultando na inexecução aproximada de $\frac{1}{4}$ dos projetos de grande vulto previstos no PPA. A situação é agravada ainda mais quando verificamos que muitos projetos não são dotados de recursos suficientes para seu término no prazo planejado. Para exemplificar, no exercício 2010, dos 385 projetos de grande vulto considerados como PAC, 149 projetos não foram executados (38,7%), sendo que, desse universo, apenas quatro decorreram de emendas (em torno de 1%); enquanto dos 236 projetos de grande vulto do PAC que obtiveram execução, 20 originaram-se de emendas. Assim, não é verdadeira a tese que são as emendas apresentadas pelo Congresso Nacional que incham o orçamento da União de obras de difícil implementação.

Na realidade, existe uma flexibilidade e facilidade para a inclusão de novas ações orçamentárias na lei orçamentária e de um deficiente processo de maturação, muitas vezes obras são licitadas sem o devido estudo e projeto elaborado. Ao mesmo tempo, observa-se que tal deficiência gera um excesso de projetos em “andamento” mal concebidos, de longa duração e com dificuldades de implementação, o que os tornam mais dispendiosos e com ineficiências alocativas, além de resultar em obras inacabadas. A situação é ainda mais agravada nas trocas de governo e de responsáveis políticos por ministérios e secretarias.

Atualmente, a alocação de recursos nos orçamentos da União é realizada sem que o gestor público e o Parlamento, de forma transparente, saibam ou discutam quais projetos novos estão sendo propostos, com seus respectivos custos totais, e qual o nível de investimento desejável para assegurar a execução dos projetos em execução e andamento; ou ainda, se é cabível ou não iniciar novas obras ou priorizar a alocação para os projetos que estão no seu término.

Para evitar investimentos ineficientes e as chamadas obras inacabadas torna-se fundamental a melhoria na seleção estratégica de projetos prioritários e estruturantes, com a criação de um novo ciclo de maturação dos projetos de investimentos (banco de projetos), instrumentalizado pelas ferramentas de planejamento e mais transparente quanto aos seus critérios de seleção. Para dar sustentação política às decisões do Executivo é essencial também buscar a participação legislativa na sua definição, bem como estabelecer critérios de seleção e clareza em termos de produtos e resultados.

A maior eficiência e produtividade do gasto público poderia ser obtida por meio do direcionamento planejado e estratégico dos investimentos públicos, com a implantação de sistema transparente de elaboração, avaliação, maturação, aprovação, execução e gerenciamento da “carteira de projetos de investimentos”.

Tendo em vista as disposições constitucionais, considera-se que a LDO seria o instrumento adequado para o estabelecimento de critérios, bem como a seleção de novos projetos prioritários. Com isso, essa Lei resgataria o seu papel constitucional de direcionamento tático (prioridades) dos recursos públicos com vistas à alocação eficiente.

Nesse sentido, as diretrizes estabeleceriam a destinação do aumento da disponibilidade dos recursos (margem de expansão) entre as despesas correntes (obrigatórias e discricionárias) e de capital (discricionárias). Com base na capacidade de o Estado investir seria definido o nível (meta) de participação na disponibilidade de recursos para o atendimento dos projetos de investimento em andamento (grande e pequeno vulto) e para os novos. Assim, o banco federal de projetos permitiria o amadurecimento dos investimentos públicos e a elaboração de projetos básicos com seus respectivos custos e a LDO estabeleceria quais projetos novos estariam aptos a constarem da LOA, com os respectivos custos e metas físicas. Dessa forma, nenhum investimento constaria do orçamento sem passar por tal processo, e nem mesmo obras seriam licitadas sem projeto básico.

A LDO exerceria, de fato, o seu papel constitucional e possibilitaria a elaboração de orçamentos mais realistas, menos inchados de ações pouco planejadas e amadurecidas. Isso contribuiria para a maior produtividade do investimento público e a redução das chamadas “obras inacabadas”.

3.1.3. Definir competências e responsáveis pela execução

A sobreposição de esforços e a desarticulação das competências dos órgãos responsáveis pela execução orçamentária são um grave problema na administração pública federal. Constata-se a existência de programas e iniciativas semelhantes em órgãos diferentes e a criação de pastas ministeriais e unidades orçamentárias para atender a interesses políticos, sendo que, em alguns casos, nem caberiam como secretarias de outros órgãos e ações de determinados programas. Há ainda vinculações de unidades orçamentárias e entidades públicas à supervisão de órgãos que possuem pouco ou nenhuma relação finalística com a política pública realizada.

É muito comum governos constituírem órgãos e empregos públicos desnecessários para abrigar aliados políticos, com o pretexto de que cabe ao governo atuar em determinada área para resolver um problema ou atender a uma demanda social. Citam-se como exemplos: o Ministério da Pesca e Aquicultura, que deveria estar ligado à estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento como secretaria; e a Secretaria de Portos, atualmente pertencente à estrutura da Presidência da República,

que visivelmente está deslocada do órgão responsável pela política pública, que é o Ministério dos Transportes. Nesse último caso, pode ocorrer falha na integração e na complementaridade nas ações públicas, como a falta de melhorias nas estradas e acessos a determinado porto, devido à ineficiente coordenação política.

3.1.4. Alocar recursos preferencialmente em programas finalísticos e investimentos estruturantes

A alocação de recursos públicos em programas finalísticos e os investimentos estruturantes possibilitam tanto a melhoria nos indicadores sociais como também potencializam o seu impacto no crescimento econômico (produtividade).

a) Composição dos programas finalísticos e de apoio

Para tanto, é fundamental reduzir a grande proporção de gastos nas atividades-meio que comprimem as atividades-fim. Dispendios elevados com pessoal, material de consumo, viagens em atividades administrativas não finalísticas consomem os recursos que, de fato, deveriam ser alocados para atender diretamente aos **programas finalísticos** e aos objetivos finais que beneficiem diretamente o cidadão e promovam a infraestrutura do país. Tal desequilíbrio no consumo de recursos públicos compromete a eficiência alocativa e os resultados dos programas.

Nesse sentido, o PPA 2008/2011 representou um avanço ao dispor no seu art. 1º que integrariam a sua Lei o Anexo I – Programas Finalísticos (214) e o Anexo II – Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais (91), conceituando-os no seu art. 4º⁷. Constam desses anexos 305 programas federais, sendo 214 finalísticos e 91 de apoio.

Com base nos dados da execução do PPA vigente de 2008 a 2010,

⁷ Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por: I – Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como: a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

constata-se que cada tipo de programa manteve o seu nível de participação estável, em torno de 23% para os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais e 77% para os Programas Finalísticos, conforme segue:

TABELA 4
NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS TIPOS DE PROGRAMAS NA EXECUÇÃO 2008-2010

Tipo de Programa	2008	2009	2010
	% Liquidado/Total	% Liquidado/Total	% Liquidado/Total
Apoio	23,2%	22,9%	23,2%
Finalístico	76,8%	77,1%	76,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

** valores liquidados exclusivos de restos a pagar.

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD .

Analisando-se apenas os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, por grupos de natureza de despesa (GND), observa-se que a despesa de pessoal é a mais representativa e apresenta um grande crescimento, passando de R\$ 99,0 bilhões para R\$ 126,0 bilhões (27,3%) em apenas três anos. Tal despesa realizada no âmbito dos Programas de Apoio participou com 68% da despesa total de pessoal no período 2008-2010, o que reflete um desequilíbrio no direcionamento de servidores em relação aos programas fins e um inchaço na máquina pública.

O crescimento da folha salarial pode ser explicado pelos aumentos tanto da remuneração dos servidores públicos federais quanto da contratação de servidores não efetivos. Já o desequilíbrio dessa despesa entre os tipos de programas pode ser explicado pela não incorporação das despesas de pessoal nos custos de todos os programas finalísticos, pelo desvio de finalidade e pelo inchaço da máquina pública.

Em relação à despesa de custeio (outras despesas correntes) dos Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, esta apresentou um crescimento de 24,7% em dois anos, enquanto os investimentos aumentaram 59,6%.

TABELA 5
EXECUÇÃO 2008-2010 DOS PROGRAMAS DE APOIO (por GND)

		R\$ milhões correntes		
GND		2008	2009	2010
		Liquidado	Liquidado	Liquidado
1	Pessoal	99.030,18	113.500,50	126.021,56
3	Outras Despesas Correntes	15.458,33	16.805,22	19.274,39
4	Investimentos	4.842,98	5.910,70	7.729,80
5	Inversões Financeiras	157,65	92,45	74,46
TOTAL		119.489,14	136.308,87	153.100,20

** valores liquidados exclusivos de restos a pagar.

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD.

Dessa forma, o desafio atual é reduzir a participação dos programas não finalísticos no dispêndio total, especialmente por meio de cortes nas despesas com pessoal e nas despesas correntes públicas improdutivas – como propagandas não educativas, passagens, diárias, seminários, dentre outros -, de forma a aumentar a disponibilidade dos recursos para as ações que atendam diretamente ao cidadão e aos projetos de investimento em infraestrutura.

a) Composição dos investimentos federais

Com relação aos **investimentos públicos estruturantes**, estes visam ao aumento da capacidade produtiva e formação de capital – reposição, modernização e expansão – e ao crescimento econômico. A produtividade ou eficácia dos investimentos públicos depende da composição do investimento público nos projetos e atividades (máquinas e equipamentos, construções e obras de infraestrutura), do grau de complementaridade do investimento público com o investimento privado e do seu retorno social no longo prazo – análise que não será desenvolvida no presente trabalho.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Formação Bruta de Capital Fixo (nome técnico para o conjunto de investimentos privados e públicos da economia) apresentou o nível de 16,8% do Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2000, enquanto em 2010 passou para 18,4% do PIB, segunda maior taxa da década, que só não foi maior do que a de 2008, quando atingiu 19,1%. Mesmo sendo uma das taxas de investimento mais baixa entre os países em desenvolvi-

mento, seu crescimento recente foi influenciado pelo aumento dos investimentos federais.

O investimento público tem-se mostrado crescente entre 2000-2010. Segundo aponta o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o investimento público (União, estados e municípios e empresas públicas) em relação ao PIB (total das riquezas produzidas no país) saltou de 2,51% do PIB em 2000 para 5,1% do PIB em 2010, crescimento influenciado pelos investimentos federais, que nesse último ano representou 3,5% do PIB.

Conforme dados constantes da tabela a seguir, o investimento da União tem-se mostrado crescente de 2003/2010, com destaque dos realizados no âmbito do orçamento de investimento das empresas estatais federais.

TABELA 6
INVESTIMENTOS DA UNIÃO - PARTICIPAÇÃO NO PIB

Ano	Investimentos Federais / PIB	Só Fiscal e Seguridade	Só Estatais Federais
2000	1,52%	0,67%	0,85%
2001	1,78%	0,79%	0,99%
2002	2,11%	0,83%	1,28%
2003	1,59%	0,31%	1,28%
2004	1,74%	0,47%	1,27%
2005	1,79%	0,48%	1,31%
2006	2,03%	0,64%	1,39%
2007	2,22%	0,72%	1,50%
2008	2,64%	0,87%	1,77%
2009	3,26%	1,02%	2,24%
2010	3,50%	1,22%	2,28%

Fonte: IBGE e SPE/MF.

Os investimentos das estatais federais representaram, em 2010, o montante de 2,28% do PIB, tendo maior destaque a Petrobras, que, sozinha, investiu o equivalente a 2,03% do PIB. Para se ter uma ideia da magnitude dos investimentos realizados, no ano de 2000, as estatais federais investiram R\$ 10,1 bilhões, enquanto em 2010 esses investimentos atingiram R\$ 84,1 bilhões (89% do valor autorizado na LOA).

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, os investimentos aumentaram em relação ao PIB, saindo de 0,67% do PIB no ano de 2000 para 1,22% do PIB em 2010. No que concerne à sua participação em relação à despesa total, excluindo as despesas com o refinanciamento da dívida (rolagem), a tabela a seguir demonstra o mesmo comportamento de crescimento. No PPA 2000/2003 os investimentos representavam 3,0% do total da despesa (orçamentos fiscal e seguridade social), passando para 3,3% no PPA 2004/2007 e 4,7% no período 2008/2010.

TABELA 7
EXECUÇÃO POR GND ÚLTIMOS PPAs - PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Fiscal e Seguridade Social		R\$ milhões Valores Correntes					
GND		PPA 2000/2003		PPA 2004/2007		PPA 2008/2011	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%
1	Pessoal e Encargos Sociais	277.693,8	20,1%	425.389,7	17,2%	494.828,1	18,4%
2	Juros e Encargos da Dívida	212.618,8	15,4%	455.676,7	18,5%	357.224,8	13,3%
3	Outras Despesas Correntes	776.407,1	56,1%	1.403.280,2	56,9%	1.597.120,7	59,4%
4	Investimentos	41.258,5	3,0%	81.805,6	3,3%	127.404,6	4,7%
5	Inversões Financeiras	76.243,7	5,5%	101.514,3	4,1%	110.957,1	4,1%
Total		1.384.221,9	100%	2.467.666,5	100%	2.687.535,2	100%

* PPA 2008/2011: somatório da despesa líquida nas LOAs de 2008, 2009 e 2010, excluindo restos a pagar.
Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD.

Assim, conforme destacado anteriormente, o desafio é realizar a alocação estratégica dos investimentos públicos de forma a superar gargalos socioeconômicos e melhorar a capacidade produtiva do país. Isso requer investimentos de grande vulto em aeroportos, portos, estradas, ferrovias, hidrelétricas, refinarias, sem, contudo, descuidar do investimento na formação do capital humano (educação e ciência).

3.1.5. Estabelecer indicadores representativos e metas factíveis

Outra dificuldade está no estabelecimento de indicadores repre-

sentativos e de metas factíveis para aferição dos resultados dos programas. Além de ser um processo complexo, politicamente pode ser indesejável assumir compromisso com resultados em termos de melhoria de indicadores, quando não cabe somente ao Estado ou apenas àquele ente federado resolver em um curto espaço de tempo problemas sociais que se arrastam há séculos. É mais fácil ficar apenas em discursos “vazios” de campanha política do que assumir compromissos para solucionar problemas e atingir resultados mensuráveis pelos indicadores constantes da Lei do Plano Plurianual.

Assim sendo, há sérios obstáculos de ordem técnica e política no estabelecimento de indicadores e metas de resultado da programação governamental. Some-se a essa dificuldade o fato de que não é uma tarefa fácil avaliar por meio de qual ente federado a política orçamentária resultou no alcance ou não de objetivo de programa, expresso na melhora ou não do indicador. Por vezes um indicador de resultado de um programa federal pode estar melhorando muito mais em razão das políticas alocativas estaduais e municipais do que federal e vice-versa. Mesmo no caso em que os recursos estejam sendo aplicados suficientemente por parte da União, seus resultados esperados podem não ser atingidos em virtude do aporte insuficiente ou integração incompleta dos demais entes federados envolvidos.

Ademais, cada programa orçamentário é vinculado a dezenas de indicadores, pouco representativos e não aferidos sistematicamente ou tempestivamente por estatísticas oficiais, o que dificulta a avaliação da efetividade alocativa e das transformações produzidas na realidade social (sobre o público-alvo) por conta da execução do programa, bem como a correção dos rumos. Considera-se que seria mais conveniente estabelecer indicadores setoriais sintéticos (índices como IDH), que evidenciam as transformações produzidas na realidade social (sobre o público-alvo) por conta da execução dos programas dos entes federados, pois para saber se um programa ligado à saúde ou educação, por exemplo, vai bem não é preciso aferir centenas de indicadores de desempenho.

CONCLUSÃO

O plano e os orçamentos públicos, dada a escassez de recursos, são instrumentos fundamentais para a consecução de políticas condizentes com o desenvolvimento de uma sociedade justa e democrática, objetivos expressos na Constituição Federal, em seu art. 3º.

A experiência brasileira orçamentária, com base no modelo constitucional do ciclo orçamentário ampliado, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Reforma Orçamentária Gerencial de 2000, tem conquistado avanços para se alcançar a gestão responsável e transparente e a alocação produtiva voltada a objetivos e resultados.

Porém, o desafio de melhorar a função orçamentária alocativa ainda persiste. Isso requer que o processo político e institucional de planejamento e orçamento brasileiro seja voltado para a solução de problemas e falhas de mercado e para o exercício das funções típicas do Estado, focando em objetivos e resultados e pautado na qualidade do gasto (eficiência, eficácia e efetividade), de modo a evitar a baixa produtividade dos gastos públicos.

Para que a política orçamentária se torne um instrumento eficaz de promoção do desenvolvimento econômico e da renda *per capita* e, conseqüentemente, do bem-estar da sociedade, as decisões de alocação dos recursos públicos devem ser estruturadas a partir de elementos de controle da produtividade.

No caso brasileiro, sugere-se buscar o equilíbrio sustentável do ponto de vista fiscal entre as despesas correntes – para ofertar serviços sociais abrangentes que gerem efetivamente produtos finalísticos, como saúde, educação, entre outros – e as despesas de capital – para formação de capital e da infraestrutura econômica para superação de gargalos e sustentação do desenvolvimento econômico de longo prazo.

Assim, é fundamental a boa concepção de programas orçamentários, evitando-se a alocação de recursos em programas não finalísticos e em ações que não ataquem as causas primárias dos problemas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. 1ª. Ed. Brasília, DF, 2006.

BARROSO, Rafael Chelles. **O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional**. In: Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. Brasília, Editora UNB, p. 573-676, 2004.

BRASIL. Banco Mundial. **Avaliação da Eficiência da Gestão do Investimento Público**. Outubro de 2009. Disponível no site: http://sitere-sources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf . Acesso em: 15 de maio de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal de 1988**. 26ª edição, Brasília, 2008.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Os Gastos Públicos no Brasil são Produtivos?** IPEA, 2001. Acesso: 01 de março de 2011. <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77>

CHU, K. et al. **Unproductive Public Expenditures – A Pragmatic Approach To Policy Analysis**. IMF: Pamphlet Series, n. 48, Washington, 1996.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processo de planejamento e orçamento**. ENAP. Texto para discussão n° 44, Brasília, 2001. www.ena.gov.br.

MENDES, M. **Eficiência do gasto público: o governo focado na solução das “falhas de mercado”**. (2009) . Acesso em 5 de março de 2011. http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper_eficienciagastopublico_mmendes.pdf

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas. Teoria e Prática**. Campus/EDUSP, São Paulo, 1980.

STIGLITZ, J. (1999) **Economics of the public sector**. W.W. Norton & Company, 3rd edition. Capítulos 1 e 4.

FERREIRA, P. **Investimento em Infraestrutura no Brasil. Fatos Esti-**

lizados e Relações de Longo Prazo. Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, v. 26, n.2, p. 231-252, ago. 1996.

FERREIRA, P. C. e MALLIAGROS, T. **Impactos Produtivos da Infraestrutura no Brasil – 1950/95**. Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, v. 28, n. 2, p. 315-338, ago. 1998.

GARCIA, R. **Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Textos para Discussão 726, IPEA, Brasília, 2000.

LINDAUER, D. e VELENCHICK, A. **Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes, and Consequences**. World Bank: Research Observer, v. 7, n. 1, p. 59-78, jan. 1992.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**, Tomo I e II, IPEA, Brasília, 1993.

RAM, R. Wagner's. **Hypothesis in Time-Series and Cross-section Perspectives: Evidence from "Real" Data for 115 Countries**. The Review of Economics and Statistics, v. LXIX, n. 2, p. 194-204, may, 1987.

SAMUELSON, P. **The Pure of Theory of Public Expenditures**. The Review of Economics and Statistics, v. 36, p. 387-389, nov. 1954.

FUNCIONALIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – AJUSTES PARA MAIOR TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

*Eugenio Greggianin*¹

1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa os problemas e vicissitudes do sistema de planejamento e orçamento federal sob o prisma da vigência do Plano Plurianual 2008-2011. A oportunidade se justifica no momento em que se discutem as alterações na concepção e estrutura do plano plurianual para o período 2012-2015, enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2011, juntamente com o projeto de lei orçamentária para 2012. Nesse sentido, adicionamos, no final, breves considerações acerca das mudanças propostas pelo governo no novo PPA.

A forma como atualmente se encontram organizadas e distribuídas as informações orçamentárias constantes do plano plurianual - PPA e da lei orçamentária anual - LOA limita seu potencial como instrumentos de gestão e participação política no processo decisório. Além da sobreposição de funções, a segmentação e dispersão temporal de dados e elementos em dois documentos contribuíram para a redundância e disfuncionalidade do sistema de planejamento e orçamento do governo federal.

Nossa proposta é a criação de um anexo plurianual da lei do orça-

¹ *Eugenio Greggianin é Advogado, engenheiro, ex-gestor governamental, consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) "Orçamento Impositivo e Despesas Continuadas" do CEFOR/CD.*

mento, ao nível de ação orçamentária, capaz de agregar um conjunto de elementos gerenciais e orçamentários do empreendimento (custo total, execução recente, orçamento para o ano fiscal e projeção para os três seguintes). Rompe-se com a limitação temporal da lei orçamentária. A decisão dos gastos a partir de um modelo estático de fixação anual da despesa hoje adotado se mostra incompleto e limitado do ponto de vista das necessidades de gestão e da própria sociedade. Um novo quadro, além de possibilitar uma consulta integrada e gerencial dos principais empreendimentos, no momento da alocação orçamentária, deve permitir a avaliação mais segura da evolução e da tendência das despesas públicas, além do espaço fiscal para os anos seguintes.

A busca por informação útil e gerencial exige o aperfeiçoamento dos atuais documentos de modo a se permitir a consolidação de informações geradas pelo sistema de planejamento, orçamento e execução, potencializando-se, assim, o controle social da ação pública. Atualmente, o conhecimento mais completo da situação de determinado empreendimento ou atividade governamental exige a consulta de informações dispersas em vários documentos, o que dificulta seu acompanhamento e controle social. A simetria de informações entre governo e sociedade permitirá maior compreensão e capacidade de movimento do cidadão nas discussões sobre o gasto público.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A necessidade de controle do uso dos recursos públicos pelos governantes representa um dos alicerces do controle político que fundamenta as modernas democracias. Em nosso País, as mudanças advindas com a Constituição de 1988 abriram espaço para uma série de movimentos emancipatórios da sociedade no que tange à possibilidade de sua participação efetiva na elaboração e acompanhamento das finanças públicas.

Normas financeiras permanentes (incluídas na própria Constituição e em leis complementares) e um conjunto dinâmico de leis temporárias atinentes ao ciclo da gestão pública (plano plurianual - PPA, diretrizes orçamentárias - LDO e lei orçamentária anual - LOA) procuraram garantir

meios para que o Congresso Nacional pudesse participar de forma efetiva na elaboração e acompanhamento de planos e orçamentos.

A apreciação desses instrumentos no Legislativo permite um controle político fundamental das ações do governo. As leis do ciclo orçamentário estabelecem diretrizes, objetivos e metas, além fixar a programação completa das despesas governamentais². Impõem limites orçamentários e financeiros concretos para o conjunto dos órgãos e agentes da administração pública, integrando as funções de planejamento, orçamento e execução. A observância e a eficácia desse sistema são garantidas pelo estabelecimento de critérios de compatibilidade e adequação a serem verificados pelo gestor previamente a um conjunto de procedimentos administrativos. Assim, por exemplo, a assunção de obrigação, a criação de cargos, o ato de licitação de obra ou serviço, o empenho da despesa e o pagamento propriamente dito sujeitam-se, do ponto de vista legal, sob pena de sanção, à declaração do responsável da adequação e compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Os anos seguintes à Constituição de 1988 foram caracterizados como de grande apreensão acerca do potencial de mudança que os novos instrumentos estabeleceriam na relação entre os agentes políticos, em especial Poder Executivo e Congresso Nacional, bem como das oportunidades criadas para uma maior participação de atores sociais da sociedade civil.

Já, desde cedo, foram percebidos alguns dos desdobramentos desse processo. Nas relações entre Executivo e Legislativo em torno da matéria orçamentária, o governo procurou encontrar um novo ponto de equilíbrio que viesse a preservar, ou reduzir ao mínimo, sua condição histórica de órgão prevalente no processo decisório orçamentário³.

Do lado do Congresso, podemos distinguir, em primeiro lugar, em especial no âmbito da base governista, a disputa e os conflitos pelo controle do poder decisório durante a tramitação da matéria relativa a

² No caso das empresas estatais, o orçamento público fixa apenas as despesas com investimento.

³ Esse novo ponto de equilíbrio parece apontar para uma situação pelo qual o Poder Executivo convive com estimativas otimistas nas receitas e despesas, o que faz com que as emendas possam ser incluídas sem maiores cortes ou remanejamentos do projeto do governo. Os contingenciamentos e a faculdade de execução seletiva da programação garantem, no final, o atendimento quase que integral da proposta inicial do governo.

planos e orçamentos. As normas regimentais internas refletiram a busca do consenso ao longo do tempo acerca da distribuição de prerrogativas entre os atores legislativos (partidos, comissões, relatores, parlamentares e bancadas) e de outros aspectos do ordenamento do processo decisório no Legislativo.

Outra evolução constatada, com os partidos oposicionistas exercendo um papel importante, decorreu da percepção de que uma maior participação do Congresso e da própria sociedade na elaboração e acompanhamento das leis do ciclo orçamentário dependeria da compreensão e domínio do conteúdo técnico das peças.

A dificuldade que se apresentava era justamente a de transformar os dados dos projetos de lei em informações úteis à participação e intervenção política no processo decisório. Aliava-se ainda a necessidade de suprir, com outros elementos, lacunas e omissões dos projetos de lei para melhor entendimento de um conjunto de temas relativos às finanças públicas, a exemplo do endividamento público, da evolução dos gastos com pessoal e com benefícios previdenciários. Essa deficiência levou à obrigatoriedade das audiências públicas, além da inclusão, nos textos das LDOs, de inúmeros dispositivos renovados anualmente relacionados ao acesso e consulta pública de informações indispensáveis à elaboração e ao acompanhamento da execução do orçamento⁴.

Destaque-se o esforço congressual, em especial para viabilizar o acesso público aos dados de execução orçamentária constantes do SIAFI, o sistema de administração financeira do governo federal⁵.

A lei complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, ainda nessa esteira, inseriu no ordenamento um novo conjunto de exigências relacionadas à transparência da gestão orçamentária e fiscal, a exemplo dos relatórios de cumprimento de metas fiscais, de gestão fiscal e o relatório resumido de execução orçamentária. A internet multiplicou ainda as possibilidades de cruzamento de dados e informações acerca da execução orçamentária e financeira.

4 Ver, a propósito, o volume relativo às Informações Complementares que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

5 Nesse sentido, desde 1993, o órgão técnico de assessoramento institucional da Câmara dos Deputados organiza e divulga dados de execução do SIAFI em um sistema de consulta (banco Access) capaz de gerar inúmeros relatórios sob diferentes critérios de seleção da despesa pública.

No que diz respeito ao plano plurianual, a integração entre plano e realizações efetivas (orçamento) representou um grande desafio. Na Assembléia Constituinte, já se criticavam os antigos Planos Nacionais de Desenvolvimento por serem demasiados genéricos e afastados da realidade orçamentária. Nesse sentido, as preocupações advindas nos primeiros PPAs foram voltadas para a necessidade de harmonização e compatibilização da linguagem e estrutura utilizadas no plano e na lei orçamentária, de forma a possibilitar a comparação e monitoramento de sua execução.

A inclusão de valores financeiros no PPA, ao lado das metas físicas, permitiu a comparação de custos e o remanejamento de programações, contribuindo para preservar a consistência macroeconômica do plano. Paralelamente, adotou-se a mesma estrutura de classificação (órgão, programas e ações). No desdobramento seguinte, o foco passou a ser a definição de critérios de compatibilidade e convivência entre o PPA e a lei do orçamento. Percebeu-se que, apesar dos ganhos políticos decorrentes da explicitação detalhada no PPA dos projetos plurianuais, o mesmo não poderia significar um poder de barrar novas iniciativas depois de aprovado o plano. A concepção de que o plano poderia agrupar as ações de menor custo em programações genéricas, detalhando apenas aquelas de grande vulto⁶, contribuiu para racionalizar o sistema e a convivência entre os dois instrumentos. Evitou-se, com isso, a necessidade de alterações constantes do plano.

Mais recentemente surgiu um novo tipo de preocupação referente à qualidade e organização dos dados relativos aos planos e orçamentos, dentro do propósito de transparência e acesso público.

A dispersão e segmentação de informações concernentes às ações orçamentárias podem ser constatadas pela necessidade de serem consultados diversos documentos, editados em épocas distintas, sempre que se pretende obter informação gerencial que associe elementos de planejamento, orçamento e execução. Essa associação é fundamental para se compreender e acompanhar os gastos orçamentários em uma perspectiva que permita comparar resultados ao longo do tempo, a partir dos produtos e metas.

⁶ O § 1º do art. 10 da lei 11.653, de 2008, determina que PPA todo projeto de grande vulto deverá constituir ação orçamentária específica a nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações.

Verifica-se, nesse contexto, que o principal problema não é propriamente a falta de informação, mas a forma como se encontra organizada e disponibilizada. Veremos que uma mudança no conteúdo dos atuais documentos relativos aos planos e orçamentos poderá contribuir para o aumento da visibilidade da ação do governo e um maior controle social das finanças públicas.

3. INCONSISTÊNCIAS DO SISTEMA PPA/LDO/LOA

A ação planejada e coordenada das políticas públicas do governo requer a definição permanente de diretrizes, objetivos e metas de médio prazo nos planos, a serem desdobradas e detalhadas ano a ano no processo orçamentário.

A concepção idealizada do sistema integrado PPA-LDO-LOA era a de que as metas físicas plurianuais estabelecidas no PPA seriam priorizadas e desdobradas ano a ano na LDO (Anexo de Metas e Prioridades) e na LOA.

A primeira dificuldade encontrada decorreu da inconsistência de prazos de elaboração e tramitação dessas leis no primeiro ano de cada governo. A LDO deve ser votada até o final do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho), enquanto que a LOA e o PPA têm que ser apreciados em cronogramas concomitantes, até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro⁷). Esse descompasso faz com que as LDOs relativas ao primeiro ano de cada governo sejam aprovadas sem o Anexo de Metas e Prioridades, atribuindo-se ao PPA a definição das mesmas. Adicionalmente, a tramitação paralela do PPA e da LOA cria outra situação de conflito temporal. Em função da prevalência de interesse político pela preservação das definições da LOA, a solução prática encontrada foi a de inverter a ordem natural e lógica do modelo, substituindo-se os valores do PPA do primeiro ano de cada governo pelo que viesse a constar do orçamento.

⁷ Art. 57, caput da Constituição.

* Para se ter uma ideia da complexidade da classificação da despesa na lei orçamentária anual, verificamos, por exemplo, que a lei orçamentária para 2011 possui: 43 órgãos, 396 unidades orçamentárias, 29 funções, 107 subfunções, 298 programas de governo, 3.340 ações (projetos, atividades ou operações especiais) e 10.285 títulos. Fonte: Selor/Congresso Nacional – COFF/CD.

O exame da dinâmica do relacionamento entre plano plurianual e orçamento passa ainda por duas questões adicionais: o nível de detalhamento e a natureza do vínculo que se estabelece entre ambos para cumprir o requisito de compatibilidade exigido pela Constituição.

O detalhamento anual das ações orçamentárias e respectivas metas no PPA tornaram necessárias reiteradas revisões do mesmo para acompanhar a dinâmica do processo decisório orçamentário. O excesso de detalhamento do PPA é evidenciado na medida em que esse reproduz grande parte da estrutura de despesas da lei orçamentária. O quadro seguinte mostra, a título de exemplo, o nível de coincidência dos elementos que integraram o PPA 2008/2011 e o orçamento 2011.

QUADRO 1
Estrutura do PPA 2008/2011 versus LOA 2011

CONTEÚDO DO PPA 2008/2011	CONTEÚDO DA LOA 2011*
Objetivo de Governo	Órgão / Unidade Orçamentária
Objetivo Setorial	Função e Subfunção
PROGRAMA	PROGRAMA
Órgão responsável	
Objetivo	-
Público-Alvo	-
Indicador (unidade de med, referência, meta)	-
Despesa - totais por região	-
Despesa - totais por esfera e categoria econômica	Despesas Totais por programa/ação/subtítulo
AÇÃO (Projetos, Atividades, OE)	AÇÃO (Projetos, Atividades, OE)
Cód./Título	Cód./Título
Data início / término	-
Órgão executor	Órgão executor
Valor total estimado	
Regionalização	
Financeiro/Físico	Financeiro/Físico
Produto/Unidade de medida/	Produto/Unidade de Medida
	- Subtítulo
	- Esfera, Grupo Natureza de Despesa, Ident. de Resultado Primário, Mod. Aplicação, Id. de Uso, Fonte, Dotação

Sempre foi bem aceita a ideia de que cabe ao PPA definir, com exclusividade, os programas e seus atributos, os quais são mantidos relativamente estáveis ao longo do tempo. O conceito de programa como um instrumento de gestão voltado para a solução de problemas, uma espécie de centro de custo das ações, teve boa aceitação. No entanto, a replicação no PPA de praticamente todas as milhares de ações do orçamento gerou um paralelismo complexo na gestão orçamentária. Dois documentos públicos – PPA e LOA – passaram a disciplinar idêntica matéria no mesmo nível de detalhamento. O PPA limitou seu foco de atuação na plurianual de valores orçamentários, debilitando-se como instrumento de planejamento e gestão.

A concepção de que as metas físicas do PPA deveriam ser idênticas àquelas das ações orçamentárias da LOA retirou do plano a possibilidade de desenvolver e conceituar metas próprias, mais agregadas, voltadas especificamente aos objetivos e necessidades próprios do processo de planejamento. Desde que haja possibilidade de compatibilização entre plano e orçamento, o objetivo de harmonização não deve se traduzir necessariamente em uma subordinação estrita de ambos ao teor orçamentário.

O grau de rigidez do vínculo PPA/LDO/LOA, utilizado para avaliar o requisito constitucional da necessidade de “compatibilidade” entre metas anuais e plurianuais, levou ao engessamento do processo de alocação orçamentária.

Os projetos de lei do PPA enviados ao Congresso no primeiro ano de cada governo adotaram reiteradamente excessivo detalhamento – típico do processo orçamentário – e rigidez no vínculo. Para evitar o engessamento do orçamento, adotou-se ao longo do tempo uma série de expedientes, destacando-se: a) inversão de pauta, com votação antecipada da LOA, adiando-se a votação do PPA para poder absorver as mudanças orçamentárias daquele exercício; b) inclusão reiterada de dispositivos no texto da lei do PPA com autorização que permitia a absorção automática no PPA das mudanças que viessem a ocorrer nas ações orçamentárias; e c) criação da categoria de ações de grande vulto, dispensando-se a necessidade de especificação no plano das demais ações.

As inconsistências subtraíram efetividade do sistema ao inverter a

precedência lógica e a importância do PPA como instrumento de formulação e consenso das políticas públicas do governo federal, comprometendo-se sua função estratégica.

4. A NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DAS INFORMAÇÕES – UM EXEMPLO

O ajuste do sistema de planejamento e orçamento deve se concentrar na solução das distorções já identificadas, sem representar um retrocesso dos conceitos que hoje permitem a harmonização entre plano e orçamento, e, especialmente, quanto à oportunidade de participação da sociedade na definição das ações plurianuais.

É pacífico o entendimento de que cabe ao PPA, em articulação com o planejamento de longo prazo, definir estratégias, diretrizes e objetivos, além dos programas e metas para a ação do governo.

Plano e orçamento devem ter pressupostos e funções distintas. O plano deve ser capaz de dispor sobre alternativas e organizar agendas para a ação do governo e demais agentes em torno de políticas públicas, identificando problemas e áreas prioritárias. De forma diversa do processo orçamentário, que tem como enfoque o detalhamento dos meios e os limites de cada rubrica, o plano deve se concentrar na coordenação e viabilização dos resultados pretendidos pela gestão do governo, tendo em vista os problemas, as necessidades e as prioridades identificadas em sua formulação.

Os últimos PPAs confundiram-se nesse desiderato, invadindo o campo típico do processo orçamentário, debilitando-se em sua vocação natural. Como reflexo, as informações disponíveis acerca das ações orçamentárias apresentam-se segmentadas e dispersas, comprometendo a funcionalidade e a efetividade pública do modelo.

Uma visão mais ampla das ações orçamentárias exige atualmente a consulta especializada a vários documentos e fontes: Plano Plurianual, respectivos Relatórios de Avaliação, Lei Orçamentária, Cadastro de Ações e SIAFI.

Sugere-se a migração dessas informações para um anexo específico da lei orçamentária, a ser elaborado de forma conjunta pelos órgãos de

planejamento e orçamento, e que possa ser útil ao processo de tomada de decisão orçamentária. A transferência do detalhamento ano a ano das ações orçamentárias do PPA para um anexo do orçamento, agregando-se ainda outros elementos gerenciais do empreendimento, permitirá uma visão conjunta e mais adequada das ações do governo.

A disponibilidade de um conjunto de informações gerenciais do empreendimento –finalidade, custo total, data de início e término, execução recente, orçamento para o exercício e previsão para os exercícios seguintes – no momento da alocação orçamentária contribuirá para a uma maior transparência e eficiência .

A propósito da migração das projeções plurianuais das ações do plano para o orçamento, saliente-se que o PPA 2008/2011 previu que a inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderia ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais, desde que fossem apresentadas, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano (§ 5º do art. 15 da Lei 11.653, de 2008).

Hoje quase todas as informações gerenciais relativas às ações orçamentárias já existem, encontrando-se, porém, dispersas em documentos distintos, elaborados por órgãos em momentos diferentes.

Tomemos como exemplo o propósito de se analisar, a partir da lei orçamentária, a situação da ação – Melhoramentos no Canal de Navegação da Hidrovia dos Rios Paraná e Paraguai (código 110S).

O Projeto de Lei Orçamentária para 2011 enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2010 contempla a dotação para essa ação no valor de R\$ 16,4 milhões, suficiente para a realização de 15% da obra. Consta ainda do projeto, além da unidade executora e da classificação funcional e programática, uma série de informações de interesse predominantemente contábil ou classificatório (esfera, GND, Modalidade de Aplicação, Identificador de Resultado Primário, Identificador de Uso e Fonte de Recurso). Esses elementos, ainda que importantes sob a perspectiva do controle do gasto, se mostram insuficientes do ponto de vista da avaliação intrínseca ao processo decisório orçamentário: manter, aumentar ou reduzir dotações, considerado o conjunto das demais demandas.

Para se encontrar mais elementos que possam amparar essa delibe-

ração é preciso examinar outro documento, o PPA 2008/2011, onde encontramos os seguintes dados relativos ao empreendimento em tela: custo total, R\$ 20 milhões; data de início/término 01/2009 - 12/2011. Os valores financeiros e as metas físicas são indicados no Quadro 2, disposto a seguir. O PPA nos informa ainda que a ação em análise integra o programa de governo Vetor Logístico Centro-Sudeste (código 1461), cujo objetivo é o de promover eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados de SP, PR e MS, bem como o sudoeste de Goiás.

Paralelamente, sabemos que o art. 16, § 1º da Lei do PPA 2008/2011, determinou que o Poder Executivo deveria divulgar, na internet, no prazo de 90 dias da publicação da Lei Orçamentária para 2008, os anexos atualizados do Plano. Na referida atualização, encontramos os seguintes dados: custo total, R\$ 20 milhões; data de início/término 01/2009 - 12/2011; os valores financeiros e as metas físicas foram alteradas, conforme mostra o mesmo Quadro. Note-se que os valores e percentuais foram totalmente revistos para absorver os montantes atualizados relativos à execução orçamentária.

Outro documento a ser utilizado na pesquisa dessa ação é o Relatório de Avaliação do Plano, criado pelo art. 19 da Lei do PPA 2008/2011, o qual determina o envio ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, de demonstrativos contendo, para cada programa, a execução física e orçamentária das respectivas ações nos exercícios de vigência do Plano bem como as estimativas para os três anos subsequentes.

Para efeito de ilustração, o Relatório de Avaliação Anual do PPA 2008/2011, exercício 2010 – ano base 2009, enviado em 15 de setembro de 2010 ao Congresso Nacional, mostra a execução de R\$ 1,08 milhão em 2008 e R\$ 0,00 em 2009. Além disso, contempla as seguintes projeções: 2012 – R\$ 42,9 milhões; 2013 – R\$ 42,9 milhões; 2014 – R\$ 42,9 milhões, com percentuais de execução de 14% ao ano⁸, concluindo-se que houve uma mudança no custo total previsto para essa ação.

Finalmente, podemos compor o cenário com os dados de execução orçamentária e financeira da ação nos anos mais recentes por meio de consulta diretamente no SIAFI, para quem é especialista na matéria e

⁸ Outro demonstrativo do Relatório de Avaliação mostra ainda, para cada programa, os índices dos indicadores alcançados em cada ano e a possibilidade de alcance dos índices finais previstos.

possui senha de acesso, ou com a ajuda dos sistemas de consulta pública hoje existentes, com destaque do Portal de Transparência, da Presidência da República, do sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, e do sistema de consulta FISCALIZE, da Câmara dos Deputados.

O quadro abaixo agrega os dados e valores disponíveis nos diversos documentos relativos à Ação 110S.

QUADRO 2

Ação 110S – Melhoramentos no Canal de navegação da Hidrovia dos Rios Paraná e Paraguai – Valores constantes do PPA 2008/2011 e sua Avaliação, LOAs e Execução Orçamentária

Valores em R\$ milhões

Item	Custo Total e Data Início/ Término	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PPA 2008/2011	Financeiro							
	Físico (% de execução física)	0	10	5	5			
	Custo Total R\$ 20 milhões;	-	50	25	25			
	Data início/término: 01/2009 – 12/2011							
PPA 2008/2011 Atualização	Financeiro							
	Físico (% de execução física)	2	17,6	2,5	13,94			
	Custo Total R\$ 20 milhões;	-	40	15	25			
	Data início/término: 01/2009 – 12/2011							
Leis Orçamentárias	Não consta	2	17,6	2,5	13,94			
Relatório Anual de Avaliação 2010 - ano base 2009 (Vol. III)	Realizado (em R\$ milhões)					42,9	42,9	42,9
	Meta Prevista (em %)					14	14	14

Finalmente, podemos obter informações adicionais acerca da referida ação 110S no Cadastro de Ações Orçamentárias, documento previsto na LDO, utilizado na elaboração orçamentária e no processo de revisão do Plano Plurianual, o qual contém uma série de elementos qualitativos sobre as ações programadas no orçamento, como a seguir reproduzidas⁹ :

Ação:

110S - Melhoramentos no Canal de Navegação da Hidrovia dos Rios Paraná e Paraguai

9 Fonte: Cadastro de ações 2009 SOF – <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2009/downloads/1461.PDF> – acesso em 30/03/2011.

Produto: Hidrovia melhorada Unidade de Medida: % de execução física

UO: 39252 DNIT

Finalidade - Garantir a navegabilidade durante todo o ano na hidrovia dos rios Paraná e Paraguai.

Descrição - Manutenção da Sinalização Náutica, Dragagens de Manutenção no Canal Navegável e Recuperação de margens degradadas.

Unidade Administrativa Responsável - Coordenação-Geral de Hidrovias e Portos Interiores

Implementação da Ação

Elaborar, por técnicos do DNIT ou de empresas privadas qualificadas, os projetos de engenharia. Contratar pela iniciativa privada as execuções dos serviços, ficando a fiscalização a cargo do pessoal próprio do DNIT.

Tipo – Direta

Base Legal da Ação - Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, arts. 81 e 82; Lei nº 5.917, de 10 de Setembro de 1973, e suas alterações.

O que se pretende evidenciar nesse exemplo é que, ao lado do problema já conhecido de insuficiência ou falta de qualidade das informações para se compreender a situação de determinado empreendimento, o modelo atual¹⁰ impõe ao interessado a necessidade de juntar informações dispersas em inúmeros documentos gerados em momentos distintos. O desenho atual dificulta a análise mais ampla e gerencial dos projetos e atividades federais submetidos ao processo decisório orçamentário.

5. PROPOSTAS DE AJUSTES

Ações e metas físicas do PPA devem ser compatíveis com as do orçamento, mas não precisam nem devem ser idênticas, por demais analíticas e de finalidade diversa. Adensadas de forma a traduzir o produto ou

¹⁰ O problema persiste no novo PPA 2012-2015. Consta do mesmo a ação de grande porte 00QA - Adequação da navegabilidade das Hidrovias dos Rios Paraná e Paraguai, com as seguintes informações: Custo Total: R\$ 183.940.000, Data Início: 01/06/2011 e Data Término: 01/12/2015.

o resultado visível do esforço governamental podem tornar o plano mais efetivo, deixando de requerer revisões frequentes¹¹.

O horizonte temporal superior das metas do PPA enseja menor rigidez na sua formulação em relação àquelas do orçamento. A inclusão no PPA da relação exaustiva das ações orçamentárias e suas respectivas metas faz com que haja necessidade de sucessivas alterações do mesmo, na medida em que reproduz a dinâmica das alterações orçamentárias.

Para superar tais dificuldades sugere-se transferir essa atribuição para a própria peça orçamentária. Seriam mantidos no PPA diretrizes, objetivos, estratégias, programas e indicadores de resultado. No que tange às metas¹², a técnica de planejamento deve priorizar a definição, em um processo de adensamento e seleção, para cada programa, de metas relevantes e prioritárias, relacionadas ao produto ou resultado final e visível da ação do governo, passíveis de avaliação e acompanhamento.

Um PPA menos detalhado fará com que se torne politicamente viável sua apreciação prévia, concentrando-se as atenções da sociedade na formulação das grandes políticas públicas contidas nos programas e respectivos indicadores. A valorização do planejamento como instrumento de organização e compromisso social requer estabilidade de objetivos e metas, reduzindo-se a necessidade de alterações a questões relevantes.

Consideramos, outrossim, que o PPA deve continuar discriminando e qualificando os grandes empreendimentos, com as respectivas metas físicas e o custo total associado, sem reproduzir, no entanto, o cronograma e o detalhamento ano a ano dessas ações orçamentárias, função delegada para o anexo específico do orçamento. O custo total associado aos empreendimentos do PPA deve ter valor indicativo, não se constituindo em limite à programação orçamentária. Com isso, reduzem-se enormemente os problemas de compatibilidade dos orçamentos com o plano plurianual.

11 *"A revisão do PPA na forma atual, além de corromper irremediavelmente a coerência do sistema constitucional de integração planejamento-orçamento, gera uma sobreposição de processos legislativos (PPA e LOA), difíceis de serem compatibilizados, e que não tem trazido absolutamente nenhum benefício para a transparência, a racionalidade e a eficiência do processo decisório de alocação de recursos". (Subsídios à discussão de soluções para os problemas decorrentes da atual sistemática de revisão do PPA, de Weder de Oliveira).*

12 *Veremos que no projeto de lei do PPA 2012-2015 as metas foram definidas ao nível de objetivos.*

O novo anexo¹³ à lei orçamentária, contendo a execução recente e a projeção financeira e física (quando disponível) para mais três exercícios subsequentes, deve ter finalidade gerencial, servindo para subsidiar a alocação orçamentária, podendo agregar ainda outras informações, a exemplo daquelas constantes do Cadastro de Ações. A comparação entre os valores financeiros e os resultados atingidos permitirá avaliar e comparar custos. A consolidação das informações traz um ganho de transparência e facilita a consulta de dados pelo cidadão.

O documento que compõe o atual orçamento mostra um quadro incompleto do ponto de vista das necessidades de gestão, não servindo para mostrar a tendência dos gastos, obrigatórios ou discricionários, nos anos seguintes. A verificação da adequação do aumento de despesas para além do exercício financeiro seguinte é um requisito da gestão fiscal definida na lei de responsabilidade fiscal¹⁴. A criação de um anexo específico da lei orçamentária com essa finalidade contribuirá para a maior transparência e controle social dos gastos públicos.

A aplicação da técnica de estimativa de receitas e fixação de despesas no horizonte plurianual, compondo orçamentos futuros, permite uma antevisão mais realista de situações restritivas e a avaliação de alternativas e possibilidades de expansão do gasto em face da política fiscal.

Inúmeros especialistas já defenderam o alongamento do horizonte temporal do orçamento. Weder de Oliveira abordou a inserção de projeções plurianuais de gastos no orçamento como uma solução para contornar os problemas decorrentes da sistemática de revisão anual do PPA (2004). Allen Schick (2008) defende a introdução de um “Quadro de Despesas de Médio Prazo”, abrangendo de 3 a 5 anos, como uma forma de integrar o orçamento anual ao planejamento. Já Helio Tollini e José Roberto Afonso (2010) propõem um modelo de orçamento, com mudanças no

13 Esse anexo pode ser criado a partir de alterações do atual Anexo constante do Volume II da lei orçamentária que contempla a consolidação dos Programas de Governo por Ação Orçamentária.

14 Art. 4º (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (...)

texto constitucional, pelo qual a autorização dos investimentos teria um caráter plurianual, sem necessidade de renovação anual, o que contribuiria para evitar a paralisação de obras iniciadas.

6. AS MUDANÇAS PROPOSTAS NO PROJETO DE LEI DO PPA 2012-2015

Em 31 de agosto de 2011 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária para 2012. Conforme o governo, as alterações na estrutura decorreram, entre outros motivos, em função dos problemas dos planos anteriores que permitiam a sobreposição de elementos do plano e do orçamento. O novo plano é construído a partir de cenários e estratégias, sendo dividido em 65 programas temáticos, que devem refletir as políticas públicas, além de 44 programas de gestão, manutenção e serviços.

Os programas temáticos foram divididos em objetivos e iniciativas, possuindo indicadores, valor global e valor de referência.

O objetivo tem um conceito semelhante ao dos antigos programas e reflete situações a serem enfrentadas por um conjunto de iniciativas, tendo como atributos o órgão responsável e as metas regionalizadas, de natureza quantitativa ou qualitativa.

As iniciativas identificam e declaram as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras medidas de caráter não orçamentário. O novo PPA tem 2.503 iniciativas, sendo 1.224 com ações orçamentárias associadas. Uma determinada iniciativa pode estar relacionada a uma (no caso de grande porte) ou a inúmeras ações orçamentárias. Iniciativas de caráter genérico podem comportar inúmeras ações no orçamento, desde que não se constituam em empreendimentos de grande porte.

O valor de referência é o parâmetro que distingue os empreendimentos como de grande porte. Constarão do PPA, como iniciativas, apenas os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao valor de referência. O novo PPA apresenta apenas indicadores já veri-

ficados, sem compromisso com índices projetados. O valor global indica uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos objetivos.

As ações orçamentárias deixam de ser detalhadas no PPA, sendo discriminadas exclusivamente no orçamento. Os programas não podem ser alterados pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos. O Poder Executivo fica autorizado, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos, a alterar o valor global dos programas, a incluir, excluir ou alterar Iniciativas e a adequar as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas.

QUADRO 3
Estrutura do PPA 2008/2011 versus LOA 2011

CONTEÚDO DO PL PPA 2012/2015	CONTEÚDO DO PLOA 2012
Macrodessaíios	Órgão / Unidade Orçamentária
Políticas Públicas	Função e Subfunção
PROGRAMAS TEMÁTICOS	PROGRAMAS TEMÁTICOS
Indicadores	-
Valor Global	-
Valor de Referência	
Objetivos	Objetivos (vol. II)
Órgão Responsável	Órgão Responsável
Metas (físico) regionalizadas	-
Iniciativas	Iniciativas (vol. II)
Cód./Título	Título
Custo total (Vol. III – grande porte)	-
Data início / término (idem)	-
	AÇÃO (Projetos, Atividades, OE)
	Cód./Título
	Unidade Orçamentária
	Valor
	Subtítulo
	Esfera, Grupo Natureza de Despesa, Ident. de Resultado Primário, Mod. Aplicação, Id. de Uso, Fonte de Recurso, Dotação

O § 1º do art. 167 da Constituição Federal determina que nenhum investimento de duração plurianual poderá ser iniciado sem constar do

PPA. O art. 18 do texto da lei do PPA relativiza essa obrigação, determinando que, para esse fim, considera-se que o investimento plurianual esteja incluído no valor global dos programas.

Por exigência do inciso XIV do Anexo I da LDO 2012, o Volume II do PLOA 2012 traz a demonstração completa da compatibilidade entre a programação constante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do PLOA com o PPPA 2012-2015. Os valores financeiros do Plano são estimativos, sendo atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária.

O texto do novo PPA suprime as disposições relativas ao envio ao Congresso Nacional da avaliação e acompanhamento do plano.

Quanto à necessidade de revisão, o § 1º do art. 19 do projeto determina que a mesma será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário. É obrigatória a revisão no caso de inclusão, exclusão ou alteração de programas. O § 3º do mesmo artigo esclarece que a inclusão, exclusão ou alteração de objetivos, iniciativas e metas deve ser considerada como alteração de programa. Fica, porém, no § 4º desse artigo, a prerrogativa do Poder Executivo de incluir, excluir ou alterar iniciativas, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e créditos especiais.

Alguns valores de referência estão excessivamente elevados, a exemplo dos empreendimentos do programa 2075 - Transporte Rodoviário, cujo valor de referência equivale a R\$ 500 milhões. Isso significa que todas as obras rodoviárias de valor inferior não serão explicitadas no PPA. Esse problema ocorre também em outras áreas. A aceitação de que obras de custos relevantes e de duração plurianual possam ser amparadas apenas por iniciativas genéricas reduz a visibilidade dos investimentos plurianuais do governo e fragiliza o novo plano como instrumento de planejamento. Especialmente as bancadas estaduais perdem oportunidade de explicitar no plano grandes obras que, apesar de relevantes, encontram-se abaixo do piso estipulado.

Ainda que a fixação de prioridades seja matéria afeta à lei de diretrizes orçamentárias, o art. 17 do projeto de lei do PPA determina que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Plano Brasil Sem Mi-

séria – PBSM integram as prioridades da Administração Pública Federal e terão tratamento diferenciado durante a execução do Plano Plurianual.

A norma já existia, em relação ao PAC, no PPA 2008-2011. Acontece que o PAC não é votado no Legislativo como um plano definido com ações específicas. Paralelamente, passou a abranger, ao longo do tempo, praticamente todos os investimentos da União de interesse do Poder Executivo. O resultado dessa ampla delegação é a concentração de poder decisório no Poder Executivo no que tange à definição das obras plurianuais, com prejuízo para o controle político das ações do governo.

7. CONCLUSÕES

A estrutura e organização do plano plurianual e orçamento não contribuí para a funcionalidade e transparência das ações do governo federal, limitando-se seu potencial como instrumento de gestão e participação política no processo decisório.

O sistema de planejamento e orçamento levou a uma espécie de revogação sucessiva e anual do PPA quanto à definição das ações orçamentárias, uma inversão da ordem natural desses instrumentos. O desafio é o de integrar planejamento e ações orçamentários sem criar um sistema rígido e engessado

Propõe-se que o detalhamento anual das ações orçamentárias seja feito diretamente em anexo próprio do orçamento, contendo, além dos valores orçados e metas para o exercício financeiro, as projeções para os anos seguintes. O quadro deve associar dados financeiros e físicos, quando pertinente.

A proposta resolve os graves problemas de coordenação e sobreposição de funções entre plano e orçamento. Aprovada pelo Congresso Nacional, a projeção de gastos na lei orçamentária dá uma indicação pública para o cronograma do empreendimento nos exercícios futuros, ainda que sujeito a revisões anuais. A LDO pode, paralelamente, estabelecer mecanismos e critérios gerais de prioridade e maior certeza dos gastos futuros, um instrumento de controle da continuidade de obras iniciadas.

O quadro, ao associar dados financeiros e produtos, comparando-

-se execução com orçamento, possui elementos favoráveis para fomentar as discussões acerca do custo-benefício e do desempenho de programas e ações, permitindo-se maior fiscalização e cobrança pela sociedade.

O novo anexo plurianual representa um ponto de convergência entre os processos de planejamento e orçamento. Melhora as perspectivas de que as decisões orçamentárias atuais levem em conta uma estratégia de médio prazo. Dado seu conteúdo plurianual, o anexo deve ser elaborado, de forma conjunta e articulada, por técnicos das áreas de planejamento e orçamento. Esse modelo possibilita a renovação anual da vigência das projeções (base móvel), superando a limitação do PPA que, sendo plano de governo, tem vigência constitucional fixa para cada mandato.

Evitam-se recorrência e duplicidade de esforços e de informação, dispensando-se as revisões do PPA, de forma direta ou indireta, para o ajuste das ações orçamentárias. A revisão do PPA somente seria feita no caso de alteração dos programas e seus atributos, ou no caso de inclusão de um novo grande empreendimento. As alterações nas dotações e o ajuste do cronograma das ações orçamentárias passam a repercutir automaticamente no anexo plurianual, sem necessidade de atualização do plano.

Ao se promover o detalhamento ano a ano das ações orçamentárias e respectivas metas físicas diretamente no orçamento libera-se também a LDO de detalhar ações no seu Anexo de Metas e Prioridades. Tal Anexo pode ser apresentado de forma mais adensada, em sintonia com o padrão de fixação de metas no PPA. Outra vantagem é a de permitir maior realismo na construção do chamado Anexo de Metas Fiscais da LDO, criado pela LRF, que pode contar com maior visibilidade da evolução das despesas públicas para os exercícios seguintes.

Enfim, a inserção de um novo Anexo, integrando informações úteis do ponto de vista gerencial, deverá contribuir para o aperfeiçoamento do atual sistema de planejamento e orçamento da União, preservando a participação do Congresso Nacional e potencializando o controle social da ação governamental pública.

O novo PPA 2012-2015, uma vez aprovado, deverá passar por um período de teste e aperfeiçoamento. Em relação à proposta de criação do referido anexo plurianual das ações orçamentárias, o Poder Executivo vetou iniciativa nesse sentido, depois de aprovada pelo Congresso Na-

cional quando da tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2012 (inciso XXXIX do Anexo II).

Como o novo PPA não contempla ações orçamentárias, a ausência desse documento provocará um grande vazio de informações acerca do desdobramento plurianual das ações orçamentárias.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GREGGIANIN, Eugênio. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). Cadernos ASLEGIS, Brasília, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005.

MACHADO JR., José Teixeira. A Lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro. 1989.

OLIVEIRA, Weder de. Subsídio à discussão de soluções para os problemas decorrentes da atual sistemática de revisão do PPA, 2004.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, OMS, Brasília, 2004.

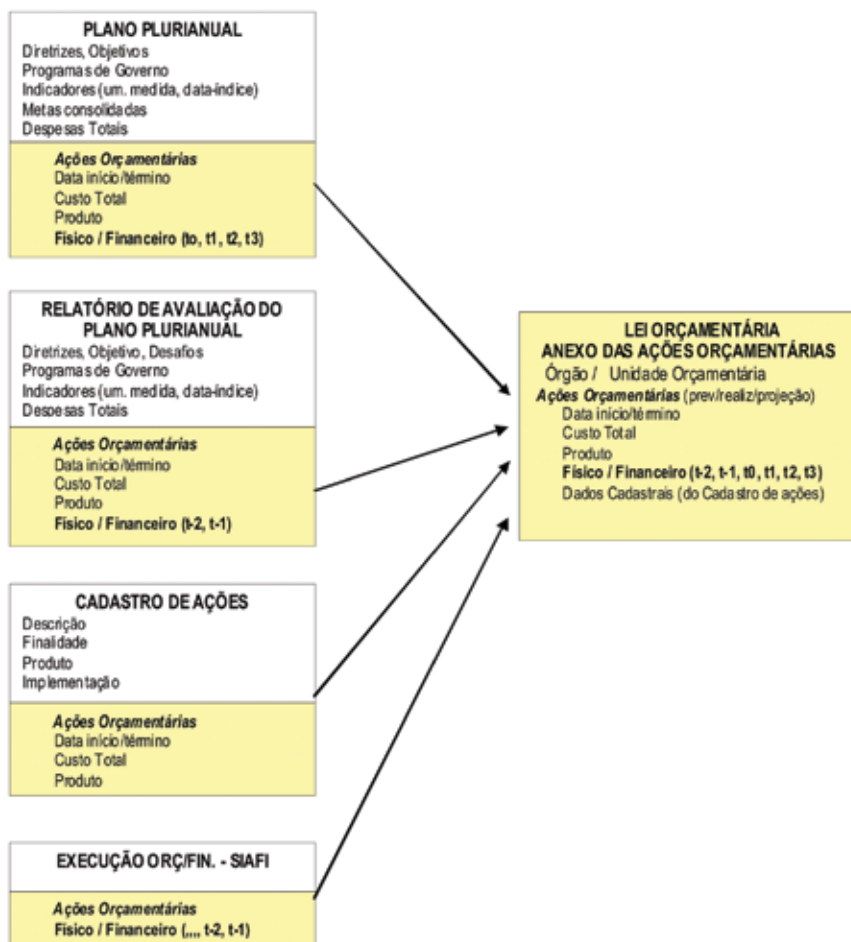
SANCHES, Osvaldo Maldonado, texto “Um Novo Orçamento para Novos Tempos – Parte II”. Texto www.camara.gov.br, item orçamento da União – SINOPSE de execução orçamentária;

SCHICK, Allen: Orçamento por Resultados – Instrumentos e Práticas - Apresentação PRODEV, BID, novembro de 2008, em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/prodev/arquivos/prodev_ARQ_Schick_practices19nov.pdf acesso em 03/03/2011.

Nota Técnica Conjunta Consultorias de Orçamento COFF/CD-CO-NORF/SF nº 09/2011 - Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2012-2015 (PL no 29/2011–CN). Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2012_2015/proposta/NT_Conj.pdf. Acesso em 7/11/2011.

TOLLINI, Helio Martins e AFONSO, José Roberto – Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência – Questões Atuais / Organizadores: Fernando Scaff; Jose Maurício Conti – Florianópolis: Conceito Editorial 2010.

FIGURA 1
AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
MIGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO PPA, RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PPA,
CADASTRO DE AÇÕES E EXECUÇÃO ORÇ/FIN PARA ANEXO ESPECÍFICO DA LOA



INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA - ROTEIRO PRELIMINAR PARA ESTUDOS BASEADOS NO ORÇAMENTO

*Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt*¹

1 – INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo apresentar alguns dos elementos conceituais e metodológicos envolvidos nos levantamentos quantitativos sobre o investimento público federal em infraestrutura econômica no Brasil, além de explorar as primeiras observações que uma análise dessa natureza permite formular para a última década (2001-2010).

Inicialmente, apresentamos algumas orientações iniciais de caráter conceitual e metodológico para o trabalho com o tema orçamentário. A seção posterior expõe as primeiras conclusões macroeconômicas que podem ser esboçadas a partir do conjunto dos números pesquisados. Em seguida, trazemos uma análise individualizada de um setor relevante de investimento (transportes), sempre sob a perspectiva de vincular a observação orçamentária com outros elementos da economia real, evidenciando, desse modo, o padrão de interação entre o gasto público e o conjunto da economia.

2 – METODOLOGIA, CONCEITOS E FONTES DE DADOS

Em nosso estudo, interessa-nos a “infraestrutura econômica”, que,

¹ *Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt é Economista e consultor de Orçamento do Senado Federal.*

sob esse título, no entanto, pode abranger muita coisa. Neste caso, não existe definição correta a priori, cabendo-nos escolher, com alguma liberdade, o objeto de nossa atenção. Para nossas finalidades, optamos por incluir nesta categoria a oferta de energia, comunicações e transporte², bem como serviços não financeiros especificamente direcionados ao apoio público à indústria³.

Para analisar despesas sob o ponto de vista da finalidade da ação de política pública, o primeiro critério disponível é a Função, primeiro elemento da classificação da despesa orçamentária padronizada a nível nacional⁴. Assim, tratamos das despesas classificadas sob as funções “22 – Indústria”, “24 – Comunicações”, “25 – Energia” e “26 – Transporte”. A consulta abrange as três esferas orçamentárias: o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas controladas pela União⁵, já que é o montante absoluto dos três orçamentos que permite mapear corretamente a totalidade da ação governamental direta.

O conceito orçamentário de investimento aproxima-se, embora não corresponda completamente, aos conceitos homônimos da teoria econômica⁶, da contabilidade⁷ e da linguagem corrente. Nos campos fiscal e da seguridade, “investimento” significa:

planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”⁸.

2 Excluídos os transportes urbanos e metropolitanos de passageiros, bem como a infraestrutura urbana de transportes locais.

3 A segmentação escolhida coincide em grandes linhas com a utilização do conceito em IPEA, 2010 (p. 15).

4 Brasil, 1999.

5 Constituição Federal, (art. 165, § 5o).

6 O conceito econômico pode referir-se à Formação Bruta de Capital Fixo (Rossetti, 1986, p. 234; Paulani & Braga, 2006, p. 30), ou à noção mais geral de tudo aquilo que possa aumentar a capacidade de produção da economia, o que abrange mais do que os bens físicos (Castro & Lessa, 2005, pp. 23-24; Keynes, 1985, p. 62; a pp. 53-53)

7 Iudícibus; Martins; Gelbcke, 2000, p. 83 e 130.

8 Brasil, 1964 (art. 12, 4o).

Já o conceito de investimento no contexto do orçamento de investimentos das estatais, no âmbito federal, tem sido definido pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, como “despesas com [...] aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou destinados a terceiros”⁹. Em todas as esferas, portanto, é considerado “investimento” a construção ou aquisição de bens físicos (edificações, máquinas e equipamentos) destinada às respectivas finalidades de governo (plataformas, oleodutos, estações de telecomunicações, rodovias, prédios públicos).

O investimento que nos concerne é o federal: apenas as despesas feitas pela União e pelas empresas por ela controladas. Qualquer apreciação do impacto da despesa deve levar em conta uma distribuição de competências que, no federalismo brasileiro, é extremamente complexa, com múltiplos níveis de responsabilidade pela execução descentralizada de políticas e o correspondente fluxo de transferências intergovernamentais¹⁰. Dessa forma, é preciso ter claro que os valores refletidos nos orçamentos dizem muito a respeito das decisões e escolhas feitas por um determinado governante ou esfera institucional¹¹, mas não necessariamente proporcionam conclusões definitivas sobre o impacto final no desenvolvimento econômico, pois outros fatores (e até mesmo outros atores) têm, por vezes, influência igual ou superior.

Outro fator fundamental a observar em qualquer análise é a extraordinária variação observada ao longo do tempo na participação federal (e de todo o setor público) em cada segmento da infraestrutura: até o início da década de 1990 pertenciam ao governo federal a quase totalidade das empresas de telecomunicações do país, assim como um grande conjunto de empresas na área de mineração, siderurgia e petroquímica, além do virtual monopólio na área de transporte ferroviário. Ao longo dos vinte

9 Lei de diretrizes orçamentárias da União para 2011, Brasil, 2010 (art. 54, 1o), que representa a definição legal mais, recente. Deve a definição acima transcrita foi, por longo tempo, a totalidade do orçamento de investimento. A partir do orçamento de 2008, porém, passou-se a incluir também: “benefícios realizadas em bens da União por empresas estatais”, e a partir de 2011 “benefícios necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União”.

10 Mendes et alii, 2006, pp. 176 et seqs.; Arvate & Biderman, 2004, pp. 439-448.

11 “[...] analisaremos os gastos com investimento, grupo em que as propriedades políticas de cada poder se expressam de forma mais plena.” (Figueiredo & Limongi, 2008, p. 80)

anos, que se iniciam em 1990, toda essa estrutura foi gradualmente sendo desmontada por meio de um intenso programa de privatizações que transformou radicalmente o perfil de intervenção do Estado nacional (e do governo federal) na economia¹². Por conseguinte, qualquer interpretação de séries temporais mais longas não pode deixar de levar em conta a modificação fundamental do papel do setor público federal na infraestrutura (e em escala semelhante das outras esferas de governo) no período.

Portanto, qualquer conclusão interpretativa a partir da despesa tem limites claros: se tomada no conjunto dos setores de infraestrutura, apenas alcançará precisão quanto aos efeitos macroeconômicos de curto prazo. Já o efeito sobre a capacidade produtiva dependerá da distribuição dessa despesa entre setores específicos¹³.

Nosso horizonte temporal é 2001-2010, abrangendo a década mais recente: as tendências que se puderem identificar serão, em princípio, aquelas que estarão impactando a economia brasileira no momento atual. Além disso, reduz-se na medida do possível a inconsistência intertemporal mencionada no parágrafo anterior, uma vez que o país ingressou na década com o essencial dos processos privatizadores concluído.

Quanto às fontes de dados, as informações mais antigas de execução orçamentária (relativas aos anos 1995 a 2001), bem como as mais recentes, podem ser baixadas no portal da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional¹⁴. A página da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁵ disponibiliza também as séries históricas mais longas e sistematizadas, com detalhamento bastante menor. A fonte principal de dados para nossa pesquisa, no entanto, é o sistema SIGA Brasil: trata-se de uma ferramenta que

12 *Para uma visão histórica geral do processo privatizador em suas diferentes etapas, cf. Giambiagi & Alem, 2001, pp. 370-397, e Anuatti neto, 2003. Para detalhamento do movimento original no setor ferroviário, cf. Marques, 1996.*

13 *Assim, nos últimos anos da década de 2000, um aumento significativo na despesa em comunicações postais ou transporte aéreo terá um impacto quase integral na capacidade produtiva do respectivo setor. Uma ampliação no segmento de energia elétrica terá um efeito proporcionalmente menor, em função da presença federal no setor específico.*

14 *Os dados no portal da Comissão exigem ao usuário a disponibilidade de MS Access ou compatível. O acesso principal aos dados do portal é <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2011](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2011)>.*

15 *Acesso em <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>.*

possibilita o acesso público, de forma amigável e direta, a todos os dados de elaboração dos três orçamentos, e ainda da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a partir de 2001¹⁶. Os dados da execução do orçamento de investimento, que não se encontram ainda automatizados¹⁷, são extraídos da única forma de acesso público atual, os relatórios bimestrais publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁸. Na agregação dos orçamentos fiscal/seguridade e de investimentos, alguns procedimentos simplificadores são inevitáveis. A divulgação do orçamento de investimentos é feita por Funções e por Subfunções¹⁹, isoladamente, mas não conjuntamente por Funções e Subfunções. Dessa forma, os dados por Subfunções somente puderam ser agregados nas Subfunções “típicas” dessas funções (ex: “Transporte Rodoviário”, “Petróleo”, etc.)²⁰.

Quanto às normas legais e regulamentares que dão o sentido da utilização dos dados, a melhor compilação se encontra nos Manuais Técnicos de Orçamento atualizados para cada ano pelo mesmo Ministério²¹. Para os dados não orçamentários (macroeconômicos ou setoriais) empregados no estudo, utilizamos ainda a base de dados do sistema Ipeadata²², que reúne num mesmo ambiente grande variedade de séries estatísticas de fontes diversas e acesso facilitado.

Todas as informações relativas à despesa executada no orçamento fiscal e da seguridade utilizam os valores “Liquidados” da despesa, ou seja,

16 Acesso principal ao portal: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Nesta página, qualquer usuário pode clicar no ícone “Acesso livre”, que concederá o acesso integral a todas as bases de dados sem a necessidade de qualquer credenciamento ou senha.

17 A execução do orçamento das estatais encontra-se em implantação no sistema SIGA Brasil na data da elaboração deste trabalho.

18 Acesso direto em <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=310&sub=295&sec=4>>.

19 A Subfunção representa uma partição das despesas por área de governo, detalhando mais a natureza final do gasto. Pode, nessa condição, estar associada a Funções distintas daquelas a que se vinculam tipicamente (Brasil, 1999, art. 1o, §§ 3o e 4o).

20 Mais especificamente, foram agregadas apenas as subfunções 305 - VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA, 662 - PRODUCAO INDUSTRIAL, 663 - MINERACAO, 721 - COMUNICACOES POSTAIS, 722 - TELECOMUNICACOES, 751 - CONSERVACAO DE ENERGIA, 752 - ENERGIA ELETRICA, 753 - PETROLEO/COMBUSTIVEIS MINERAIS, 754 - BIOCOMBUSTÍVEIS, 781 - TRANSPORTE AEREO, 782 - TRANSPORTE RODOVIARIO, 783 - TRANSPORTE FERROVIARIO, 784 - TRANSPORTE HIDROVIARIO e 785 - TRANSPORTES ESPECIAIS.

21 Acesso direto em <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>>.

22 Acesso direto em <<http://ipeadata.gov.br>>.

os correspondentes a compromissos assumidos com os fornecedores de bens e serviços para os quais já tenha sido formalmente reconhecida a prestação ou fornecimento (independentemente do pagamento)²³. Essa noção equivale, em sentido econômico, à da despesa incorrida em regime de competência da contabilidade privada (que representa, por sua própria natureza, a despesa executada no orçamento de investimento) - o que se está mensurando é o investimento físico contratado e produzido (ainda que eventualmente pendente de pagamento). Os valores foram deflacionados para 2010 por meio da aplicação do IGP-DI.

3 – VISÃO AGREGADA DO INVESTIMENTO

No volume total do investimento na década, por funções, atestamos um grande aumento no valor investido, que saltou de menos de R\$ 30 bilhões para R\$ 97 bilhões.

TABELA 1
Investimento federal em infraestrutura, por funções

Funções	Em milhões de R\$ de 2010									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
INDUSTRIA	308	116	114	201	148	127	300	170	931	2.092
COMUNICACOES	1.026	1.199	643	392	414	330	442	239	287	294
ENERGIA	21.052	28.293	29.009	30.178	33.297	38.570	45.214	54.392	71.360	78.308
TRANSPORTE	7.138	5.584	2.306	3.043	7.123	7.163	12.437	10.451	13.268	16.508
Total:	29.524	35.191	32.072	33.815	40.982	46.190	58.393	65.252	85.846	97.203

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

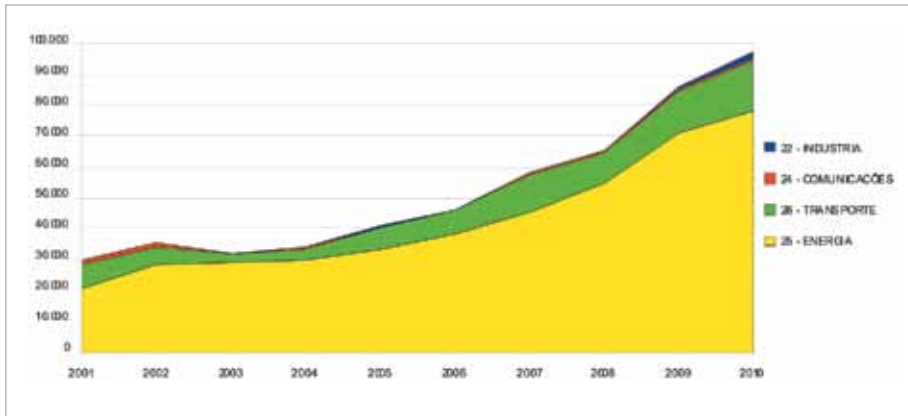
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

Porém, esse aumento está pesadamente concentrado na função Energia, que apresenta um crescimento praticamente uniforme ao longo do tempo, situação demonstrada no gráfico 1.

23 Lei no 4.320, de 1964 (Brasil, 1964), art. 63.

GRÁFICO 1 Investimento federal total em infraestrutura, por funções

Em milhões de R\$ de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

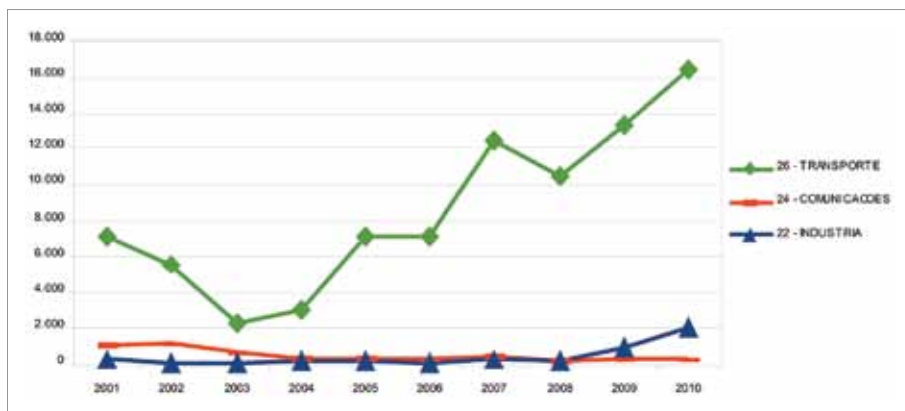
As demais funções comportam tendências diferentes, nenhuma delas uniformemente ascendente. O Gráfico 2, que não inclui a função Energia, indica que o segmento de transportes apresentou volatilidade forte até 2005, e um crescimento sustentado a partir de então; já comunicações e indústria apresentam movimentos menores de queda e ascensão, embora seus valores sejam pequenos em relação às demais funções.

Não basta, porém, avaliar valores absolutos: o impacto da disponibilidade de infraestrutura dependerá das proporções entre os respectivos componentes e o conjunto da economia. Assim, um crescimento da economia em ritmo muito maior pode ensejar gargalos mesmo com um investimento crescente. O gráfico 3 demonstra o crescimento relativo (em relação ao montante de 2001, que equivale ao valor 100) do investimento, tanto em valores absolutos como em proporção ao PIB. Percebe-se, então, que ocorreu aumento do investimento em proporção ao PIB, embora em ritmo menor do que o aumento em valores absolutos. Isto significa que o total de investimento cresceu em relação à economia, mas esta expandiu ainda mais. O esforço de construção de infraestrutura aumentou, inclusive, proporcionalmente – tarefa esta, porém, que se tornou menos onerosa por um crescimento econômico ainda maior.

GRÁFICO 2

Investimento federal em infraestrutura, exceto função energia

Em milhões de R\$ de 2010



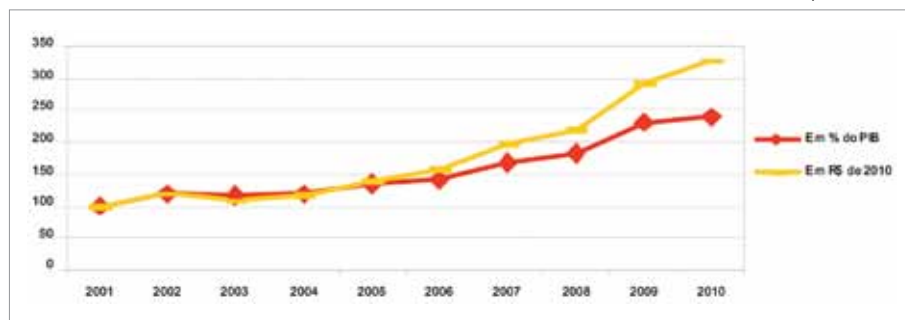
Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

GRÁFICO 3

Investimento federal em infraestrutura – evolução em proporção do PIB

Números-índice (2001 = 100)



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

Tudo isso aponta para uma recuperação global do volume de investimento, ainda que a reboque do crescimento da economia, o que representa, em princípio, o potencial de influenciar favoravelmente na produtividade total de fatores da economia brasileira²⁴. É claro que falamos de uma primeira aproximação, em valores agregados, entre investimento

24 Mussolini & Teles, 2010, p. 659. No mesmo sentido, IPEA, 2010, pp. 17-18

público e produtividade: mesmo levando-se em conta apenas as questões relativas ao capital fixo, a composição setorial desse investimento pode dar lugar a estrangulamentos pontuais que comprometam a produtividade.

A visão agregada permite, ainda, contemplar outro problema bastante sério. No sistema brasileiro, o procedimento de “Inscrição em Restos a Pagar” registra contabilmente despesas que foram comprometidas em um determinado exercício e que, por diversas razões, nele não foram pagas. Representam uma postergação do efetivo desembolso para exercícios posteriores, uma acumulação de passivos financeiros (dívidas com fornecedores a serem quitadas em exercícios seguintes)²⁵. Em princípio, trataria-se de um registro contábil de casos excepcionais (uma requisição de fornecimento ou serviços já validamente formulada a um contratado, que estivesse sendo atendida na data do encerramento do exercício).

No entanto, a literatura²⁶ tem observado na administração federal um forte desequilíbrio representado pelo acúmulo, ano após ano, de um estoque crescente de Restos a Pagar contabilizados e não pagos, uma pesada carga de endividamento transferida para o futuro. Na infraestrutura, tal desequilíbrio é gritante. O gráfico 4 mostra que a proporção dos gastos comprometidos em um exercício, paga dentro do mesmo exercício, nunca foi maior do que 50 por cento em todo o período, com tendência consistente de queda: a cada ano mais da metade das obras e fornecimentos contratados têm seu pagamento postergado para os anos seguintes, e essa desproporção aumenta. A cada novo exercício, portanto, existem mais dívidas acumuladas, que competem com o orçamento do próprio ano pelos escassos recursos financeiros.

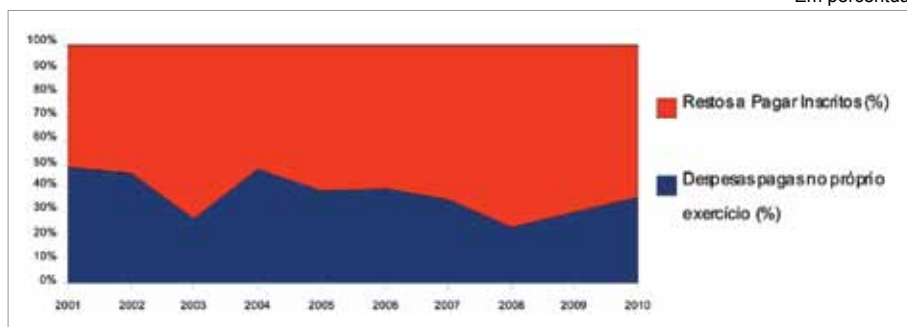
25 Lei 4.320, de 1964, art. 36 (Brasil, 1964). Não se aplica à contabilidade societária, portanto não ocorre no orçamento de investimento.

26 Silva & Cândido Jr., 2007; Gobetti, 2006.

GRÁFICO 4

Investimento federal em infraestrutura – Inscrição em Restos a Pagar

Em percentual



Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil - Deflator: IGP/Dil.

3 – UM EXEMPLO SETORIAL – O INVESTIMENTO EM TRANSPORTES

Como já expomos, o investimento somente pode ser plenamente compreendido se considerada uma divisão mais fina de sua composição setorial, objetivando tratar cada setor de intervenção em função de sua própria lógica. Apresentamos, nesta seção, a desagregação do investimento por setores de atividade, avançando na associação entre os dados de investimento e os demais indicadores produtivos setoriais no segmento de transportes, como exemplo do raciocínio analítico apropriado para a interpretação do dado orçamentário.

3.1 INVESTIMENTO POR SUBFUNÇÕES

Ao mapear o conjunto de subfunções (desagregação mais fina que representa o ramo produtivo ao qual a despesa é destinada) com maior execução financeira²⁷, observamos, no gráfico a seguir, que se mantém a predominância absoluta do investimento em Energia, e dentro desse subgrupo o segmento de Petróleo e Combustíveis Minerais (que inclui o gás natural). Os investimentos nesse subgrupo apresentam trajetória consistentemente crescente, multiplicando-se durante a década em praticamente

²⁷ As subfunções exibidas no gráfico totalizam 99,3% da despesa total levantada.

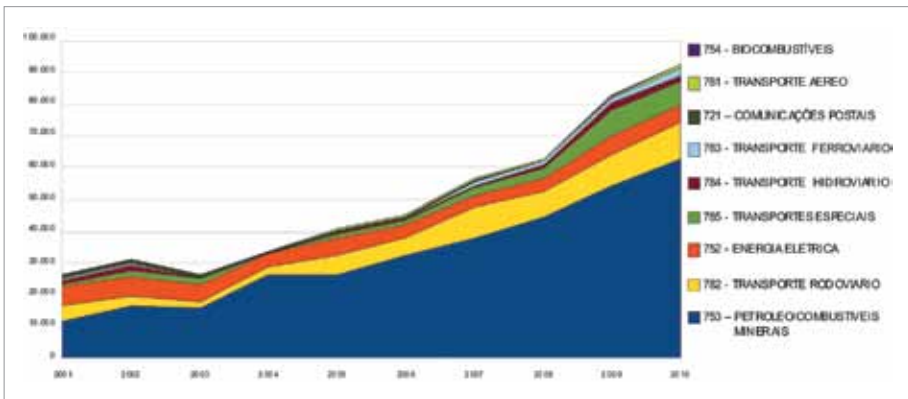
cinco vezes. Também a ele está associado a subfunção de “Transportes especiais”, que abrange o transporte dutoviário (oleodutos e gasodutos), diretamente associada à movimentação de petróleo e gás natural, que também se intensificaram proporcionalmente nos últimos anos.

Portanto, a dinâmica do investimento apresenta um caráter marcadamente setorial e dependente deste mercado específico de um recurso natural não-renovável. Isto coloca uma série de problemas específicos de política fiscal e de administração financeira do investimento, de forma a transformar a exploração em oportunidade econômica e evitar as profundas distorções que podem dar margem à chamada “maldição dos recursos” (“resource curse”), um conjunto de efeitos macroeconômicos e institucionais negativos causados por um grande aumento da despesa fiscal baseada nestes recursos naturais não-renováveis – o que pode converter a abundância dos recursos naturais em estagnação, desperdício, corrupção e instabilidade política²⁸.

GRÁFICO 5

Investimento federal em infraestrutura Subfunções com maior valor total no período

Em R\$ milhões de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI

O gráfico contém as subfunções de maior valor da despesa, que totalizam 99,3% da despesa total examinada.

O peso do setor petróleo dificulta a visibilidade da trajetória das

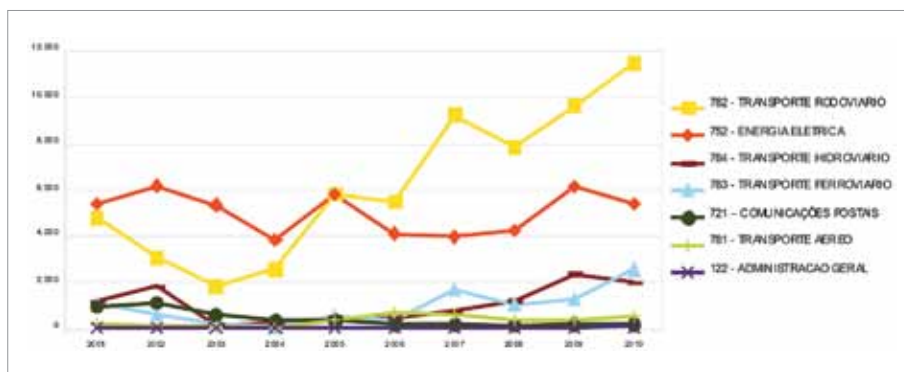
²⁸ Para uma abordagem conceitual e metodológica das finanças públicas em relação à “resource curse”, cf. Dabán & Héris, 2010, e Villafuerte & Lopez-Murphy, 2010. Para uma discussão do caso brasileiro, cf. IPEA, 2010, pp. 139 et. seqs.

demais subfunções. Para uma avaliação mais clara das mesmas, o gráfico seguinte traz a evolução isolada de cada uma das principais subfunções, excluídas aquelas ligadas ao segmento de petróleo e gás²⁹.

GRÁFICO 6

Investimento federal em infraestrutura Subfunções com maior valor total no período (exceto setor petróleo e biocombustíveis)

Em R\$ milhões de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

O gráfico contém as subfunções de maior valor da despesa, que totalizam 99,3% da despesa total examinada.

O quadro aqui, como já se intuía na análise por funções, é variado, mostrando uma significativa volatilidade nos investimentos. Transporte rodoviário assume a dianteira em 2005, superando o valor do investimento em energia elétrica. A partir de 2007, o investimento ferroviário ganha impulso com valores muito maiores do que nos períodos anteriores. O que se pode ver, então, é que essas subfunções estão sujeitas a vicissitudes de várias ordens, embora o crescimento do investimento no último período (2007/2010) seja inegável sob qualquer perspectiva. Também se nota que flutuam, em grande medida, juntas, sugerindo que os impactos conjunturais da política fiscal nos afetam de forma semelhante.

Em síntese, a abertura por subfunções permite entrever que a forte ampliação do investimento total é de alguma forma verificada em todos os setores, mas é fundamentalmente devida ao movimento de um mer-

29 Ou seja, excluindo as subfunções 753 – PETROLEO E COMBUSTIVEIS MINERAIS, 785 – TRANSPORTES ESPECIAIS. E 754 – BIOCOMBUSTIVEIS.

cado específico, o de petróleo e gás. Os demais segmentos apontam para uma certa instabilidade nos investimentos, fluuando juntas em torno da conjuntura fiscal, ainda que com um nítido sentido de expansão nos três últimos anos do decênio.

3.2 INVESTIMENTO SETORIAL – TRANSPORTE RODOVIÁRIO

O investimento rodoviário federal consiste basicamente da construção e manutenção da malha rodoviária federal – a qual, por conectar por terra as diferentes regiões do país, assume, em dimensão nacional, um papel fundamental na circulação de mercadorias e passageiros. Tal segmento padecceu de uma certa instabilidade no início do período, seguida de uma forte evolução no final da década.

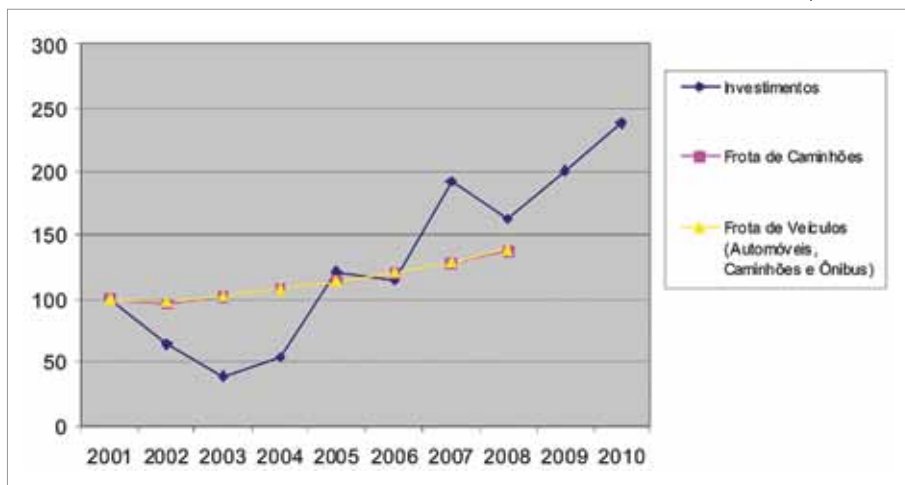
O gráfico abaixo disposto ilustra a evolução do investimento frente à variação do estoque de veículos no país (estoque total e especificamente de caminhões). O aumento da frota até 2008 é relativamente estável, e de montante considerável (algo em torno de oito a nove por cento anuais). Já o investimento está longe de crescer nesta proporção: houve decréscimo relativo até 2005, e somente a partir de então um processo de acréscimo mais sustentado. Essa dificuldade de sustentação do investimento – frente a uma frota usuária em crescimento constante – indica a possibilidade de acúmulo de gargalos nesse modal de transporte.

No âmbito do transporte rodoviário, é ainda possível fazer uma primeira comparação, em termos físicos (quilômetros de rodovia produzida a uma configuração padrão) ao volume investido – ainda que evidentemente essa primeira aproximação seja grosseira, uma vez que cada trecho rodoviário tem suas especificidades físicas e de custo.

GRÁFICO 7

Investimento federal em rodovias Comparação com aumento da frota

Em número-índice (2001 = 100)



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI) e das tabelas IPEADATA (<http://ipeadata.gov.br>). Os dados de frota também estão disponíveis em ANNT, 2009.

OBS: os dados de frota relativos a 2001 não estão disponíveis; utilizamos como aproximação aqueles relativos a 2000. Não estão disponíveis dados de frota posteriores a 2008.

A evolução em número-índice utiliza os dados em R\$ de 2010, sendo portanto estimativa do valor real dos investimentos realizados.

A Tabela 2 mostra que o investimento dos exercícios 2004 a 2008 se encontra relacionado ao custo padrão informado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT³⁰ para a construção e para a manutenção de um quilômetro de rodovia (indicando quantos quilômetros, a este custo-base, se poderia construir ou manter com os valores investidos). Também se compara esse valor estimado com a extensão da malha rodoviária em 2008, para se obter uma ideia da proporção entre o investimento e o estoque de capital existente.

30 Brasil, 2007. Estes valores referenciais de custo são, ainda, subestimados, pois consideram apenas uma composição-padrão de obra física mínima, desconsiderando eventuais acréscimos físicos em função das particularidades do local e qualquer outra despesa relativa a desapropriações, demolições de obstáculos e remanejamento de interferências urbanas.

TABELA 2

Investimento em transporte rodoviário – em km equivalentes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Em R\$ milhões de 2010							
Investimento	4.804	3.085	1.868	2.565	5.809	5.494	9.216	7.812
	Em km de rodovia							
Em km ampliado	2.540	1.631	988	1.356	3.071	2.905	4.872	4.130
Em km mantido	22.353	14.355	8.690	11.932	27.026	25.560	42.877	36.344
	Em % sobre o total de km de rodovias federais em 2008							
Em % da malha ampliada	4,10	2,63	1,59	2,19	4,96	4,69	7,87	6,67
Em % da malha mantida	36,10	23,18	14,03	19,27	43,65	41,28	69,25	58,70

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI). Dados físicos: (ANTT), 2009 e (Brasil, 2007).

OBS: Não estão disponíveis dados de quilometragem total da malha federal posteriores a 2008.

Dados unitários para composição da tabela são: Extensão da malha federal (2008) - 61.920 km; Custo referencial por km para construção - 1.891.452 (em R\$ de 2010); Custo por km para manutenção - R214.938 (em R\$ de 2010).

No início do período (2004), a União investiu um valor capaz de ampliar no máximo em 4,10 % a malha, caindo para o valor mais baixo de 1,59 % em 2003 e recuperando-se fortemente para 7,78 %, em 2007, e 6,67 %, em 2008. Isto reforça, no conjunto, a ideia de um possível estrangulamento: diante de um crescimento econômico considerável, tal porcentagem de extensão (na qual seriam incluídas eventuais duplicações) representa muito pouco da ampliação necessária à expansão produtiva – o que fica mais claro se tomarmos a porcentagem da malha que poderia receber manutenção (se todos os recursos fossem destinados a isso), que oscila de um mínimo de 14,03 % em 2003 a um máximo de 69,25 % em 2007.

Assim, e não obstante o expressivo aumento verificado consistentemente a partir de 2006, o exame do investimento rodoviário federal frente ao próprio parque físico existente e à demanda expressa pela quantidade de veículos de transporte suscita forte preocupação quanto à sua insuficiência, o que impacta diretamente a produtividade total de uma economia tão dependente do modal rodoviário como a brasileira³¹.

31 No mesmo sentido, a partir de um levantamento analítico das demandas de projetos de investimento rodoviário, cf. IPEA, 2010, p. 408-412.

3.3 INVESTIMENTO SETORIAL – TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Após a privatização ocorrida na segunda metade dos anos 1990, a participação federal na exploração do setor ferroviário manteve-se praticamente residual, com apenas um trecho parcial da Ferrovia Norte-Sul³². Apenas a partir de 2005 verifica-se um movimento ascendente nessa participação, por meio da continuidade da construção dessa Ferrovia (além do início do projeto e obras preliminares de outros ramais concedidos à empresa federal VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste na Bahia). O Gráfico 8 demonstra o investimento federal, segregando os valores da VALEC daqueles associados aos demais órgãos. Esse quadro também evidencia a localização do investimento: as despesas da VALEC são aquelas de sua concessão direta como empresa federal (como já apontamos a Ferrovia Norte-Sul e, em valores muito pequenos ao final da década, os estudos e projetos para a Oeste-Leste); as despesas de outras unidades federais³³ são obras em outros pontos do país.

Vê-se um claro ressurgimento do investimento ferroviário, e significativamente concentrado em um eixo básico (a Norte-Sul). No entanto, a constatação mais forte é a de que continuou existindo gasto da União com a malha da antiga RFFSA que, nos anos 90, foi inteiramente transferida ao setor privado. Trata-se de despesa de duvidoso fundamento legal ante os termos da lei de concessões, bem como uma medida de política pública inconsistente com os objetivos que norteiam qualquer política de concessão de ferrovias³⁴.

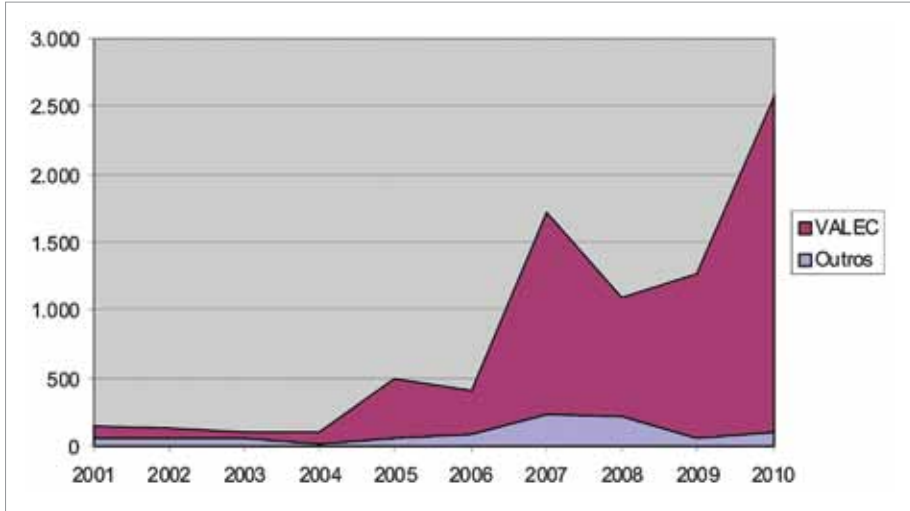
32 *Para uma visão da privatização ferroviária, cf. Marques, 1996.*

33 *Ministério dos Transportes, ANTT e DNIT.*

34 *Para uma descrição completa deste problema, cf. Bittencourt, 2009.*

GRÁFICO 8
Investimento federal em ferrovias por Unidade Orçamentária
Distribuição por trechos

Em R\$ milhões de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI).

Para explorar a suficiência dos investimentos ferroviários, comparamos a evolução (com base 2001 = 100) do investimento em ferrovia e da tonelagem transportada. Para tanto, é imprescindível somar ao investimento federal o montante investido pelas concessionárias, divulgado oficialmente pela agência reguladora³⁵, resultando na evolução do gráfico abaixo.

A “corrida” do investimento é superior, em proporção, à movimentação de cargas – mas o que salta aos olhos é a limitação do crescimento do volume transportado ante a necessidade de um crescimento do modal ferroviário na matriz de transporte³⁶ – o que indica também uma fragilidade do investimento ferroviário. Ressalte-se, porém, que a maior parte do investimento federal foi realizada na Ferrovia Norte-Sul, que ainda não entrou em operação senão em um pequeno trecho isolado³⁷. Portanto, parte

35 ANTT, 2009.

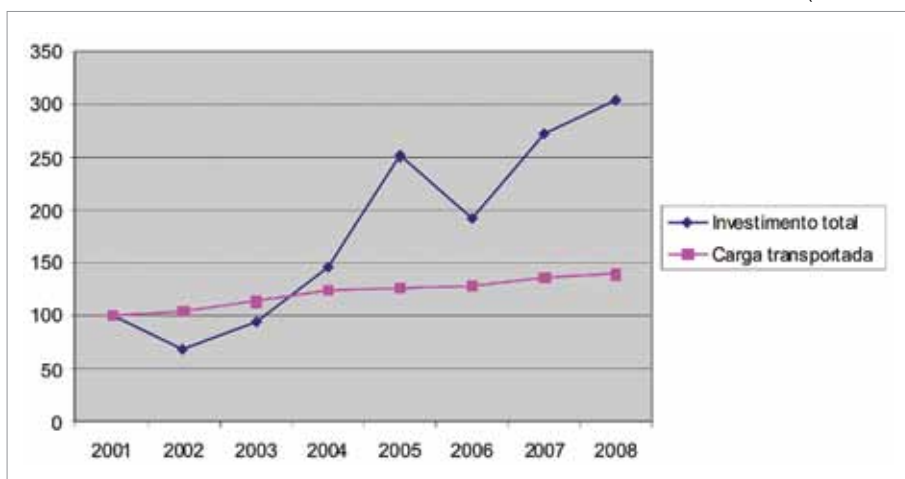
36 Sobre a excessiva concentração da matriz de carga no modal rodoviário e a necessidade de expansão da participação do transporte sobre trilhos, cf. IPEA, 2010, p. 402 e 527.

37 E nem tem cronograma consistente de finalização das obras civis, sistemas e estruturas de operação.

desse investimento ainda não entrou em fase de maturação, de forma que se pode esperar nos próximos anos – a depender da efetiva entrada em operação do trecho integral da Norte-Sul, da qual não se tem cronograma oficial – uma expansão da capacidade produtiva.

GRÁFICO 9
Investimento total em ferrovias
Comparação com tonelage transportada

Em número-índice (2001 = 100)



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos; Investimentos privados a partir do Anuário Estatístico do Transporte Terrestre (ANTT, 2009)

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI) e das tabelas IPEADATA (<http://ipeadata.gov.br>). Não há dados de tonelage e investimentos privados posteriores a 2008.

OBS: A evolução em número-índice utiliza os dados em R\$ de 2010, sendo portanto estimativa do valor real dos investimentos realizados.

Aqui também é possível buscar uma aproximação do porte físico do investimento a partir dos custos padrão informados³⁸ pelo DNIT – com as mesmas limitações de análise envolvidas nesse exercício para as rodovias. Na tabela abaixo, o investimento (público e privado) dos exercícios 2004 a 2008 encontra-se relacionado ao custo padrão informado para a construção de um quilômetro de trecho ferroviário. Também se compara esse valor estimado com a extensão da malha ferroviária em 2008, para uma ideia da magnitude do investimento frente à rede existente.

38 Brasil, 2007.

TABELA 3

Investimento total em transporte ferroviário – em km equivalentes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Em R\$ milhões de 2010							
Investimento total	1.820	1.264	1.701	2.660	4.572	3.495	4.933	5.520
	Em km de ferrovia							
Em km ampliado	356	248	333	521	896	685	966	1.081
	Em % sobre o total de km da malha ferroviária nacional em 2008							
Em % da malha ampliada	1,16	0,80	1,08	1,69	2,91	2,22	3,14	3,51

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos; Investimentos privados a partir do Anuário Estatístico do Transporte Terrestre (ANTT, 2009).

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI). Dados físicos: (ANTT, 2009) e Brasil, 2007.

OBS: Não estão disponíveis dados de quilometragem total da malha nacional posteriores a 2008.

Dados unitários utilizados para a composição da tabela: Extensão da malha federal, incluído as concedidas a empresas privadas (2008) - 30.784 km; Custo referencial por km para construção - 5.104.770 (em R\$ de 2010).

Verifica-se um investimento sistematicamente pequeno, embora crescente, capaz de, no seu auge, ampliar no máximo 3,51 % da malha. Também aqui há sinal preocupante: tal ampliação (ou o seu equivalente em duplicações ou melhorias de traçado) é demasiado restrita para que o transporte ferroviário incorpore sequer o crescimento econômico (para não falar na necessária ampliação de sua participação vis-à-vis as rodovias) – limitadas perspectivas, portanto, para uma tão esperada reversão da matriz de transporte em favor dos trilhos³⁹.

Diante dessa constatação, surge outra poderosa confirmação: a inadequação da aplicação prevista de recursos públicos no projeto denominado “trem-bala” ou TAV. A ferrovia ressurte-se ainda de muito mais investimento disseminado em toda a malha tradicional. Por outro lado, a União tem em sua carteira, como concessões a explorar por uma empresa federal, ao menos dois projetos de grande porte, ainda inacabados (a Ferrovia Norte-Sul e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste). Em 2010 o governo federal aplicou R\$ 2,556 milhões de reais em ferrovias (R\$ 2,458 milhões nos dois projetos mencionados). Por outro lado, o orçamento para 2001 prevê R\$ 302 milhões em investimento e custeio para gastos exclusivamente vinculados com o mencionado projeto de trem de alta velocidade entre Rio de Janeiro e São Paulo, distribuídos na forma da tabela abaixo.

39 Para uma estimativa mais detalhada das demandas de investimento ferroviário sob diversos cenários, cf. IPEA, 2010, pp. 546-561.

TABELA 4
Gasto orçado em 2011 para o projeto do trem-bala

Em R\$ nominais

39101 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES		
NATUREZA DE DESPESA	AÇÃO	VALOR AUTORIZADO
4 - Investimento	127K - APOIO A IMPLANTACAO DO TREM DE ALTA VELOCIDADE - TAV (RIO DE JANEIRO - SAO PAULO - CAMPINAS)	173.825.000,00
Total da Unidade		173.825.000,00
39253 - EMPRESA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE ALTA VELOCIDADE S.A. - ETAV		
NATUREZA DE DESPESA		VALOR AUTORIZADO
		500.000,00
1 – Pessoal		6.125.668,00
		5.000.000,00
		15.000.000,00
		146.880,00
3 – Outras Despesas Correntes (custeio)		21.600,00
		29.040,00
		280.896,00
		13.860,00
		2.975.000,00
4 – Investimento		1.700.000,00
		2.720.000,00
5 – Inversões Financeiras		94.500.000,00
Total da Unidade		129.012.944,00
TOTAL GERAL		302.837.944,00

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos;

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasi

Valores Autorizados = Dotação inicial prevista na lei orçamentária mais modificações realizadas por Créditos Adicionais

Trata-se de valores autorizados, não tendo havido, até março de 2011, nenhum desembolso⁴⁰, representando, porém, tanto uma estimativa dos gastos pretendidos como a possibilidade já concedida de que sejam realizados. Portanto, a construção de um trem-bala já prevê e permite, no primeiro ano de seu empreendimento, uma série de despesas federais de custeio e investimento (inclusive a criação de uma nova empresa estatal e a participação pública no capital de uma concessionária que se anunciava inicialmente inteiramente privada) que alcançam pelo menos

40 Todas as dotações apresentam-se em 14/03/2001 com valores empenhados iguais a zero.

11,81 % de tudo o que a União realmente investiu em ferrovias no ano de maior investimento no setor (2010). Mesmo desconsiderando as fortes e fundamentadas críticas já publicadas à viabilidade e eficiência do projeto analisado em si mesmo, essa proporção é profundamente questionável: se existem recursos federais para aplicação em ferrovias, muito mais crítico e prioritário parece ser aplicá-los na conclusão dos projetos ora em andamento, que por tal condição terão muito menor prazo de maturação e cujo potencial de fazer crescer o potencial de transporte da malha nacional é incomparavelmente maior .

4 – A MODO DE CONCLUSÃO

Todas as avaliações que pudemos apresentar convergem para a seguinte conclusão: o panorama de investimentos da última década foi extremamente limitado, embora tenha havido, porém, uma retomada forte nos seus quatro derradeiros anos , que não chegou a alcançar as mesmas proporções relativas do crescimento do PIB.

Essa recuperação, no entanto, comporta um significado menor do que os números agregados sugerem, na medida em que majoritariamente está conformada por investimentos do setor petróleo e gás, que – não obstante a sua inegável importância – encontram-se diretamente vinculados ao mercado internacional destas commodities, com encadeamentos menores no conjunto da economia. Isso significa, em síntese, que o grande volume do investimento em petróleo e gás não afasta a fragilidade da oferta de infraestrutura produtiva, pela trajetória vacilante dos demais setores pesquisados.

Outro fator de preocupação quanto à viabilidade mesma dos investimentos não vinculados ao setor petróleo é a elevada taxa de inscrição em “Restos a Pagar”, acumulada ao longo de sucessivos exercícios, o que representa a acumulação de dívidas para o setor público federal que comprometem a sustentabilidade da continuidade do investimento, uma vez que exigem, para serem solvidas, a aplicação de recursos financeiros que concorrem com os investimentos orçados nos exercícios futuros.

A análise setorial específica dos transportes à luz dos dados da produção e da demanda de fato enseja o receio de estrangulamentos e restri-

ções ao desenvolvimento: um volume de recursos insuficiente para fazer frente ao crescimento da demanda em rodovias e ferrovias e decisões altamente questionáveis no investimento ferroviário (realização de obras na malha concedida ao setor privado e concentração injustificada de recursos no projeto do “trem-bala”), todos são recortes parciais dos desafios de elevar e qualificar o investimento. Este trabalho assume a natureza de um ponto de partida, subsidiando novas iniciativas de pesquisa de mais fôlego e foco, que auxiliem o país a superar esses desafios.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTI, 2009. Brasil. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres - AETT/2009**. Disponível em < http://www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/principal.asp>.

ANUATTI NETO et alii, 2003. Anuatti Neto, Francisco et alii. **Costs and Benefits of Privatization: Evidence from Brazil** (Research Network Working Paper #R-455). Washington: World Bank, 2003.

ARVATE & BIDERMAN, 2004. Arvate, Paulo & Biderman, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BITTENCOURT, 2009. Bittencourt, Fernando. **Investimento público federal em infra-estruturas de transportes em regime de concessão – subsídios para o desenho de políticas** (Consultoria Legislativa do Senado Federal: Textos para Discussão 60). Brasília: Senado Federal, 2009. (<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto60%20-%20Fernando%20Moutinho.pdf>).

BRASIL, 1964. Brasil. Leis, decretos, regulamentos. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. **“Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”**. Brasília, Diário Oficial da União, 19.04.64.

BRASIL, 1999. Brasil. Ministério do Orçamento e Gestão, Portaria no 42, de 14 de abril de 1999. **“Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o,**

ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências”. Brasília, Diário Oficial da União, 15.04.99.

BRASIL, 2007. Brasil. Leis, decretos, regulamentos. **Lei de Diretrizes orçamentárias para 2008 - Anexo II - Relação das Informações Complementares ao projeto de lei orçamentária 2008 – Item III – detalhamento dos custos unitários médios utilizados na elaboração dos orçamentos para os principais serviços e investimentos, justificando os valores adotados.**

BRASIL, 2010. Brasil. Leis, decretos, regulamentos. Lei no 12.309, de 09 de agosto de 2010. **“Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.”.** Brasília, Diário Oficial da União, 18.08.2010.

CASTRO & LESSA, 2005. Castro, Antônio Barros & Lessa, Carlos. **Introdução à economia: uma abordagem estruturalista.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

DABÁN & HÉLIS, 2010. Dabán, Teresa & Hélis, Jean-Luc. **A Public Financial Management Framework for Resource-Producing Countries** (IMF Working Paper 10/72 - Fiscal Affairs Department). Washington: International Monetary Fund, 2010.

FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008. Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008

GIAMBIAGI & ALEM, 2001. Giambiagi, Fabio & Alem, Ana Claudia. **Finanças públicas.** Rio de Janeiro: Campus, 2001

GOBETTI, 2006. Gobetti, Sérgio Wulf. **As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos.** In Revista do Tribunal de Contas da União, 36 (107), jan-dez/2006.

IPEA, 2010. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura econômica no Brasil : diagnósticos e perspectivas para 2025.** Brasília : Ipea, 2010.

IUDÍCIBUS; MARTINS; GELBCKE, 2000. Iudícibus, Sérgio; Martins,

Eliseu; Gelbcke, Ernesto Rubens. **Manual de contabilidade das sociedades por ações: aplicável às demais sociedades.**São Paulo: Atlas, 2000.

KEYNES, 1985. Keynes, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARQUES, 1996. Marques, Sergio de Azevedo. **Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro (Texto para discussão 34).** Brasília: IPEA, 1996.

MENDES, 2010. Mendes, Marcos. **TREM DE ALTA VELOCIDADE: caso típico de problema de gestão de investimentos** (Consultoria Legislativa do Senado Federal: Textos para Discussão 77). Brasília: Senado Federal, 2010. (< http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/TD%2077%20-%20Marcos%20Mendes.pdf>).

MENDES, 2011. Mendes, Marcos. **TREM DE ALTA VELOCIDADE: novas informações para debater o projeto** (Consultoria Legislativa do Senado Federal: Textos para Discussão 82). Brasília: Senado Federal, 2011. (< http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/TD%2082%20-%20Marcos%20Mendes.pdf>).

MENDES et alii, 2006. Mendes, Marcos (org.) et alii. **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil.** Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto Braudel, 2006.

MUSSOLINI & TELES, 2010. Mussolini, Caio Cesar & Teles, Vladimir Köhl. **Infraestrutura e produtividade no Brasil.** In Revista de Economia Política, 30 (4), out-dez/2010.

PAULANI & BRAGA, 2006. Paulani, Leda Maria & Braga, Márcio Bobik. **A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia.** São Paulo: Saraiva, 2006

PINTO JUNIOR et alii, 2010. Pinto Junior, Helder (Coord.) et alii. **Perspectivas do investimento em infraestrutura** (Projeto PIB - Perspectiva do investimento no Brasil ;v.1) - Rio de Janeiro:Synergia: UFRJ, Instituto de Economia; Campinas:UNICAMP, Instituto de Economia, 2010.

ROSSETTI, 1986. Rossetti, José Paschoal. **Contabilidade social**. São Paulo: Atlas, 1986.

SILVA & CÂNDIDO JR., 2007. Silva, Alexandre Manoel Angelo da & Cândido Júnior, José Oswaldo. **É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira?** (Texto para discussão 1266). Brasília: IPEA, 2007.

VILLAFUERTE & LÓPEZ-MURPHY, 2007. Villafuerte, Mauricio & López-Murphy, Pablo. **Fiscal Policy in Oil Producing Countries During the Recent Oil Price Cycle** (IMF Working Paper 10/28 - Fiscal Affairs Department). Washington: International Monetary Fund, 2010.

PREVIDÊNCIA SOCIAL, MAIS DO QUE UMA QUESTÃO FISCAL

Wagner Primo¹

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social vem sendo objeto dos mais variados e diversos estudos, pesquisas, teses. Porém, a imensa maioria dos trabalhos, em geral, tem focado sua análise nos aspectos fiscais, conferindo ênfase à situação financeira e atuarial da previdência e ao impacto nas contas dos países, buscando, desse modo, contribuir com as discussões que vão definir o futuro dos sistemas de seguridade social.

No Brasil, esse enfoque é cotidianamente levantado pela mídia, que quase sempre apresenta o sistema previdenciário como deficitário e responsável por colocar em risco o equilíbrio das contas nacionais, preconizando, ainda, a necessidade de modificações no regime previdenciário de forma a tornar mais difícil o acesso aos benefícios, bem como reduzir o seu valor. Entretanto, raramente, são divulgados estudos, como “A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005”, de Denise Lobato Gentil (2007), que questionam essa abordagem ao apontar a Previdência Social não como a vilã, mas como um sistema verdadeiramente prejudicado pela política econômica adotada.

Embora a discussão dos aspectos fiscais seja importante, não deve ser a única diretriz a orientar e pautar todas as questões referentes à Previdência Social. Muitos pontos – como a forma de financiamento da

¹ Wagner Primo é Diretor da Consultoria de Orçamento e de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, especialista em Gestão Fiscal.

previdência, o reajuste dos benefícios – podem e devem ser observados sobre outros ângulos.

Além disso, a Previdência Social está relacionada com diversas outras questões econômicas e sociais, tais como a redução da pobreza e da desigualdade de renda, economias municipais, redução de diferenças de gênero, migração, educação, saúde, arranjos familiares, entre outros.

Torna-se necessário, portanto, saber e entender qual o papel desempenhado pela previdência em todas as situações. Este é o objetivo deste artigo, o qual está orientado, porém, mais a instigar o debate e menos a responder a todas as críticas conferidas ao nosso sistema previdenciário.

2 CONTRIBUIÇÃO SOBRE A FOLHA

A forma de financiamento da Previdência Social, nos últimos anos, tem sido colocada continuamente em cheque. Durante muito tempo, apregou-se a necessidade de se substituir as contribuições incidentes sobre a folha de pagamento destinadas ao financiamento da Previdência Social por outro tipo de tributação. Foram sugeridos, em substituição à utilização de contribuição sobre a folha de pagamento, o lucro, a movimentação financeira, o faturamento, o valor agregado e até um adicional sobre o imposto de renda.

Os argumentos mais utilizados para defender a substituição da contribuição sobre a folha de pagamento são os de que a desoneração da folha de pagamentos possibilitaria o aumento do nível e da formalização de empregos e que essa tributação se encontra exaurida como forma eficiente de financiar a previdência.

Os argumentos apresentados, aparentemente difíceis de serem refutados, na realidade devem ser considerados com ressalvas. Vejamos: em relação à possibilidade de aumento do nível e da formalização de empregos, grande parte dos estudos não comprova tal tese. Pelo contrário, Gruber (1995) e Fernandes e Menezes Filho (2002) demonstram que alterações no nível de tributação da folha não afetariam o nível de emprego e de formalização. A experiência recente, com o fracasso de políticas baseadas nessas premissas, como o caso do primeiro emprego, também nos induz

à conclusão que reduzir a tributação da folha não alavancaria o nível de emprego e de formalização.

A trajetória da arrecadação previdenciária nos últimos tempos, crescendo mais do que outros tributos, demonstra claramente que a contribuição sobre folha de pagamento continua a ser um instrumento eficiente para o financiamento dos benefícios previdenciários. Entretanto, não podemos deixar de reconhecer que a arrecadação previdenciária é muito sensível ao comportamento de médio/longo prazo da economia. O comportamento de curto prazo não influencia tanto a arrecadação previdenciária, como se observou durante a recente crise econômica. É preferível, para as empresas, esperar uma definição de como se comportará a economia ao longo do tempo, do que tomar decisões imediatas em relação aos recursos humanos.

Hoje já é comum se falar, simplesmente, em desoneração da folha de pagamento sem a substituição dessa contribuição por outro tipo de tributação. E tem sido apresentada uma nova motivação: a necessidade de desoneração das exportações em razão da perda de competitividade de produtos brasileiros no mercado internacional.

Não é possível deixar de reconhecer que, nos últimos anos, ocorreu uma recuperação dos salários do trabalhador brasileiro, o que se refletiu no custo dos produtos exportados. A tributação sobre a folha de pagamento, nesses casos, repercute também no valor final dos produtos. Reconhecemos que não é recomendável, para qualquer país, incluir tributos no custo dos produtos que exporta. No entanto, é quase certo que o melhor modo de resolver essa situação não é simplesmente reduzir a tributação da folha. Alguma forma de compensação poderia ser introduzida, constituindo, assim, uma contrapartida às empresas exportadoras.

Mas o mais preocupante são as demais consequências dessa política. Essa redução fará com que a contabilidade oficial da previdência, que hoje já não considera todas as receitas da seguridade social nem as renúncias previdenciárias, apresente como resultado um aumento expressivo da necessidade de financiamento do setor, a ser coberto com recursos do tesouro – o que seria utilizado para fortalecer o argumento dos que apontam a Previdência Social como a mãe de todos os males fiscais do país.

Além disso, abre-se a possibilidade de que sejam majorados outros

tributos para compensar a perda de arrecadação decorrente da desoneração, e que esse aumento recaia em tributos indiretos, os quais, em geral, penalizam sobremaneira a população mais pobre.

3 REDUÇÃO DO TETO

Em janeiro de 2004, o teto de benefícios da previdência foi estipulado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), por força da Emenda Constitucional Nº 41, de 2003. Esse valor equivalia, à época, a 10 (dez) salários mínimos e, a partir dessa data, passou a ser reajustado na mesma data e pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Nesse período, os benefícios do RGPS e o salário mínimo tiveram aumentos diferenciados. O salário mínimo foi reajustado a cada ano, levando-se em conta a inflação do período anterior e a concessão de ganhos reais, em geral, com base no crescimento real do PIB. Paralelamente a essa situação, os benefícios previdenciários não obtiveram reajustes muito superiores à inflação do período.

TABELA 1

Evolução dos valores do teto de contribuição e do Salário Mínimo

	Teto de Contribuição do RGPS	% de reajuste	Salário Mínimo	Relação Teto / Salário Mínimo	% de reajuste
Jan/04	R\$ 2.400,00	-	R\$ 240,00	10,00	-
mai/04	R\$ 2.508,72	4,53%	R\$ 260,00	9,65	8,33%
mai/05	R\$ 2.668,15	6,36%	R\$ 300,00	8,89	15,38%
abr/06	R\$ 2.801,56	5,00%	R\$ 350,00	8,00	16,67%
abr/07	R\$ 2.894,28	3,31%	R\$ 380,00	7,62	8,57%
mar/08	R\$ 3.038,99	5,00%	R\$ 415,00	7,32	9,21%
fev/09	R\$ 3.218,90	5,92%	R\$ 465,00	6,92	12,05%
jan/10	R\$ 3.467,40	7,72%	R\$ 510,00	6,80	9,68%
abr/11	R\$ 3.689,66	6,41%	R\$ 545,00	6,77	6,86%

Como pode ser visto na Tabela 1, até o ano de 2010 os percentuais dos reajustes do teto de contribuição do RGPS foram bem inferiores aos índices aplicados ao salário mínimo. Em razão dessas diferenças,

verifica-se que hoje o teto de contribuição do RGPS corresponde a apenas 6,77 salários mínimos.

Apresentam-se, então, duas questões fundamentais: qual a consequência dessa política para o sistema previdenciário e qual parcela de segurados está sendo afetada e com que resultados?

Considerando que dez salários mínimos equivalem, hoje, a R\$ 5.450,00 (cinco mil quatrocentos e cinquenta reais), conclui-se que todos os segurados que percebem remuneração entre o teto de contribuições e este valor estão sendo afetados pela política atual de reajuste. Mas, quantos segurados efetivamente encontram-se nessa situação? Por quanto tempo contribuíram com valores acima do teto de contribuição? Quantos segurados efetivamente se aposentaram sob essas condições? Qual o valor médio de redução no valor dos benefícios e qual o seu valor total?

Se essa política perdurar, mantendo o mesmo ritmo de reajuste, o teto de contribuição do RGPS corresponderá a três salários mínimos em 14 anos, a dois mínimos em 21 anos, e em menos de 35 anos serão os mesmos.

Isso mudará completamente a abrangência do sistema previdenciário, sem que se tenha alcançado a possibilidade de se discuti-lo amplamente. No limite, estaremos mais próximos de um sistema de renda mínima do que de um sistema previdenciário. Nesse caso, qual tipo de proteção irá substituir a assegurada pela Previdência Social? A previdência privada será a grande beneficiada dessas alterações? As organizações de classe fornecerão previdência complementar em substituição à previdência social?

Ademais, como essas alterações se darão de modo lento, gradual, é possível que grande parte dos segurados sequer perceberá a redução da proteção ofertada pelo RGPS e a redução drástica de seus rendimentos, no momento da aposentadoria.

4 SALÁRIO MÍNIMO

A falta de uma política pré-defnida de reajuste do salário mínimo obrigava que, a cada ano, se repetisse uma acalorada discussão sobre quais índices deveriam ser utilizados.

Entretanto, mesmo com uma sistemática de reajuste definida para os próximos quatro anos, pode-se atestar na mídia um claro movimento de contestação a essa política. Além de abordarem questões fiscais, principalmente em razão da previsão de reajuste real significativo para 2012, apontam, entre outros argumentos, que o salário mínimo não serviria mais como instrumento de combate a pobreza, sendo melhor, assim, destinar recursos a outros programas.

O Regime Geral de Previdência Social era, rotineiramente, apontado como obstáculo a concessão de reajustes maiores. Afirmava-se que a concessão de reajustes maiores levaria a um maior desequilíbrio financeiro, com a necessidade de aporte de mais recursos por parte do Tesouro Nacional, agravando, desse modo, a situação fiscal do país, e que, a longo prazo, o próprio sistema previdenciário se tornaria inviável, o que impedia a concessão de reajustes maiores ao salário mínimo.

Na discussão da definição do valor do salário mínimo para o ano de 2011 esse argumento não configurou a questão central. O governo federal apresentava como principal empecilho à concessão de aumento maior para o salário mínimo a concorrência de recursos, como os destinados às obras do Programa de Aceleração do Crescimento – (PAC) e outras iniciativas sociais, além da necessidade de obtenção de superávit primário.

Com o valor do novo salário mínimo, cerca de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais), o saldo do RGPS, conforme os dados constantes da Lei Orçamentária para 2011, apresentará um resultado negativo de 0,91% do PIB. Mantendo a política de redução do resultado negativo, alcança praticamente a metade do valor observado em 2004 (- 1,80% do PIB).

Mesmo se fosse atendida a reivindicação levantada pelas centrais sindicais, que fixa o salário mínimo em R\$ 580,00 (quinhentos e oitenta reais), seria mantida a tendência de queda do saldo do RGPS que atingiria -1,07% do PIB.

Parece, então, que, em ambiente de crescimento econômico, a Previdência Social não representa impedimento à concessão de aumentos reais ao valor do salário mínimo.

5 PREVIDÊNCIA, REDUÇÃO DA POBREZA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A participação da previdência social na redução dos níveis de pobreza e na redução da desigualdade de renda tem merecido especial atenção, sendo abordada em diversos estudos.

Aponta Barros *et alli* (2007) que, embora avanços significativos tenham ocorrido em relação à redução da desigualdade de distribuição de renda, muito ainda se faz necessário para se alcançar um grau desejável de distribuição.

Em relação aos níveis de pobreza, verifica-se redução expressiva nos últimos anos, ao ponto do governo federal se permitir apresentar como objetivo do governo a erradicação da pobreza.

Revela-se, portanto, importante e necessária a continuidade destes estudos de forma a permitir avaliar e quantificar o resultado das políticas públicas voltadas para a redução da pobreza e redução da desigualdade na distribuição de renda, bem como para permitir a correção de políticas e adoção de novas medidas.

Chama atenção o fato de inúmeros trabalhos apresentados questionarem a efetividade da previdência social como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade de renda. Alguns dos estudos preconizam, inclusive, a importância de reformulações supostamente necessárias para tornar mais efetivo esse papel da previdência social.

As seguintes questões, basicamente, são levantadas: a utilização da previdência social como instrumento de redução da pobreza e desigualdade de renda; a falta de eficiência da previdência para atingir esses objetivos; e a previdência não representar o sistema ideal para alcançar os melhores resultados.

Argumentam, portanto, que o desenho da Previdência Social deveria se ater ao âmbito do seguro social, com vinculação de benefícios às contribuições realizadas, sendo este o papel que lhe é reservado na Constituição. Independente da determinação constitucional, em uma sociedade com altos índices de pobreza e desigualdade de renda nada mais recomendável que o sistema de previdência atue auxiliando na reversão desse lamentável

quadro. Entretanto, grande parte da estrutura do sistema previdenciário e, conseqüentemente, de suas propriedades distributivas e de redução da pobreza, advêm de dispositivos constitucionais.

A lógica que circunscreve a Previdência Social a um instrumento ineficiente na diminuição da pobreza e das desigualdades sociais deve ser observada com cuidado. Sátyro e Soares (2010) analisando o impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade dividiram os rendimentos dos moradores dos domicílios em seis componentes, sendo dois deles a renda das aposentadorias e pensões indexadas ao salário mínimo e a renda das aposentadorias e pensões maiores que um salário mínimo. O estudo apontou que as aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo, se bem focalizadas, tendem a reduzir a desigualdade em uma perspectiva longitudinal, enquanto as demais reproduziriam as disparidades.

De forma similar, Silveira (2008) conclui que, diferenciando o regime geral do sistema a que estão submetidos os servidores públicos, evidencia-se o caráter distributivo das aposentadorias e pensões do RGPS.

A existência de políticas que obtenham melhores resultados que a Previdência Social não constitui motivo para excluir a sua utilização na redução da pobreza e das discrepâncias de renda. Pelo contrário, representa um estímulo para se encontrar a melhor conjugação de políticas de forma que os resultados alcançados possam ser maximizados, lançando mão de todos os instrumentos possíveis.

6 PREVIDÊNCIA RURAL

A importância da previdência rural no Brasil, bem como seu inegável alcance social, é evidenciada em estudo consolidado por França *et alli* (2009), o qual aponta que, em 2006, dos três milhões de agricultores familiares, que declararam ter obtido alguma receita advinda do estabelecimento rural, cerca de 1,7 milhão (quase 60%) disse ter recebido outras receitas, sendo que destas 65% provêm de aposentadorias ou pensões.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que ocorreu o crescimento da previdência rural. Tal transformação conduziu à realização de

diversos estudos e pesquisas que atestaram diversos efeitos não esperados da previdência rural. Embora muitos desses efeitos possam ser verificados na previdência social em geral, no setor rural os resultados se dão de forma muito mais acentuada.

A redução da pobreza e da desigualdade pode ser considerada o mais relevante desses efeitos. Efetivamente, em uma população com níveis de pobreza muito elevados a universalização da previdência possibilitou um expressivo aumento de renda, contribuindo, assim, para a redução desses níveis.

O aumento de renda gerado pelos benefícios previdenciários acabou por provocar uma série de transformações. Conforme Delgado (1999), notam-se benefícios significativos em relação à condição dos domicílios, como aumento no número de cômodos, melhoria no material de construção utilizado, maior acesso à infraestrutura de água, energia elétrica, sanitária e de telefonia, aumento do número de casas próprias e maior acesso a bens duráveis (fogão a gás, geladeira, freezer, televisão, etc).

Observa-se também que na maioria dos domicílios com beneficiários são desenvolvidas atividades agrícolas, e que parcelas significativas dos benefícios são utilizadas para custear tais atividades. Situação verificada, principalmente, em regiões onde prevalece a agricultura familiar.

As alterações não ficaram restritas a aspectos econômicos. Pode-se observar que os arranjos familiares sofreram mudanças significativas, como a ampliação do número de famílias com a presença de idosos, principalmente naquelas em que o idoso é o chefe; o aumento do número de gerações no mesmo domicílio; e o maior número de famílias com a presença de um adulto que não se caracterize como chefe de família ou cônjuge. Atesta-se, também, uma diferença do relacionamento do idoso com o resto da família, uma vez que este deixa de ser dependente e passa a assumir o papel de provedor, o que lhe confere maior poder.

7 PREVIDÊNCIA E ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS

As transferências de rendas por meio de benefícios previdenciários funcionam como estímulo ao desenvolvimento da economia local? A Pre-

vidência Social exerce algum papel na redução das desigualdades regionais de renda? A Previdência Social influencia de alguma forma as migrações dentro de uma microrregião ou entre microrregiões próximas? E quais seriam esses efeitos sobre as economias locais? Quais os efeitos dos gastos do governo local em comparação com os benefícios previdenciários na economia local?

Essas são algumas das diversas questões que podem ser levantadas sobre o papel desempenhado pela Previdência Social em relação à economia dos municípios. Esse aspecto da previdência carece, ainda, de estudos e pesquisas aprofundadas que permitam chegar a algum posicionamento.

França (2004) nos apresenta dados com os valores, de 2003, dos benefícios e da arrecadação previdenciária por município, bem como com os valores repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esses dados nos mostram que, em mais 67,8% dos municípios, os valores dos benefícios previdenciários superam os repasses do Fundo de Participação dos Municípios e, em mais de 83,5% dos municípios, ultrapassam a arrecadação previdenciária. Além disso, em alguns estados os valores dos benefícios chegam a representar mais de 10% do Produto Interno Bruto regional. Expõe, também, uma série de depoimentos que evidenciam o papel que os beneficiários da previdência - aposentados e pensionistas - exercem na economia local.

Já Caetano (2008) conclui que a Previdência Social no Brasil atua como grande distribuidor de renda regional, pois os municípios com maior produto interno bruto transferem renda por meio dos benefícios previdenciários aos municípios mais pobres. O mesmo autor argumenta ainda a necessidade de estudos que verifiquem a eficiência da previdência como instrumento das desigualdades regionais, arriscando, porém, uma resposta negativa a essa questão, uma vez que a transferência de renda não vem acompanhada da devida criação de condições que estimulem o dinamismo das economias locais.

No estudo das questões já levantadas, também deve ser levada em consideração, dada a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, a possibilidade de se observar resultados distintos para municípios, seja em razão de tamanho, população, localização, seja face à adoção de práticas de gestão municipal, entre outras variáveis.

8 PREVIDÊNCIA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E RELAÇÕES SOCIAIS

Não há dúvidas que a Previdência Social contribui para o aumento da renda familiar. A renda familiar representa importante, inegável fator, para se alcançar bons níveis de escolaridade, condições de saúde, bem como em relação as decisões quanto à migração e ao tamanho da família, entre outros. Dessa forma, é lícito supor que esse o sistema previdenciário exerce relevante papel nessas questões.

Reis e Camargo (2007) afirmam que as aposentadorias e pensões parecem ter efeito positivo sobre a acumulação de capital humano. O aumento da renda domiciliar com aposentadorias e pensões faz com que a probabilidade do jovem estar estudando ou estudando e trabalhando seja maior do que apenas participando do mercado de trabalho. E, principalmente, que os impactos são mais acentuados em relação à probabilidade dos jovens estarem frequentando a escola.

Alguns trabalhos, como o de Reis e Crespo (2009), demonstram que a renda familiar é um determinante importante da saúde infantil. De tal forma que crianças em domicílios mais ricos tendem a dispor de condições de saúde melhor do que crianças em domicílios mais pobres. Ora, se a previdência contribui para o aumento da renda familiar, em que medida pode estar colaborando para a melhoria da saúde das crianças? Nesse caso, estaria auxiliando, inclusive, que crianças com melhores condições de saúde venham a ser adultos mais produtivos?

As alterações nos arranjos familiares, no Brasil, parecem ter sido influenciadas pela Previdência Social. Camarano e El Ghaouri (2003) apontam que a ampliação de família dos idosos parece ser uma estratégia utilizada para beneficiar tanto as gerações mais velhas quanto as mais novas, com indícios de que as gerações mais novas são as maiores beneficiadas. Há a predominância de arranjos do tipo idoso(a) com filho, sendo que, em 86% das famílias com a presença de idosos, estes são os chefes ou cônjuges. A importância da renda dos idosos fica evidenciada quando mais de 30% dos filhos adultos residindo em família de idosos não estudavam nem trabalhavam.

Outra questão interessante se refere à influência dos benefícios pre-

videnciários na decisão de migrar ou não. O aumento da renda familiar proporcionado pelos benefícios influi na decisão de migrar dos membros da família? Considerando que a propensão por migrar é maior entre pessoas mais jovens e o aumento do número de filhos adultos que permanecem residindo com os pais, é possível que a previdência esteja servindo como fator desestimulante à migração?

9 PREVIDÊNCIA E GÊNERO

As definições das regras de acesso aos benefícios concedidos pela Previdência Social têm sido tomadas, unicamente, em razão de questões fiscais, quando deveriam considerar todas as implicações associadas à sua implementação. Muitas dessas decisões têm efeitos diferenciados conforme o gênero do segurados, que normalmente não são previamente estimados e levados em conta na aprovação de novas regras.

O fator previdenciário, trazido pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1998, deveria ser neutro em relação ao gênero do segurado. Porém, desde sua implementação, vem penalizando muito mais as trabalhadoras que os trabalhadores.

O valor do benefício inicial do segurado consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo multiplicado pelo fator previdenciário. O fator previdenciário definido como resultado de uma expressão aritmética², o qual aumenta em razão do tempo de contribuição e da idade do segurado, é inversamente proporcional à expectativa média de sobrevida.

O segurado homem pode requerer o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, com salário de benefício integral, ao completar 35 anos de contribuição, e a mulher ao completar 30 anos de contribuição. Delgado *et alli* (2006) apontam que, com a incidência do fator previdenci-

2 $f = Tc \times a / Es \times [1 + (Id + Tc \times a)/100]$, onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição;

Id = idade no momento da aposentadoria; e

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31

ário, para o segurado com 60 anos somente não haverá redução do salário de benefício se completar 39 anos de contribuição, o que significa quatro anos adicionais de contribuição. Já a mulher com 59 anos idade e 35 anos de contribuição, tem que trabalhar cinco anos a mais para não diminuir o valor do benefício.

Os autores também ressaltam que, em razão da diferença no tempo de contribuição necessário para se requerer aposentadoria, o impacto da aplicação do fator previdenciário, entre os anos de 2000 e 2004, repercute diferentemente no valor das aposentadorias concedidas, com perdas maiores para as mulheres do que para os homens.

Confirmam as observações de Delgado *et alli* (2006) em relação à maior perda no valor das aposentadorias para as seguradas: a aplicação inicial do fator previdenciário para um trabalhador e uma trabalhadora que começaram a trabalhar aos 20 anos e poderiam aposentar-se com salário de benefício integral, respectivamente, aos 55 e 50 anos. A aplicação do fator previdenciário para o trabalhador representa uma redução de 28% no valor do benefício, enquanto para a trabalhadora a perda chega a 40%. Se ambos os segurados optarem por postergar a aposentadoria para aumentar o valor do benefício, o segurado deveria contribuir por mais cinco anos e a segurada por mais oito anos, a fim de receberem o valor integral do salário de benefício. Na realidade, esse tempo adicional deverá ser ainda maior, uma vez que a expectativa média de sobrevida, apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aumenta a cada ano, sendo os novos valores incorporados no cálculo do fator previdenciário.

Há algum tempo já se pode observar a inclusão, nas discussões sobre previdência, da necessidade de se alterar a diferença de tempo de contribuição³ e de idade⁴ para concessão de aposentadoria entre homens e mulheres. Schwarzer *et alli* (2009) expõem que no Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), criado pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, um dos consensos alcançados foi sugerir que, no futuro, sejam avaliadas as diferenças entre as idades de aposentadoria entre homens e mulheres.

A abertura dessa discussão, que objetiva igualar as condições de

3 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres.

4 65 anos para os homens e 60 para as mulheres.

aposentadoria de homens e mulheres, é motivada por questões fiscais, na tentativa de reduzir as despesas da previdência social. Justificam a opção pelo aumento do tempo de contribuição e da idade para aposentadoria, com base no fato da expectativa de sobrevida das mulheres ser maior que a dos homens. Dessa forma, argumentam que seria um contrassenso, em um sistema atuarial, manter a situação atual. Em contrapartida, a defesa clássica para manter a diferenciação no tempo de contribuição e na idade é de que essa diferença é uma política compensatória em razão da dupla jornada de trabalho das mulheres.

Pouco estudado é o caráter compensatório dessa política para a diferença salarial, como se nota no mercado de trabalho, entre homens e mulheres. Se considerarmos um homem e uma mulher que tenham começado a trabalhar com 20 anos de idade, estes se aposentariam, respectivamente, aos 55 e 50 anos. Quando os dois tiverem 55 anos, idade de aposentadoria do homem, terão uma expectativa média de sobrevida de 23,1 e 26,9 anos, respectivamente. Nesse caso, a mulher receberia aposentadoria durante 8,8 anos a mais do que o homem, tempo este que amenizaria a diferença salarial observada em desfavor da mulher no mercado de trabalho.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira intenção deste texto foi procurar demonstrar que a Previdência Social não pode e não deve ser reduzida a uma mera soma algébrica de apuração de receitas e despesas. A Previdência Social desempenha um papel muito maior na sociedade, sendo que muitas dessas funções sequer foram devidamente analisadas. E ainda há muitos estudos que apresentam conclusões divergentes, o que confirma a necessidade de um maior aprofundamento da matéria.

Não pretendemos, também, aqui apresentar respostas. Pelo contrário, a intenção foi justamente fazer perguntas, levantar questões ainda não respondidas ou estudadas, apresentar perspectivas diferentes das habitualmente abordadas em determinados assuntos.

Muitas das conquistas sociais, entre elas a Previdência Social, têm sido questionadas pelo seu custo e os respectivos reflexos fiscais. E a discussão não pode se reduzir e se pautar única e exclusivamente por esse

aspecto. É necessário enxergar esse sistema em seus variados, complexos e diversificados aspectos, permitindo que seja levado à discussão todo o imenso conjunto de implicações sociais e econômicas que a ampla rede de previdência aporta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, L. E. **Um estudo dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**. São Paulo. 2003.

CAMARANO, A. A., EL GHAOURI, S. K. **Famílias com idosos: filhos vazios?** Rio de Janeiro: IPEA. 2003 (Texto para Discussão, 950).

DAIM, S. **A diversificação da base de financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária e do ajuste fiscal: velhas idéias e novos caminhos**, documento apresentado no seminário Alternativas de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, 20 de março de 2003.

DELGADO, G. C. **CASO BRASIL: Sistema de previdência social rural**, documento apresentado no seminário Experiências exitosas de combate a pobreza rural: lições para reorientação de políticas. 1999.

GENTIL, D. L. **A falsa crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005**. Brasília. 2007 (Trabalho apresentado ao Congresso Trabalhista Brasileiro entre 07 e 11 de fevereiro de 2007).

FERNANDES, R., MENEZES FILHO, N. A. **Impactos dos encargos trabalhistas sobre o setor informal da economia**, in J.P.Z. Chahad e R. Fernandes (orgs.), O mercado de trabalho no Brasil. São Paulo. FIPE/TEM. 2002.

FERREIRA, C. R. **Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no período de 1981 a 2001**. Piracicaba. 2003.

FRANÇA, A. S. de **A Previdência Social e a economia dos municípios**. 5ª Edição – Atualizada. Brasília. 2004.

FRANÇA, C. G., DEL GROSSI, M. E, MARQUES V. P. M. de A. **O**

censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília: MDA, 2009.

GRUBER, J. **The incidence of payroll taxation: evidence from Chile.** NBER Working Paper N° 5053. 1995.

MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. **Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil: classificação e evolução de 1977 a 1998.** Brasília: IPEA. 2001 (Texto para Discussão, 788).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência Sociais: impactos distributivos.** Campinas. 2008.

O SUS E SEUS IMPACTOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Amélia Cohn¹

Rosa Maria Ferreiro Pinto²

Trazer elementos para o entendimento da complexidade da questão do financiamento da saúde, um sistema de atenção e assistência tão complexo como o brasileiro, não é tarefa corriqueira. O que se busca neste texto é expor alguns dos principais pontos e elementos presentes na eterna e fundamentada queixa sobre o subfinanciamento da saúde no Brasil, de forma articulada entre si, expondo as consequências de determinadas perspectivas assumidas como pontos de partida para distintas propostas. Levantam-se ainda obstáculos históricos e de natureza estrutural que podem, em parte, explicar a dinâmica atual dos processos da saúde, regidas pelo Estado, mas que, por seu lado, não se revestem de impedimentos intransponíveis. O desafio atual e maior para o setor da saúde consiste em ultrapassar os limites estreitos da discussão sobre seu financiamento em termos meramente de volume de recursos e fontes de financiamento (não que não seja este um ponto fundamental) para repô-la de forma estreitamente articulada sobre os rumos que se quer – e se deve – definir para as políticas de saúde no país e que, efetivamente, façam avançar a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), seguindo-se as diretrizes constitucionais.

A insuficiência de recursos para a saúde é um dos poucos consensos que existem sobre o setor. Consenso este reforçado com a extinção da

¹ *Amélia Cohn é Profª aposentada da USP; Profª do Mestrado em Saúde Coletiva da Unisantos; Pesquisadora do CEDEC*

² *Rosa Maria Ferreiro Pinto é Profª do Mestrado em Saúde Coletiva da Unisantos.*

CPMF e a dificuldade de se instituir uma outra fonte de financiamento, como por exemplo, a CSS – Contribuição Social para a Saúde.

No entanto, esse consenso em torno da insuficiência de recursos para o setor, ou mais especificamente para o SUS, pode ser visto sob duas vertentes, mas que chegam ao mesmo destino: 1) a comparação entre as despesas executadas pelo Ministério da Saúde e as necessidades de saúde da população representa uma demanda efetiva não atendida; 2) a quantificação da demanda, a partir dos ditames da Constituição de 1988, pelos quais o Estado deve prover a satisfação de todas as necessidades de saúde de todos os cidadãos brasileiros. Em ambos os casos, o ponto de chegada é a insuficiência dos recursos, mas também a dificuldade em se estipular o valor real que deveria ser destinado à saúde.

Claro que, no primeiro caso, ter como parâmetro as necessidades de saúde da população, a dimensão privilegiada seria a epidemiológica associada à oferta de infraestrutura de serviços existentes. Enquanto, no segundo caso, seria a demanda traduzida pelos perfis de morbimortalidade da população brasileira – essencialmente epidemiológicos. Assim, ambas as dimensões pecam pela ausência de mediações entre disponibilidade de recursos/oferta de serviços/demanda efetiva da população junto a esta, traduzidas e mediadas exatamente pelas políticas e programas de saúde que vêm sendo instituídos nesse período com o objetivo de se construir o SUS. Ou afirmando de outro modo, omitindo-se que essas políticas e programas vêm sendo implementados a partir de um sistema de saúde já existente, composto por dois subsistemas – um público e um privado – articulados entre si.

Quando se privilegia a vertente da oferta de serviços, determinada por restrições fiscais, frente à demanda potencial a eles dirigida, o cálculo do volume de recursos a serem adicionados torna-se menos complexo. Caso que não ocorre na segunda vertente. O cálculo é feito a partir da heterogeneidade da sociedade brasileira e, em consequência da heterogeneidade de suas necessidades de saúde, sendo o valor total o necessário para cobrir toda a demanda – efetiva ou potencial – segundo determinados parâmetros de satisfação dessas necessidades.

De qualquer forma, esse cálculo não só não é nada simples, como envolve, quer se queira ou não, a compreensão e a interpretação pragmá-

tica dos preceitos constitucionais vigentes. Por outro lado, a insuficiência de recursos para o financiamento da saúde não é uma peculiaridade do setor, mas de todas as instâncias de intervenção estatal, dados os limites de sua disponibilidade junto aos cofres públicos, e em especial de todos os setores sociais de atuação do Estado. Essa é uma herança histórica dos tempos desenvolvimentistas, bem como da época da ditadura militar, quando se deu início a um processo acentuado e acelerado de privatização da área social, embora nesse sentido a saúde tenha tido uma experiência dessa natureza bem mais precoce.

Lança-se mão, então, para a área da saúde de um terceiro caminho: justamente o que o setor deveria ter recebido de recursos com a vigência da EC 29/2000. É o que faz, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (IPEA), em estudo empreendido sobre acompanhamento e análise das políticas sociais³. O texto aponta, como em 2008, que a dotação autorizada do orçamento global da saúde apresentou um crescimento real de 1,31% em relação a 2007. No entanto, pelos cálculos elaborados pelos técnicos do IPEA – que divergem daqueles elaborados pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) – as despesas deveriam ter sido maiores, se seguidos os mandamentos da EC 29. Ao invés dos R\$ 48,7 bilhões executados com ações e serviços públicos de saúde, as despesas deveriam ter sido de R\$ 49,29 bilhões (p. 106).

Existe ainda uma outra dimensão que deve aqui ser registrada, embora nela não se vá aprofundar: o financiamento da saúde – do SUS – configura-se como gasto ou como investimento? Segundo outro estudo do IPEA (2010), com base em informações do Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 2006, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2006, e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2002-2003, demonstra que o setor da saúde é o segundo em termos de multiplicação do Produto Interno Bruto, calculados os percentuais em termos de um aumento de 1% do PIB por tipo de gasto: enquanto a educação apresenta um multiplicador de 1,85, na saúde, ele é de 1,70. De acordo com os autores, “o exercício realizado com a matriz de contabilidade social revelou que 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do tesouro,

3 IPEA (2010). *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Capítulo 4. No 18. Distrito Federal.*

depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou”. E prosseguem:

por meio de três tipos de gasto – transferências monetárias às famílias, pagamento de salários e consumo intermediário de bens e serviços necessários para o funcionamento das atividades de saúde e educação como remédios, produtos hospitalares, eletricidade, merenda escolar, livros didáticos, etc. – iniciam-se inúmeros circuitos de renda e gasto até que, ao final, tenhamos um novo nível de renda das famílias e PIB, bem como de arrecadação do governo, poupança, e outros agregados macroeconômicos⁴.

Já em 2007, Sulamis Dain apontava essa mesma dimensão “virtuosa” do financiamento público da saúde para o desenvolvimento da economia brasileira:

o financiamento público da Saúde é também responsável pelo entrelaçamento virtuoso da política social e da política de desenvolvimento. Pelo poder de compra da Saúde, o Estado pode exercer sua capacidade regulatória e de fomento sobre o setor produtivo, no campo de medicamentos, insumos estratégicos e equipamentos, participando assim da fronteira científica e tecnológica nacional, ampliando por outro lado o acesso da população aos medicamentos necessários através de uma política de assistência farmacêutica pública. Há espaço para uma nova investida a favor do fortalecimento do SUS, invertendo a cadeia de determinação perversa entre o econômico e o social que tanto tem prejudicado a universalização da Saúde⁵.

Se essa perspectiva nos redime de tratar os recursos na saúde como gastos ou investimentos, questão esta que ocupou por longo tempo especialistas da área da economia da saúde, por outro lado não nos exime, ao contrário, obriga-nos a considerar a questão do financiamento do setor da perspectiva de se delimitar com maior precisão o que se entende por direito à saúde e, por consequência, por “dever do Estado”. Dito de outro modo, como parte do sistema de seguridade social brasileiro – pelo menos

4 Abrahão, J., Mostafa, J. Herculano, P. (2010). *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. IN: Castro, J. A., Ferreira, J. S., Campos, A. G. Ribeiro, J. A.C. (orgs). *Perspectiva da política social no Brasil*. IPEA. Brasília. pp. 11 e 12.

5 Dain, S. (2007). *Os vários mundos do financiamento da Saúde no Brasil: uma tentativa de integração*. *Ciência e Saúde Coletiva*. Vol. 12. Suppl. 0. Abrasco. Rio de Janeiro. Scielo. Versão on-line. Acesso: 3/03/2011.

na letra constitucional –, quais a amplitude de cobertura social e os níveis de complexidade de atendimento à saúde são prerrogativas do Estado brasileiro prover? Quanto cabe ao Estado produzir serviços, o que finalmente resulta na questão: quem tem direito a que níveis de atenção à saúde? Mais: que setor – público ou privado – deve se encarregar da produção desses serviços?

Nessa perspectiva é que se dará ênfase ao tema aqui disposto: parte-se do pressuposto que um padrão de oferta de serviços públicos de saúde não só determina a demanda, como conforma mudanças sociais importantes nas relações de sociabilidade, tendo como eixo a construção da cidadania. Assim, não se partirá da análise do orçamento executado nesse período mais recente no setor, mas a ênfase da presente análise recairá sobre as tendências atuais – expressas nos gastos executados – das políticas e programas de saúde, bem como seus impactos sobre o perfil ou os perfis que daí resultam sobre a constituição, no seio da sociedade, da saúde como um direito ou como um bem de consumo, uma mercadoria.

A CONSTRUÇÃO DO SUS: HERANÇAS DO PASSADO E CONTRADIÇÕES DO NOSSO TEMPO

Outro consenso, agora no que diz respeito aos direitos sociais, é que a Constituição de 1988 foi um marco na história da democracia brasileira. A partir de então, o setor da saúde passa a contar com um marco legal que desenha o organograma institucional do sistema de saúde brasileiro, com seus princípios, diretrizes e fontes de financiamento, sobre os quais viria a ser construído e consolidado.

Mas isso também significava, à época, que caberia ao movimento da reforma sanitária brasileira e aos gestores da saúde o desafio de construir e implantar o SUS simultaneamente – muito embora, embriões de experiências de descentralização da saúde e de novas modalidades de repasses de recursos entre os entes federados para o financiamento do sistema local de saúde já viessem sendo experimentados desde o início daquela década. O texto constitucional e, posteriormente, a sua regulamentação, davam conta dos marcos mais gerais da organização do siste-

ma de saúde brasileiro. Caberia traduzi-los, então, em políticas concretas, tanto em um contexto de enormes desigualdades sociais e econômicas quanto em uma conjuntura de políticas econômicas absolutamente inóspitas com relação aos gastos sociais.

Premidos pela pressão da necessidade e impulsionados pela vontade política, distintos segmentos organizados da sociedade fazem com que a década de 90 se caracterize por reformas profundas no sistema de saúde brasileiro, reformas estas que se traduzem nos indicadores de saúde da população e na curva ascendente da oferta de serviços por iniciativa do “novo” papel do Estado, agora como provedor desse direito. Como afirma Santos (2007):

apesar das adversidades a partir de 1990 (sub-financiamento e precarização da gestão dos recursos humanos), a inclusão social por meio do acesso aos bens de saúde prosseguiu com gigantesco esforço e eficiência, alcançando em 2005, o volume de 1,3 bilhões de atendimentos básicos em 64 mil unidades ambulatoriais, 1,1 bilhão de procedimentos especializados, 600 milhões de internações em 5.900 hospitais, 360 milhões de exames laboratoriais, 10 milhões de ultra-sonografias, 1,2 milhão de tomografias, 213 mil ressonâncias, 9 milhões de seções de hemodiálise, 23.400 transplantes de órgãos e tecidos, importantes avanços no desenvolvimento de conhecimentos e tecnologias em áreas críticas...152 milhões de vacinas...⁶.

Mas o próprio autor aponta que, apesar desse volume incrível de produção de serviços de saúde, menos expressiva tem sido nesse período a capacidade de resolutividade da rede de serviços das unidades básicas de saúde, bem como o acesso da população às ações de média e alta complexidade.

Evidencia-se, portanto, que esses enormes avanços não se deram de forma linear nem uniforme, não se podendo atribuir as insuficiências atuais do SUS, ou como denomina Dain, à existência de “vazios sanitários”, simplesmente à dimensão do subfinanciamento do setor. Se este não é um fenômeno novo, ao contrário, algo quase constitutivo do setor da saúde ao longo de nossa história, podendo-se afirmar, assim, que já pertence a

6 Santos, N. R. (2007) *Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. Ciência & Saúde Coletiva. Abrasco. Vol. 12. No 2. Rio de Janeiro. Scielo. Versão on-line. Acesso 3/03/2011.*

seu DNA, por outro lado, esse fato não explica todas as insuficiências, ou o movimento contraditório de evolução e retrocesso na saúde que vem há tempos ocorrendo.

Talvez a maior contradição que se vive hoje no âmbito dessa política setorial seja a de que vem sendo vítima, no período mais recente do século XXI, de sua própria vitória. Vale dizer que, no período inicial da primeira metade dos anos 90 do século passado, a reforma da saúde foi marcada por mudanças contundentes na sua organização sistêmica e na sua forma de governança. A partir de então, ela se vê estagnada e, progressivamente, os avanços que passam a ocorrer no setor, sobretudo em termos de extensão da cobertura de serviços de atenção à saúde, acabam sendo sufocados pela marca de mudanças meramente incrementais. Dito de outra forma, mudanças que significam “mais do mesmo”, inclusive da permanência de uma situação de escassez de recursos financeiros, mas agora agravada por um aumento da demanda.

Assim, uma das heranças do passado consiste no crônico subfinanciamento do setor:

passado pouco mais de uma década, a participação da despesa com ASPS no PIB em fins de 2006 era de 1,75%, praticamente reproduzindo os percentuais observados em 1995, em que pese a expressiva mudança de patamar da carga tributária, centrada nas contribuições sociais. A evolução do gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde da União, que representava 9,64% da receita corrente em 1995, declinou nos anos seguintes até atingir 6,98% ... refletindo o crescimento mais acelerado das receitas correntes vis-à-vis o indexador adotado para variação dos gastos federais com saúde⁷.

Esse subfinanciamento se vê cronificado pela extinção de fontes de financiamento, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e pelo insucesso de se instituir, para substituí-la, a Contribuição Social para a Saúde (CSS). Persiste, portanto, em que pesem os avanços do setor nesse período, a questão da busca de novas fontes de financiamento, sejam elas constantes e estáveis, tal como o que institui a EC 29, sejam elas, nesse entretempo, temporárias para garantir os recursos

7 Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (2007). *Evolução da despesa do SUS com ações e serviços públicos de saúde*. Brasília. Citado por Dain, S., *op. cit*

para a saúde. No entanto, de qualquer forma, se está muito aquém, em termos de destinação de recursos para a saúde, do que preconiza a Organização Mundial de Saúde (OMS), que estabelece o montante de 6% do PIB.

Frente a essa realidade de fundo, associada ao crônico subfinanciamento do setor, não há como contornar a questão que se apresenta a seguir: insuficiência de recursos para ofertar o quê? E para quem? Com isso, anuncia-se a outra herança histórica que caracteriza a encruzilhada em que se encontram as políticas de saúde atualmente: a proposta constitucional de 1988 baseia-se em uma concepção de seguridade social, agregando e articulando previdência social, assistência social e saúde, que, no decorrer desse período posterior, foi sendo esquartejada e setorializada. O SUS configura-se como um sistema de saúde universal, equânime e integral, tendo o Estado como provedor do direito de todos os cidadãos à atenção à saúde. No entanto, sendo construído em um ambiente de contenção orçamentária, acaba se defrontando com escolhas que ferem seus princípios, senão no momento da formulação de políticas e programas de saúde, à época de sua colocação em prática pelos distintos governos que se sucederam a partir da década de 90 do século passado.

Com isso, a saúde vai progressivamente perdendo sua força. Por ocasião da Constituinte, esse setor era o que apresentava de forma mais acabada uma proposta de reforma, o que efetivamente transformava de modo significativo a configuração setorial, tanto em termos de concepção quanto em termos de organização institucional do próprio sistema. O período mais recente – os dois governos Lula – tem caracterizado-se como aquele que menos inovou quanto a reformas institucionais e organizacionais, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, apresenta avanços significativos na cobertura de serviços para a população, liderados pela expansão acelerada da atenção básica.

Mas há ainda uma outra dimensão que também diz respeito a uma herança histórica da trajetória da saúde no país: a robustez, a sofisticação e a magnitude do subsistema privado de assistência médica. Assim, as reformas demandadas pela nova concepção vigente na saúde, a partir de 1988, confrontam-se com as forças políticas e econômicas desse subsistema privado da saúde. Em outros termos, a reforma da saúde tem de se viabilizar a partir de uma base material de produção e oferta de serviços

com predomínio do setor privado, sobretudo no que concerne às ações de média e alta complexidade, potencialmente mais rentáveis, uma vez que subsidiadas pelo próprio Estado, sobretudo por meio do instrumento da renúncia fiscal, ao mesmo tempo que este lhe garante um mercado cativo de usuários.

Passa-se, assim, de um momento de reformas setoriais mais contundentes, logo após a promulgação da Constituição de 1988, para uma fase de sucessivas reformas incrementais, sendo suas marcas mais expressivas o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa Saúde da Família (PSF), que de programas passam a ser nomeados e entendidos como estratégia. No entanto, se a proposta original consistia em, por meio do PSF, alterar o modelo de atenção à saúde, transformando-o em uma estratégia a partir da qual as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e o PSF constituiriam a porta de entrada no sistema de saúde, predomina, no modelo de atenção, o que Nelson Rodrigues do Santos chama de “assistenciocentrismo”.

Uma terceira herança deriva da tradição cultural da máquina do Estado, ou seja, dos vícios da burocratização e da alienação do trabalho no setor público. Isto porque, de fato, o desmonte do Estado dos anos 80 e 90 do século passado vem acompanhado de um crescente processo de precarização das condições e das relações de trabalho, atingindo diretamente o setor da saúde. E esse fenômeno vai de encontro à necessidade, na proposta da reforma da saúde, de os serviços públicos passarem a ser pró-ativos, não só frente à captação da clientela, como atua o Saúde da Família, ao sair do universo estrito dos limites dos equipamentos de saúde e ir buscar a clientela nas suas moradias, e como, sobretudo, uma nova atitude dos servidores na relação com seu público: a de que o consumo desses serviços constitui um direito e, como tal, o usuário deve ser tratado e respeitado.

Essa nova postura dos trabalhadores e gestores da saúde passa a ser um fator fundamental para a implementação da proposta do SUS enquanto um sistema descentralizado, em um regime federativo que favorece muito mais a competição do que a cooperação. Se, nesse sentido, o mecanismo de repasse de recursos Fundo a Fundo representa uma importante arma na efetivação da descentralização e delegação de maior autonomia

do nível local na gestão de seu sistema de saúde, por outro lado ainda são obscuras as competências de cada esfera de governo, apesar das várias Normas Operacionais Básicas (NOBs), Normas de Assistência à Saúde (NOAS) e do Pacto pela Saúde. Tal processo de descentralização se defronta, também, com uma distribuição altamente desigual de equipamentos de saúde e de recursos humanos em termos territoriais. Mesmo com o processo recente de experiências de regionalização na reorganização da saúde, bem como do sistema de referência e contra-referência, ainda permanecem as disputas políticas e por recursos financeiros tanto em termos horizontais – unidades do mesmo nível de governo – quanto verticais – relação federal, estadual e municipal.

Dados relativos aos gastos das três esferas de governo – União, estados e municípios – com Ações e Serviços Primários de Saúde (ASPS) do SUS nos anos 2000 mostram que houve um rearranjo no pacto federativo com relação à responsabilidade financeira sobre o SUS: enquanto os gastos federais traduzem-se em R\$ 35,36 bilhões em 2000 e R\$ 48,68 bilhões em 2008 (a preços deste ano), indicando um crescimento real de 38%, os gastos dos Estados apresentaram um crescimento de 137% (de R\$ 10,91 bi para R\$ 25,88 bi, respectivamente; sendo que os gastos municipais passaram de R\$ 12,74 bilhões em 2000 para R\$ 31,44 bilhões em 2008, com um crescimento real de 147%). Esse comportamento dos gastos com o SUS aponta claramente que crescentemente a esfera municipal é aquela que arca com maior pressão para aumento de recursos nessa função, uma vez que a demanda está diretamente dirigida a ela. Mas demonstra também que, dada a disparidade da base de recursos, a partir da qual se obtém esse aumento real dos gastos, segundo as esferas de governo, além do percentual muitíssimo menor do crescimento dos gastos federais, esse quadro compromete a capacidade redistributiva do Estado na provisão de serviços de saúde e, portanto, a equidade, um dos princípios pétreos do SUS.

Há ainda uma outra dimensão que acompanha o ambiente desfavorável a uma reversão das tendências de investimentos na área social: a lei de responsabilidade fiscal. E ela é aqui sublinhada e referida justamente por ter impacto direto na precarização das relações de trabalho dos trabalhadores da saúde. Dos limites estabelecidos para gastos com pagamento de pessoal da administração direta, emerge um fenômeno que vai ao en-

contro das tendências de privatização da saúde, que trataremos adiante, mas que, no momento, estará, restrito à questão da forte movimentação que se assiste no período mais recente: a terceirização de várias etapas do processo de trabalho na saúde e da própria gestão dos serviços de saúde. O nó que se apresenta diz respeito ao fato de que a construção da saúde como um direito não está associado à oferta pura e simples de serviços de saúde, mas sobretudo à qualidade dessa oferta.

Entende-se por qualidade da oferta não somente a qualidade técnica, estritamente falando, mas a qualidade social na relação equipamentos de saúde (seus profissionais) com os usuários. E isso demanda um certo grau de estabilidade dos trabalhadores da saúde, o que a terceirização nas contratações não favorece. Se já é difícil enfrentar a rotatividade de profissionais da administração direta nos equipamentos de saúde, especialmente dos profissionais de mais alta qualificação, com a terceirização e a precarização do trabalho, o compromisso profissional/usuário torna-se extremamente tênue, senão inexistente.

E, com isso, caímos em uma das muitas contradições que o SUS enfrenta nos dias atuais. Nos últimos anos, desde os anos 90, mais acentuadamente na primeira década deste século, vem ocorrendo tanto um aumento quanto um espraiamento territorial acentuado da oferta de serviços de saúde no país, em especial no nível da atenção primária. Segundo dados do Departamento de Atenção Básica – DAB, do Ministério da Saúde, de 2003 a 2010, passa-se de uma população estimada coberta pela atenção primária de 32,13% para 52,23%, dobrando o número de equipes de Saúde da Família implantadas. Os recursos orçamentários gastos nessa função, durante esse mesmo período, acompanham esse crescimento, na medida em que praticamente dobram: de R\$ 5.621,7 para R\$ 10.426,3 milhões (valor constante INPC). Esses dados mostram que, efetivamente, na década anterior, a concepção da extensão da atenção primária, inicialmente com o PACS e depois o PSF, ganhou importância e prioridade nas políticas de saúde.

Mas o importante a se destacar é que essa prioridade é concebida com um conteúdo absolutamente diverso daquele propalado pelas agências multilaterais, quase como se fazendo a história pelo avesso do que tende a ocorrer nos demais países da América Latina. Para nós, a atenção

primária não é entendida simplesmente como um pacote básico de atenção à saúde para um segmento da população sem acesso ao mercado da saúde, mas sim como uma estratégia de mudança de modelo de atenção, como um instrumento para se superar o modelo hegemônico do chamado “assistenciocentrismo”.

O sucesso dessa nossa concepção só ocorrerá de fato se, primeiro, o Programa Saúde da Família for efetivamente universal (na prática vários estudos apontam a dificuldade de implantá-lo nas metrópoles e centros urbanos de maior porte, apesar dos esforços governamentais nesse sentido); e, segundo, se ao lado da universalização for viabilizada a garantia da integralidade na satisfação dos usuários do SUS. Essa situação, por sua vez, demandaria fortes investimentos nos níveis secundário e terciário de assistência, fato que não vem ocorrendo de forma satisfatória, dado o comportamento da evolução desses gastos efetivados pelo Ministério da Saúde nesse período e nessa função: passa-se (para ficarmos no mesmo período anterior) de gastos no valor de R\$ 20.604,8 milhões em 2003 para R\$ 30.701,5 milhões em 2010.

Embora as bases de partida, enquanto volume dos valores envolvidos, sejam bastante distintas, investimentos nos setores secundário e terciário demandam uma concentração e um montante muito maior de recursos do que na atenção primária. O que significa afirmar que a integralidade da atenção à saúde se vê comprometida nesse período dos últimos 15 anos, como demonstram os dados relativos a um período mais recente, mas que mantém a tendência anterior. As políticas de saúde caminham no fio da navalha: o programa Saúde da Família enquanto uma estratégia de universalização e de integralidade da atenção à saúde facilmente pode cair para o lado contrário, transformando-se em uma “cesta básica” para determinados segmentos da população, os pobres.

Como afirmado anteriormente, se os recursos para a saúde vêm revelando-se insuficientes, e isso como um traço crônico de nossas políticas de saúde, faz-se necessário definir quais os limites que se quer de atenção à saúde e que o SUS deve prover, para, daí sim, buscar calcular os valores necessários para seu financiamento – além do mais, recursos garantidos e estáveis. Quanto ao fato de não fugirmos do cardápio das necessidades de saúde a serem cobertas e garantidas pelo SUS para toda

a população brasileira. Piola (2006) também concorda, ao afirmar que quanto à questão “da cesta” de serviços do SUS esta não é nem “básica” nem mínima”, mas que:

vai chegar um momento em que o SUS vai ter que definir a sua cesta máxima de serviços. Penso que isto significa não somente ter uma listagem de procedimentos que podem ser feitos, mas ter alguns mecanismos de regulação do que deve ser incorporado, de procedimentos que não são mais custoefetivos. Definir bem seus serviços é a tendência de todo o sistema público que dá cobertura universal. Se não fizerem isso, não se sustentam”. E adverte: “Isto não significa baixar a qualidade, é simplesmente prestar somente serviços que tenham efetividade comprovada. Ter um mecanismo de defesa contra essa invasão de novidades⁸.”

Por outro lado, nesse período pouco se avançou quanto à regulação, por parte do Estado, seja do subsistema público seja do subsistema privado de serviços de saúde. Em relação ao primeiro deles, evidencia-se a necessidade de um “choque de gestão”, no sentido de efetivamente reverter tendências atuais da sua forma de atuação, reforçando, com isso, a capacidade de oferta sistêmica e integrada dos serviços públicos de saúde. Nesse ponto, o que estaria em jogo seria aumentar a eficácia técnica e social da atenção à saúde pelo SUS, equilibrando, assim, a capacidade de oferta de serviços dos distintos níveis de atenção. No que se refere ao subsistema privado de assistência médica, o choque de gestão consistiria em efetivar a regulação pública para que, de um lado, ela não sofresse, como vem sofrendo, o fenômeno de captura da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) pelos interesses privados aí presentes, mas sim que fosse regulada a partir dos princípios e necessidades do SUS. Mas também significaria regular o incremento da sua participação no sistema de saúde brasileiro, já que os gastos da saúde do subsistema privado suplantam em muito os do subsistema público – para que este não se veja em uma situação de dependência com relação ao setor privado.

Não deixa de ser um problema e uma contradição a ser enfrentada pelo SUS – e que o sobrecarrega – o fato de o mercado privado da saúde estar abrindo novas janelas de oportunidades de ganho com os seguros e planos de saúde *outlets*, vale dizer, populares e com cobertura de proce-

8 Piola, S. F. (2006). *Debates GV Saúde. Volume 2. 2o semestre*, pp. 12-14. Uma das “invasões de novidades” a que o autor se refere certamente é o fenômeno do processo de “judicialização da saúde”.

dimentos de mais baixa qualidade⁹. Em 2006, por exemplo, o dispêndio público per capita com saúde no país era de praticamente um terço daquele efetivado pelo setor supletivo (de planos e seguros de saúde), segundo dados levantados por Piola, sendo o Brasil uma das poucas exceções, já que dotado de um sistema universal de saúde, tendo a maior parte dos gastos no setor proveniente do segmento privado de prestação de serviços. Mesmo quando não se leva em conta os gastos com pagamento direto ao prestador de serviços médicos.

Mas a efetivação do SUS, com seus preceitos originais, enfrenta ainda uma outra, e talvez mais grave, contradição atual das políticas de saúde que vêm sendo implementadas nesse período: o novo processo de privatização que vem sofrendo a partir das novas propostas de gestão, o qual consiste na contratação de entidades públicas de direito privado. Isso significa que os equipamentos de saúde da administração direta passam a ser geridos por contratos de gestão, com metas a serem atingidas em determinados períodos de tempo, ao que se vinculam os repasses de recursos. Desse modo, estabelecem-se metas de cobertura e produção de serviços para que esses novos entes cumpram, fazendo com que a oferta de serviços por aqueles equipamentos se dê a partir de um cálculo da demanda e de produção de serviços que caibam dentro do orçamento proposto quando da sua contratação. Essa modalidade de gestão necessariamente implica na contenção de uma demanda que por natureza – por serem serviços do SUS – é aberta e, portanto, não passível de delimitação prévia, a não ser a dada pelos limites da capacidade instalada.

Nessa perspectiva, os equipamentos do SUS passam a ter que assumir, quando geridos por essas entidades, a lógica da racionalidade privada, no mínimo a partir de parâmetros de um “mercado regulado”, já que, afinal, o balanço entre receita e despesa tem que estar equilibrado. Tal dinâmica traz uma seletividade e/ou exclusão na satisfação da demanda desses serviços, embora, pela sua natureza, estes sejam públicos e estatais.

9 Severo, A. P. (2010). *(Des)articulações dos subsistemas de saúde público e privado – trajetória dos ostomizados na Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Saúde Coletiva, Unisantos. Estes planos outlets constituiriam os planos básicos de saúde, que abarcam atualmente a maior parte da clientela do setor suplementar. Ver a respeito: Bahia, L. (2011). *A privatização no sistema de saúde brasileiro nos anos 2000: tendências e justificação*. IN: Santos, N. R.; Amarante, P. D. C. (orgs.). *Gestão pública e relação público privado na saúde*. Coleção Pensar em Saúde. CEBES. Rio de Janeiro, pp: 115-128.

Essa política foi incentivada pelo próprio Ministério da Saúde e vem sendo adotada, nos anos mais recentes, por vários estados, entre eles, e com especial empenho, por São Paulo.

Com isso, o que vem se estabelecendo no perfil do sistema público estatal de saúde é um processo de “privatização invisível” na sua lógica de funcionamento impressa pela forma como são alocados os recursos, uma vez que esses contratos de gestão, em nome de uma “flexibilização” das normas de alocação e de gastos dos recursos orçamentários, agravam algumas dificuldades do sistema público, crescentemente evidentes à medida que se avança nesses últimos 15 anos e estão relacionadas com a fixação de pessoal – recursos humanos – nos serviços de saúde e a pouca capacidade de sua regulação e monitoramento por parte do Estado na garantia da qualidade técnica e social na prestação de serviços.

Finalmente, cabe mencionar uma nova tendência do sistema de proteção social brasileiro: um movimento que pretende, por meio de programas sociais setoriais, ‘borrar’ a distinção entre as esferas pública e privada da vida social¹⁰. De fato, a saúde, com o PACS e o PSF – que coincidem com os primeiros programas de transferência condicionada de renda, instituídos setorialmente –, elege a família (ou melhor, o domicílio, no caso da saúde) como objeto de sua atuação. Com isso, estabelecem-se mecanismos de normatização da vida privada dos indivíduos pelo Estado, seja por meio das visitas domiciliares das agentes comunitárias de saúde, seja pelo monitoramento do cumprimento das condicionalidades dos programas de transferência condicionada de renda, agora unificados no Programa Bolsa Família.

Assim, evidencia-se como prioridade nos estudos técnicos e científicos sobre as políticas de saúde desse período mais recente a necessidade de se repensar e redefinir o que é efetivamente público e qual a natureza do público estatal nos dias de hoje, além do que é efetivamente privado. Questão nada trivial na medida em que o subsistema público estatal de serviços de saúde vem sofrendo o processo de privatização invisível, enquanto o subsistema privado de prestação de serviços de saúde – o setor suplementar – acolhe subsídios volumosos de recursos estatais e acaba

¹⁰ Cohn, A.; Nakamura, E.; Gutierrez, K. (2009). *De como PSF entrecruza as dimensões pública e privada da vida social*. IN: Cohn, A. (org.). *Saúde da família e SUS: convergências e dissonâncias*. Azougue Editorial. Rio de Janeiro. Pp: 141-167.

sendo regulado pela agência reguladora setorial – (ANS), da perspectiva do mercado, ao invés de ter como parâmetro fundamental os princípios e diretrizes do SUS.

De qualquer forma, o que está em jogo, aqui, são as duas dimensões essenciais do SUS: a garantia da saúde como um direito e, portanto, a construção da cidadania em uma sociedade crivada por profundas desigualdades sociais, além da garantia de um sistema de atenção à saúde que seja de qualidade técnica e com a devida e esperada eficácia social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, a saúde vem perdendo gradativamente espaço na agenda pública de prioridades e debates, muito embora pesquisas recentes mostrem que, para a população, hoje representa hoje prioridade absoluta, ultrapassando, inclusive, em preocupação a questão da segurança. No entanto, à época da Assembléia Constituinte, nos anos 80, era o setor que apresentava para a sociedade uma proposta mais acabada para o sistema de saúde brasileiro, ganhando, nesse sentido, de qualquer outra área social, até mesmo a educação.

Os primeiros anos pós-constituintes foram marcados, então, pela implantação da proposta constitucional, a qual, em resumo, consistia no SUS, momento no qual as políticas de saúde apresentaram, sem dúvida, grandes avanços da reorganização do sistema como um todo.

Com o passar do tempo, já se transpondo o desafio da sua implantação, enfrenta-se hoje um processo de “desvirtuamento” do SUS, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, assistimos a inegáveis avanços. Assim, a saúde convive e experimenta algo típico dos processos históricos: a contraditória presença de avanços e retrocessos.

No entanto, o propósito deste artigo foi chamar atenção para a seguinte questão: até que ponto esse movimento paradoxal e contraditório não está pendendo para o que se poderia nomear de “lado errado”? Ou seja, em direção a um processo que, após duras e incisivas medidas duras no início dos anos 90 contra a privatização da saúde, vem agora, paulatinamente e de forma insidiosa, delineando uma outra ação continuada,

progressiva rumo a privatização, hoje marcada pelo transplante da lógica do mercado para o interior dos serviços públicos estatais.

Mas essa seria apenas uma das dimensões. A outra consiste em um mecanismo de, nesse processo de “privatização invisível”, produzir e levar a um ‘borramento’ das naturezas do que é público e do que é privado no sistema de saúde brasileiro – fator este estreitamente associado às formas de financiamento público das prestações de serviços.

Salienta-se ainda uma outra dimensão: a pertencente à trama social do cotidiano dos usuários do SUS, instância que recai sobre o perfil atual do sistema de proteção social brasileiro, liderado pela proposta do PACS e do PSF, no início dos anos 90, compreendendo um outro tipo de ‘borramento’ dos limites que definem e discernem, em uma sociedade, o espaço público do privado na vida social. Enfim, algo que diretamente diz respeito à cidadania.

São nesses movimentos paradoxais – de aumento de cobertura, expansão de serviços de atenção à saúde e assistência médica, convivendo com processos de privatização não tão explícitos na divisão Estado/mercado – que reside o perigo. Definitivamente, não é das mais felizes, por exemplo, na literatura sobre análises do SUS, a expressão muito frequente utilizada pelos especialistas de “população SUS-dependente”, para nominar aqueles que não possuem acesso ao mercado privado da saúde. Mas o termo expressa, sem dúvida, uma herança histórica constante em nosso subconsciente, na qual os serviços públicos estatais são serviços para os pobres, enquanto o mercado está dirigido para os não pobres.

Vale reiterar o seguinte alerta: o segmento do sistema de saúde suplementar já definiu suas novas estratégias de ampliação do seu mercado, dirigindo-as exatamente para as faixas de mais baixa renda. E não nos esqueçamos que os modelos de proteção social dos Estados de Bem Estar Social só foram passíveis de construção e efetividade porque se valeram de modelos universais, minimizando distinções sociais ao abranger, por princípio, ricos e pobres.

ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS¹

*Evilasio da Silva Salvador*²

INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa o orçamento da assistência social. Apesar de esta política pública ser um dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal (CF) de 1988 e ainda integrar o sistema de seguridade social brasileiro, o seu reconhecimento no orçamento público ocorreu tardiamente. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi implantado em 1996, mas somente no ano 2000 foi criada a respectiva função³ orçamentária “assistência social”.

O objetivo deste capítulo é relacionar as prioridades da política da assistência social, após 1995, com a execução e repercussões diretas na alocação dos recursos nas leis orçamentárias. A prioridade da execução orçamentária da assistência social revela que, a partir de 2004, há um predomínio dos programas de transferência de renda direta à população, em detrimento da expansão de serviços socioassistenciais.

Este capítulo, além desta breve introdução e de uma seção de con-

1 Este texto é resultado parcial da pesquisa em andamento “Financiamento das Políticas Sociais no Pós-Real”, que conta com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2 Evilasio da Silva Salvador é economista. Doutor em Política Social. Professor do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB).

3 Função é a classificação da despesa orçamentária que tem por finalidade registrar a finalidade da realização da despesa. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa. A especificação das funções é fixada, em nível nacional, pela Portaria MPOG 42, de 14 de abril de 1999.

siderações finais, está organizado em três partes. A primeira discute a dispersão do comando institucional da política de assistência social até a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004. A segunda seção demonstra que os recursos destinados à política de assistência social vêm ampliando-se de maneira considerável no âmbito do orçamento da seguridade social. Por fim, na terceira parte é empreendida uma análise das implicações do orçamento da assistência a partir de dois agrupamentos de despesas: benefícios de transferência de renda e serviços, programas e projetos socioassistenciais.

1. ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DIREITO RECONHECIDO TARDIAMENTE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Das políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro. Historicamente, a assistência social foi excluída do conjunto dos direitos sociais, sendo tratada sob uma perspectiva de estigma e não como direito de cidadania (PEREIRA, 1996; 2008). Além do uso clientelista em função dos interesses políticos e econômicos dos governos de plantão. De maneira que essa política social enfrentou muitas resistências para ser legalmente reconhecida como direito, o que veio ao ocorrer somente na Constituição Federal (CF) de 1988 (BOSCHETTI, 2003).

No Brasil, porém, a estrutura institucional da assistência social antecede a Constituição (1988), já que a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) foi criada em 1942, sendo extinta em 1995. Além da existência no passado do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)⁴ e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, foi somente em 1985, de acordo com Boschetti (2006), que a assistência social, contudo, recebeu pela primeira vez a designação de política social, durante o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República.

A partir da CF de 1988, a assistência social passou a englobar o sistema de seguridade social conjuntamente com as políticas de saúde e

4 Criado em 1974.

previdência social. É reconhecida como direito social aos desamparados (art. 6º da CF), e a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203 da CF).

De acordo com art. 203, da CF, a assistência social tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Esses dispositivos foram regulados somente em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁵. A LOAS foi fruto de muitos embates entre os diversos atores sociais e o próprio governo. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Convém lembrar que o presidente Fernando Collor vetou, em 1991, integralmente, a primeira LOAS aprovada pelo Congresso Nacional.

No campo das políticas sociais, a efetivação da assistência social pressupõe a transferência de um bem ou serviço ou, ainda, um recurso financiado pelo orçamento público sem a contribuição prévia. A assistência social como política pública é função governamental, que passa a exigir a delimitação de um espaço público, com responsabilidades de todos os poderes, assim como a fixação de metas, orçamentos, programas continuados e serviços de impactos sociais.

A LOAS, no seu artigo 27, interrompeu a ausência histórica de fundos específicos para o financiamento da assistência social e, atendendo aos princípios de descentralização político-administrativa e de participação da

⁵ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

sociedade (BOSCHETTI, 2003), transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos, estão estabelecidos na LOAS, devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS.

Boschetti (2003) chama atenção para a demora na regulamentação do FNAS, pois apesar de a LOAS (§ 2º, art. 28) ter determinado 180 dias, a contar da promulgação da lei (7/12/1993) para a edição do regulamento específico do Fundo, a regulamentação só veio ocorrer em 25/08/1995. Portanto, com atraso de mais de um ano, contribuindo para a postergação da própria lei e a procrastinação de repasses dos recursos federais destinados a estados e municípios para a política de assistência social, situação regularizada somente a partir de 1996.

Mesmo contado com a existência do FNAS desde 1996, foi somente no ano 2000 com a entrada em vigor da Portaria SOF/42/99 que foi criada a Função orçamentária “8 – Assistência Social” no orçamento público brasileiro. Até o exercício financeiro de 1999, os gastos governamentais com a assistência social estavam alocados na função orçamentária “assistência e previdência”.

Com isso, a política de assistência social teve muitas dificuldades para obter institucionalidade própria com esses deslocamentos de ministérios e reorganizações ocorridos até 2004. No primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram procedidas profundas modificações institucionais da política de assistência social com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). A política de assistência social passa a ser conduzida no âmbito da Secretaria de Assistência Social (SAS) no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Paralelamente, na Casa Civil, vinculada à Presidência da República, foi instalado o Programa Comunidade Solidária, mantendo as velhas práticas assistencialistas, operando com políticas focalizadas de combate à pobreza, tendo como parceiras privilegiadas as entidades priva-

das e as Organizações Não-Governamentais (ONGs), contrariamente ao comando constitucional de universalização da política e do reconhecimento do direito à assistência social. A partir de 1999, é criada a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). Mesmo assim, as ações de política da assistência social permaneceram espalhadas por diversos ministérios, revelando uma estrutura fragmentária dos recursos orçamentários.

No início do governo Lula, a dispersão do comando institucional da política de assistência social continuou, a começar pela criação de dois ministérios: o Ministério da Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), além da recriação do CONSEA e do lançamento do programa Fome Zero e da instituição de um cartão-alimentação dentro de um novo programa de transferência de renda. Atesta-se, finalmente, que o desenho institucional atual está em vigor desde janeiro de 2004, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que passa a responder pelas políticas nacionais de assistência social, segurança alimentar de combate à fome e transferência de renda. A unidade orçamentária FNAS está sob a responsabilidade do MDS.

O Decreto nº 1.605/95 estabelece que o FNAS tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. Desde 2004, cabe ao MDS a missão de coordenar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a gestão do FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Assim, a proposta orçamentária da assistência social, ao menos dos recursos que passam pelo Fundo, deve ser submetida ao controle social exercido pelo CNAS com representantes da sociedade civil e do governo.⁶

O orçamento do FNAS deve contar com as Políticas e Programas Anuais e Plurianuais do governo, sendo apreciado e aprovado pelo CNAS (§ 1º, art. 2º, Decreto nº 1.605/1995), com receitas constituídas por dotações orçamentárias da União, doações e outras contribuições de pessoas físicas e jurídicas, aplicações financeiras dos recursos do fundo e alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social. Além da contri-

⁶ *Maiores detalhes sobre os avanços e os limites no controle social da seguridade social podem ser visto no livro organizado pela ANFIP "20 anos de Constituição cidadã. Avaliação e desafio da seguridade social" (SALVADOR, 2008).*

buição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro, e dos recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, na esfera do governo federal, em consonância com o art. 195 da CF.

Os recursos do FNAS são aplicados (art. 5º, Decreto nº 1.605/1995) no pagamento do benefício de prestação continuada, no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS, obedecidas as prioridades estabelecidas na LOAS. Essa lei definiu como serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população, cujas ações estão voltadas para as necessidades básicas, devendo ter na sua organização programas de amparo: às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e social; e às pessoas que vivem na rua. Os recursos do fundo são destinados também para atender, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, as ações assistenciais de caráter de emergência. Os entes subnacionais somente receberão transferências do FNAS a partir da instituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. As despesas do FNAS englobam, ainda, a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à área de assistência social.

Conforme a publicação “Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise do IPEA” nº 13 (2007), até a “Norma Operacional Básica” (NOB/98) da assistência social era demandada para recebimento de recursos do FNAS pelos entes federados, a implantação de conselho, de plano e de fundo, como determinado na LOAS. Porém, a partir da criação das Comissões Intergestoras com representantes dos estados, municípios e do governo federal, pela Norma Operacional, passa a ser exigida não apenas a existência, mas também a comprovação do funcionamento do conselho e do fundo e da aprovação do plano de assistência social pelo respectivo conselho. Apesar da orientação da NOB, a transferência dos recursos federais não ocorreu de forma sistemática e também não obedeceu aos indicadores socioeconômicos previstos pela LOAS.

A partir da aprovação da NOB do Sistema Único da Assistência Social - SUAS (Resolução 130 do CNAS, de 15 de julho de 2005), foram instituídos pisos de financiamento relacionados aos níveis de proteção social, garantindo, assim, o repasse automático, portanto não vinculado a

convênios, considerando-se determinados indicadores sociais⁷ e ampliando a autonomia do município para alocação dos recursos federais repassados via fundo. A repartição de responsabilidade com entes da federação, no tocante à gestão, financiamento, planejamento, acompanhamento e controle social, ainda se encontra em estágio de construção. A divisão de responsabilidade em relação à gestão da política de assistencial social vem sendo construída de forma progressiva, tendo por referência a aprovação das Normas Operacionais Básicas. A descentralização feita na NOB/SUAS permite maior autonomia para os municípios organizarem sua rede de proteção social, os quais são fiscalizados, principalmente, pelos respectivos conselhos de Assistência Social, como está destacado em “Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise do IPEA”, nº 13 (2007). O SUAS também introduz o Relatório Anual de Gestão, a exemplo do que ocorre nas políticas de saúde e educação, simplificando o processo de prestação de contas e evitando, desse modo, atrasos no repasse de verbas federais aos entes subnacionais.

2. A PARTICIPAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Tabela 1 mostra a evolução dos valores liquidados no orçamento público⁸, no período de 2000 a 2010, excluindo o refinanciamento da dívida pública na função assistência social, paralelamente à evolução do orçamento da seguridade social. Em 2000, os recursos destinados à política de assistência social representavam 3,76% do montante dos gastos da seguridade social. Ao longo do período vem aumentando sua participação até chegar a 9,27%, em 2010, alcançando o montante de R\$ 40,7 bilhões.

7 Entre os indicadores está a Taxa de Vulnerabilidade Social, que será usada para determinar a distribuição dos recursos do FNAS. Essa taxa leva em consideração informações sociais, econômicas e demográficas de todo o território brasileiro. Ela é feita levando em consideração características como condições de moradia, renda familiar, idade e situação escolar de filhos, receita e porte do município.

8 As informações orçamentárias deste capítulo foram extraídas da base de dados do sistema Siga Brasil sobre planos e orçamentos públicos. O sistema desenvolvido pelo Senado Federal reúne um grande acervo de dados orçamentários em um único site na internet, disponibilizando também senha de especialista para o estudo dos dados. As fontes de dados disponibilizadas no Siga Brasil referem-se à execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), que constituem a base das informações mensais coletadas e que se relacionam com os registros do Orçamento e do Balanço Geral da União.

Os gastos orçamentários com a assistência social cresceram 307,52%, no período de 2000 a 2010, enquanto as despesas liquidadas, na seguridade social, aumentaram 65,38%, em valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), conforme indica a Tabela

TABELA 1
Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social (1)
Valores, em R\$ milhões, a preços de 2010, deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Função Assistência Social	Orçamento da Seguridade Social (2)	Participação da Assistência Social
2000	9.981,06	265.434,89	3,76%
2001	10.787,85	277.881,00	3,88%
2002	11.683,29	278.336,45	4,20%
2003	12.295,59	264.521,90	4,65%
2004	18.513,19	283.568,64	6,53%
2005	19.919,09	303.453,65	6,56%
2006	26.697,18	339.151,07	7,87%
2007	29.055,10	326.772,00	8,89%
2008	30.364,83	348.999,96	8,70%
2009	34.468,32	386.652,93	8,91%
2010	40.674,99	438.971,25	9,27%
Variação de 2000 a 2010	307,52%	65,38%	-

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil/STN.

Elaboração própria.

Notas:

(1) Valores liquidados, excluindo o refinanciamento da dívida pública. Nos valores de 2007 a 2010 estão excluídas as despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

(2) Refere-se à soma dos valores liquidados nas funções assistência social, saúde e previdência social.

A maior participação da política de assistência social no orçamento da seguridade social pode ser explicada pelos seguintes motivos:

- i) Até 2003, as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento do extinto benefício assistencial Renda Mensal Vitalícia (RMV – idade e invalidez) eram alocadas na função previdência social e, a partir de 2004, passaram a ser destinadas no âmbito do FNAS. Essa modificação resultou em um acréscimo de R\$ 2.287,79 milhões, ou seja, um incremento real no FNAS de 23,97%, em 2004, com relação a 2003 (SALVADOR, 2010);
- ii) A alteração do Estatuto do Idoso, que reduziu o limite de ida-

de para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na CF/88 e regulamentado pela LOAS, de 67 para 65 anos, contribuindo para o aumento do quantitativo de benefícios pagos a partir de 2003;

- iii) A recuperação do valor do salário mínimo, que teve um aumento de 57,3%, no período de 2003 a 2010 (Ministério da Fazenda, 2010), corroborou para o aumento das despesas com os pagamentos dos benefícios assistenciais (BPC e RMV);
- iv) Em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), iniciativa paga pela Unidade Orçamentária MDS, no âmbito da função assistência social. Com a centralidade que a política de transferência de renda com condicionalidades assumiu durante o governo Lula, os gastos com o Programa Bolsa Família alcançaram 0,37% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010.

3. O DESTINO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os recursos aplicados no orçamento da assistência social podem ser agrupados em duas grandes categorias: serviços, programas e projetos socioassistenciais; benefícios de transferência de renda. Esses recursos são executados em duas Unidades Orçamentárias (UO): MDS e FNAS. Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões⁹ liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da UO MDS, sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Já na UO FNAS, responsável por 61%¹⁰ dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa “Proteção Social Básica”, responsável pelo pagamento do BPC e da RMV.

A Tabela 2 mostra que os recursos destinados a serviços, programas e projetos em da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, em termos reais, subindo de R\$ 1,949 milhão, em 2002, para R\$ 3,591

⁹ Em valores correntes, o que justifica a diferença para informações da tabela 1. Os dados têm como fonte o Sistema Siga Brasil do Senado Federal, que disponibiliza os dados do SIAFI.

¹⁰ Interessante notar que o artigo 29, da LOAS, determina que os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao FNAS.

milhões, em 2010. Apesar do crescimento, essas despesas vêm perdendo espaço no contexto orçamentário da assistência social, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010 (Tabela 2).

Os programas e ações organizados no orçamento da assistência social sofreram modificações substanciais a partir de 2006, resultado de um longo caminho de mudanças iniciadas nos anos anteriores que vão resultar na instituição do SUAS.

TABELA 2
Participação dos recursos para serviços, programas e projetos de assistência social (sem benefícios) no orçamento da assistência social (função 8) e da seguridade social

R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Serviços, Programas e Projetos	Participação	
		Função 8	Seguridade Social
2002	1.949	16,68%	0,70%
2003	2.958	24,06%	1,12%
2004	2.120	11,45%	0,75%
2005	2.410	12,10%	0,79%
2006	2.830	10,60%	0,83%
2007	2.944	10,13%	0,90%
2008	3.112	10,25%	0,89%
2009	2.959	8,58%	0,77%
2010	3.591	8,83%	0,82%

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil.

Nota:

Benefícios excluídos: Bolsa PETI, Bolsa Agente Jovem, BPC, RMV e Bolsa Família.

Convém lembrar que, em 2002, o CNAS aprova duas resoluções importantes, que marcam o início de uma reorganização institucional da política nacional de assistência social. A Resolução 159, que dispõe sobre o processo de elaboração, análise e aprovação do Orçamento da Assistência Social, particularmente, o FNAS; e a Resolução 175, que dispõe sobre a elaboração dos planos plurianuais da assistência social nas três esferas de governo.

Para Boschetti (2003), a Resolução 159 é um marco, já que, após dez anos de funcionamento, o CNAS invocou as competências de órgão

gestor federal para regulamentar o processo de formulação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo federal, com estabelecimento de prazos para apresentação pelo governo e apreciação pelo conselho. De acordo com a autora, por meio da Resolução 175, o CNAS assumiu o direito de formular e não apenas registrar entidades e responder às demandas do Poder Executivo, para, de forma inédita, definir parâmetros, prazos e indicações voltados à elaboração dos planos de assistência social. Essas deliberações permitem assegurar a articulação entre planos, conselhos e fundos, fundamental para a concretização do sistema descentralizado e previsto na LOAS – o que vem a ser o embrião do SUAS, principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília (DF), em 2003.

A partir da operacionalização da LOAS, o SUAS é um modelo de gestão descentralizado e participativo, para regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.¹¹

De acordo com Behring (2008), a construção do SUAS e de todo o seu marco regulatório representa uma inovação no campo da assistência social. Nesse sentido, a autora destaca que o CNAS, em sintonia com o MDS, empreendeu um intenso esforço de regulação da implantação do sistema, expresso especialmente na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de novembro de 2004, que fundamenta a instituição do sistema como um todo. Na atuação do CNAS, talvez o marco mais importante na história do conselho foi a aprovação da Resolução 130, de 15 de julho de 2005, constituindo a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e materializando os fluxos de gestão do SUAS.

Pela NOB/SUAS, é disciplinada a gestão pública da política de assistência social de modo sistêmico pelos entes federativos, em conformidade com a CF, a LOAS e outras legislações. O conteúdo da NOB/SUAS estabelece o caráter do SUAS; as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; os níveis de gestão do

11 Informações disponíveis em <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas>

SUAS; as instâncias de articulação, a pactuação e a deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; o financiamento; e, por fim, as regras de transição.

Em 2004, as modificações na organização da política de assistência social serão decisivas para consubstanciar uma nova estrutura orçamentária para o FNAS, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que visando à instituição do SUAS e o lançamento das novas bases de financiamento. As mudanças prosseguem em 2005 com a instituição da NOB-SUAS. A PNAS define a assistência social como política de proteção social com três níveis de segurança (MDS, 2004):

- a) sobrevivência – visando a assegurar uma renda mínima para pessoas com limitações de rendimento ou autonomia, especialmente pessoas com deficiência, idosos, desempregados e famílias numerosas ou sem garantia de condições básicas de vida;
- b) acolhida – opera com as provisões básicas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, especialmente para crianças, idosos e portador de deficiência. Essa proteção também é voltada para incontingências como a separação da família por variadas situações como violência familiar, social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade; e,
- c) convívio ou vivência familiar – tem por objetivo atender por meio da política de assistência social indivíduos com problemas relacionados a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações, objetivando também superar barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias da convivência humana.

Em consonância com essa nova classificação, são estabelecidas políticas específicas para cada tipo de proteção social. A segurança de sobrevivência será garantida por meio dos BPC e dos benefícios eventuais previstos na LOAS (art. 22) com o propósito de assegurar renda para pessoas e famílias em situações de forte fragilidade pessoal e familiar. Já a segurança de acolhida está associada à oferta de abrigos, alimentação, higiene, ves-

tuário e ações sociais e educativas a populações em situação de abandono ou isolamento. A segurança de convívio implica a oferta de experiências socioeducativas, culturais e de convivência visando ao restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, de vizinhança ou grupo social (MDS, 2004 e 2005).

Essas políticas ficam associadas a dois tipos de proteção social, que representam, a partir de 2006, os seguintes programas no orçamento do FNAS: a proteção social básica e a proteção social especial. Os novos programas substituem a estrutura orçamentária que vigorava desde 2000.

De acordo com o MDS (2004), a proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos. A proteção social básica é responsável pelo desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais para superar as condições de vulnerabilidade e prevenir as situações que indicam risco potencial. Destaca-se o fato de que os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, onde são executados serviços de proteção social básica, organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

A proteção social especial divide-se em dois níveis: média e alta complexidade. A proteção social especial prioriza a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. O público-alvo são as crianças, os adolescentes, os jovens, os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados ou ameaçados e cuja convivência

com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e a seu desenvolvimento. Trata-se de atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situações de rua, de trabalho infantil, entre outras (MDS, 2004).

No âmbito da política de proteção especial estão também dois programas que são pactuados e assumidos pelos três entes federados: o PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e de Adolescentes. Contudo, do ponto vista do orçamento do FNAS, essas iniciativas permanecem classificadas de forma separada do programa de proteção social especial para permitir maior acompanhamento das metas acordadas.

O PNAS considera como serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Nesse sentido, requer maior estruturação técnico-operacional, atenção especializada e mais individualizada, além do acompanhamento sistemático e monitorado. Já a proteção social especial de alta complexidade visa a garantir a segurança integral (moradia, alimentação, higienização) e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

Destacam-se dois benefícios pagos no orçamento da assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência direta de renda com condicionalidades (Lei 10.835/04), que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF).

O BPC é um dos benefícios instituídos pela LOAS, em conformidade com a CF de 1988, significando o fim do vínculo contributivo mínimo como garantia do acesso aos benefícios assistenciais, como ocorria com a Renda Mensal Vitalícia (RMV) – que vigorava desde 1974 e estabelecia como critério a contribuição à Previdência Social de no mínimo 12 parcelas durante a vida ativa. Cobria as pessoas com 70 anos de idade ou mais e também se destinava às pessoas com deficiência com incapacidade para manter seu sustento ou de tê-lo realizado por sua família. O BPC é um be-

benefício da Política Nacional de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do SUAS. É um direito de cidadania que garante a proteção social não contributiva da Seguridade Social.

Trata-se um benefício não contributivo de transferência de renda, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. Contudo, a exigência da idade de 65 anos para acessar o benefício é um paradoxo em relação ao Estatuto do Idoso, que define a idade de 60 anos para caracterizar uma pessoa como idosa. Esta mesma legislação é que definiu a faixa etária atual para acesso ao BPC.

O nível de renda familiar per capita exigido pelo benefício é baseado no preceito em que se reduz a pobreza ao único fato de inexistência ou insuficiência de renda, desconsiderando as demais necessidades de uma pessoa, como acesso à saúde, educação, moradia, transporte, nutrição alimentar, entre outras. Tem base também na relação que se faz entre um nível de pobreza determinado e um mínimo considerado necessário à sobrevivência (BOSCHETTI, 2003). A “linha de pobreza” é também um mecanismo de restrição da demanda da política de assistência social – apenas para aqueles em situação de pobreza absoluta, justificando a adoção de políticas focalizadas e seletivas.

A Tabela 3 mostra a evolução do BPC, no período de 1996 a 2010. Os recursos orçamentários destinados ao benefício têm uma evolução expressiva no período, saltando de R\$ 619,439 milhões, em 1996, para R\$ 21,2 bilhões, em 2010, representando 52,08% do montante gasto com assistência social.

O BPC é cada vez mais relevante na cobertura previdenciária da população idosa nos anos recentes, ou seja, vem ocorrendo um aumento da participação dos benefícios assistenciais de transferência de renda (BPC idoso e a RMV), que são pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mas estão na esfera da política de assistência social.

No período de 1995 a 2006, a população idosa cresceu quase 50% e o total de benefícios pagos pelo INSS a esse público evoluiu 51,49%. Contudo, os benefícios de assistência social direcionados aos idosos (RMV e BPC) cresceram 162,79%, aumentando a participação na cobertura da população idosa de 3,95% para 6,92%. Esse aumento ocorreu, sobretudo, a partir de 2003, quando a participação da RMV e do BPC idoso ultrapassou 5%, indicando uma maior presença de benefícios assistenciais na proteção social dos idosos brasileiros. Em outras palavras, a população idosa brasileira vem-se tornando cada vez mais dependente da política de assistência social (SALVADOR, 2010).

TABELA 3
Fundo Nacional da Assistência Social
Execução orçamentária do BPC

Em R\$ milhões liquidados, deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Benefícios Prestação Continuada		
	Idoso	Pessoa com Deficiência	Total BPC
1996	86.477	532.962	619.439
1997	306.611	2.183.683	2.490.293
1998	663.856	2.736.544	3.400.400
1999	1.228.920	3.195.490	4.424.410
2000	1.661.605	3.527.075	5.188.680
2001	2.112.010	4.026.667	6.138.677
2002	4.243.079	7.377.674	11.620.753
2003	4.625.490	7.405.663	12.031.153
2004	4.971.654	6.525.428	11.497.082
2005	5.828.396	6.809.930	12.638.326
2006	6.908.764	7.668.142	14.576.905
2007	7.957.174	8.566.291	16.523.464
2008	8.700.983	9.268.884	17.969.867
2009	8.835.096	9.283.520	18.118.616
2010	10.222.841	11.002.505	21.225.347

Fonte: SIAFI/SIGA e Departamento de benefícios assistenciais SNAS/MDS.
Elaboração própria.

O PBF foi criado em outubro de 2003, com a unificação de programas não-constitucionais de transferência de renda até então vigentes:

Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação. Os gastos com o Programa Bolsa Família sobem de R\$ 9,7 bilhões (2004) para R\$ 14,2 bilhões, em 2010, conforme está expresso na Tabela 4.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. A iniciativa no âmbito da política do “Fome Zero”, criado no governo Lula, que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional. O valor do benefício transferido depende da renda familiar da pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos. Assim, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242¹².

TABELA 4
Função Assistência Social
Execução orçamentária do PBF

Em R\$ milhões liquidados, deflacionados pelo IGP-DI

Ano	PBF	Variação
2004	9.735	-
2005	12.108	24,37%
2006	14.350	18,52%
2007	14.188	-1,13%
2008	13.571	-4,35%
2009	12.729	-6,21%
2010	14.208	11,62%

Fonte: SIAFI/SIGA.
Elaboração própria.

Boschetti, Teixeira e Tomazelli (2004) relevam que os programas de transferência de renda, com ênfase nas ações focalizadas no combate à fome e à pobreza absoluta, a exemplo do Bolsa Família, mostram a direção e a concepção da política de assistência social iniciada no governo Lula, em detrimento de outras ações previstas na LOAS. É importante registrar que os dados da execução orçamentária de 2010 indicam que 35% do or-

¹² Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011.

çamento da assistência social ficaram comprometidos com o PBF, representando 92% das despesas do MDS.

De acordo com Stein (2008), os programas de transferências de renda, na América Latina, focalizados e que submetem os beneficiários a condicionalidades, são bem diferentes da estratégia europeia de proteção social de “rendas mínimas”, as quais constituem o “último recurso” da rede de proteção. Nos países latinos, apresentam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso em espécie.

Entre as características dos programas implantados na América Latina, incluindo o programa brasileiro Bolsa Família, estão os critérios de seletividades com a comprovação da condição de extrema miséria ou pobreza, com focalização nos indivíduos ou famílias e com pagamento de benefícios bem baixos (menor que o salário mínimo), que obrigam o indivíduo a buscar no mercado outras formas de renda. Trata-se de um instrumento de aperfeiçoamento da focalização em contraposição ao princípio da universalidade (STEIN, 2008).

Um dos limites aos efeitos distributivos dos programas de transferência de renda no Brasil, como o BPC e o PBF, diz respeito à regressividade tributária das fontes de financiamento. Por exemplo, o BPC e o PBF têm como principal fonte de financiamento, no orçamento público, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)¹³ – tributo incidente sobre a receita e o faturamento das empresas, sendo transferido, portanto, para os preços de bens e serviços. A Cofins é um tributo indireto e regressivo, o que significa que indiretamente os próprios beneficiários do BPC e do PBF estão financiando o orçamento da assistência social.

A Tabela 5 apresenta a evolução dos benefícios (BPC, RMV e PBF) na esfera da política de assistência social no período de 1995 a 2010. Em 1995, os benefícios de transferência de renda alcançavam 1.203.285 pessoas, com o crescimento de 79,33% no período, o orçamento da assistência social transferiu renda diretamente a 16.469.221 pessoas, por meio do BPC, da RMV e do PBF.

¹³ A COFINS entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (Finsocial); está prevista no art. 195 da CF e regulamentada pela Lei Complementar nº 70/91. Essa contribuição tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Em decorrência da Lei nº 10.833/03 teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não cumulativa.

Desde sua implementação, em 1996, houve um importante acréscimo no número de beneficiários do BPC. Em dezembro daquele ano, existiam 346 mil beneficiários, entre os quais 304 mil eram pessoas com deficiência e 42 mil, idosos. Em dezembro de 2010, foram 3,4 milhões de pessoas atendidas. Quando agregado ao estoque de beneficiário do RMV (em extinção), a política de assistência social chegou a atender 3.689.221 pessoas idosas e com deficiência, em 2010. O PBF teve um aumento de 94,47% na sua cobertura, alcançando 12,7 milhões de famílias, em 2010 (Tabela 5).

TABELA 5

Assistência Social Benefícios destinados à transferência de renda

Ano	BPC			RMV				PBF	Total de Benefícios
	Idoso	Deficien.	Total BPC	Idoso	Invalid.	Total RMV			
1995				501.944	701.341	1.203.285		1.203.285	
1996	41.992	304.227	346.219	459.446	667.281	1.126.727		1.472.946	
1997	88.806	557.088	645.894	416.120	626.497	1.042.617		1.688.511	
1998	207.031	641.268	848.299	374.301	585.197	959.498		1.807.797	
1999	312.299	720.274	1.032.573	338.031	547.693	885.724		1.918.297	
2000	509.643	806.720	1.316.363	303.138	403.207	706.345		2.022.708	
2001	469.047	870.072	1.339.119	271.829	475.555	747.384		2.086.503	
2002	584.597	976.257	1.560.854	237.162	436.672	673.834		2.234.688	
2003	664.875	1.036.365	1.701.240	208.297	403.174	611.471		2.312.711	
2004	933.164	1.127.849	2.061.013	181.014	370.079	551.093	6.571.842	9.183.948	
2005	1.065.604	1.211.761	2.277.365	157.860	340.715	498.575	8.942.172	11.718.112	
2006	1.183.840	1.293.645	2.477.485	135.603	310.806	446.409	11.229.864	14.153.758	
2007	1.295.716	1.385.107	2.680.823	115.965	284.033	399.998	11.294.824	14.375.645	
2008	1.423.790	1.510.682	2.934.472	100.945	261.149	362.094	11.353.445	14.650.011	
2009	1.541.220	1.625.625	3.166.845	85.090	237.307	322.397	12.370.000	15.859.242	
2010	1.623.196	1.778.345	3.401.541	71.830	215.850	287.680	12.780.000	16.469.221	
Var. % (2010/2004)	73,95%	57,68%	65,04%	-60,32%	-41,67%	-47,80%	94,47%	79,33%	

Fonte: MDS.

Elaboração própria.

Notas:

1) Refere-se aos benefícios pagos em dezembro de cada ano.

2) As informações sobre o montante de benefícios pagos pelo PBF estão arredondadas para os anos de 2009 e 2010.

O aumento da cobertura do BPC pode ser atribuído à redução da idade para acesso ao benefício, que foi sendo alterada ao longo do tempo, chegando a 65 anos de idade, com a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, em outubro de 2003. Em concordância com a publicação “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” (2009), do Ipea, destaca-se a importância do BPC na garantia de proteção social a grupos expostos a expressivas condições de vulnerabilidade. Portanto, trata-se de uma repercussão direta do orçamento público na vida das pessoas com deficiência e dos idosos em famílias em situação de indigência - hoje objeto de garantia de renda, com impactos positivos em sua situação social e melhoria no acesso aos cuidados requeridos.

Os gastos sociais como o BPC e o programa Bolsa Família assumem efeitos importantes na renda de mais de 16 milhões de famílias no Brasil. Além disso, como destacam os estudos do Ipea (2010), uma parte importante desse gasto social vem contribuindo para a queda recente da pobreza e da desigualdade, além dos efeitos multiplicadores na economia, já que a transferência de renda do PBF e do BPC é destinada diretamente ao consumo, gerando efeitos adicionais sobre o PIB e a renda das famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A destinação dos recursos para a assistência social nos últimos anos pode estar indicando a construção de uma nova configuração da seguridade social do século XXI no Brasil, deslocando a centralidade da seguridade que girou historicamente na previdência social para a assistência.

A assistência social vem deixando de ser uma política de mediação de acesso a outras políticas públicas para se tornar uma política estruturadora, o que tem levado alguns autores, como Mota (2007) e Behring (2008), a afirmarem que está em curso um processo de assistencialização da proteção social, com priorização de políticas focalizadas e seletivas de assistência social em detrimento de políticas públicas universais, como saúde e educação.

A análise deste capítulo ressaltou a expansão de dois benefícios de transferência de renda no âmbito do orçamento da assistência social: BPC e PBF. O BPC, conjuntamente com a RMV (em extinção), vem res-

pondendo por mais de 90% dos recursos FNAS. Simultaneamente aos recursos orçamentários destinados aos serviços socioassistenciais, outros programas de proteção social e projetos têm mostrado que o SUAS vem encontrando dificuldades em se consolidar ao longo do período estudado.

O carro-chefe dos programas de transferência de renda é, sem dúvida, o Bolsa Família, iniciativa que vem funcionando, na maioria das vezes, como o primeiro e único acesso à proteção social, trazendo elementos que precisam ser aprofundados, especialmente sobre essa rede de amparo no Brasil. Está claro que os programas de transferência de renda têm efeitos distributivos que contribuem para reduzir a desigualdades sociais pelo lado do gasto orçamentário. Contudo, a questão do financiamento dos tributos permanece como impeditiva da redistribuição de renda, devido à enorme regressividade do sistema tributário brasileiro.

Cabe ressaltar que a transferência de recursos promovida, via orçamento público, para os beneficiários do BPC e PBF objetiva assegurar uma renda de sobrevivência. Mas, permanece deficitária, no orçamento público e na agenda pública, a garantia de acesso a um conjunto de bens e serviços sociais necessários à proteção social de quem se encontra em grave situação de dependência, principalmente idosos e pessoas com deficiência. O aumento desse amparo institucional aos beneficiários de programas de transferência de renda depende, entre outros, da oferta de serviços socioassistenciais que precisam ser ampliados no País, requerendo, para tanto, maior volume de recursos no orçamento público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine. **Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais.** In: BEHRING, Elaine. ALMEIDA, Maria (Orgs.) Trabalho e seguridade social. São Paulo: Cortez, 2008, 152-174.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2a ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho.** Brasília: Letras livres: Editora UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra; TOMAZELLI, Adriane. **Programa de transferência de renda: a “nova” face da política de assistência social no governo Lula.** InfoGesst, ano 1, nº 1, novembro de 2004.

BRASIL. Conselho Nacional da Assistência Social. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**, aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Brasília, Diário Oficial da União, 28 de agosto de 1995.

BRASIL. **Lei 8.742 - Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.** Brasília, Diário Oficial da União, 7/12/1993.

BRASIL. **Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.** Brasília, Diário Oficial da União, 9/01/2004.

BRASIL. **Portaria MPOG/SOF Nº 42. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e §2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e da outras providências.** Brasília, Diário Oficial da União, de 14 de abril de 1999.

IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil Brasília:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

MDS. **Norma operacional básica (NOB/SUAS).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

MDS. **Política nacional de assistência social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Economia brasileira em perspectiva.** Brasília: Ministério da Fazenda, edição especial, 2010.

MOTA, Ana. **Serviço social e seguridade social: uma agenda política recorrente e desafiante.** Revista em Pauta. Rio de Janeiro, N° 20, 2007, p. 127-140.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectivas dos Direitos.** Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara. **Política social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília: n° 13, Ipea, edição especial, 2007.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília: n° 17, Ipea, 2009.

SALVADOR, Evilásio. **Avanços e limites no controle social da seguridade social no Brasil.** In: VAZ, Flavio. MUSSE, Juliano. SANTOS, Roldolfo. 20 anos de Constituição cidadã. Avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: Anfp, 2008, p. 109-130.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez Editora, 2010.

STEIN, Rosa. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs) Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

A ELABORAÇÃO E A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

Francisco Sadeck¹

Este texto busca discutir o processo de elaboração e execução das políticas sociais, sob o foco da transversalidade, levando em conta os canais de participação e a capacidade de controle social da população para medir os efeitos da execução dessas políticas no combate às desigualdades sociais.

Para tanto, resgata o processo de elaboração da agenda pública baseada em aspectos de modelos econômicos, que levaram à adoção de políticas sociais compensatórias, geridas de forma transversal, destinadas ao “alívio” da pobreza e extrema pobreza e combate focalizado das desigualdades sociais.

1. CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Os planos econômicos adotados pelo Brasil no século XX eram baseados no crescimento econômico, pois reinava a visão ortodoxa da economia, que ainda permeia o pensamento hegemônico sobre a condução da política econômica. O crescimento econômico era visto como sinônimo de desenvolvimento – a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* revelava a evolução do desenvolvimento de um país. A busca mundial por crescimento consistente do PIB é tão marcante para a política

¹ *Francisco Sadeck é Economista, Mestre em Políticas Públicas. Tem quatorze anos de experiência em políticas públicas, com foco no financiamento execução das políticas sociais voltadas a crianças e adolescentes. Atua com base na participação e no controle social em busca de uma sociedade mais justa e igualitária, promovendo os direitos humanos e combatendo as desigualdades sociais.*

econômica brasileira que, recentemente, até sua metodologia de cálculo foi alterada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A primeira metade da década de 2000 foi marcada por um crescimento econômico pífio², quando o Brasil só logrou superar o Haiti em termos desse crescimento entre os países da América Latina. A partir de 2006, com série histórica atualizada desde o ano 2000, o PIB passou a ser orientado pelas recomendações do Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), com a incorporação de outras pesquisas anuais, com destaque para a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e informações sobre o capital fixo formado pelas administrações públicas e instituições privadas sem fins lucrativos. Assim, por contemplar mais setores da economia nacional, e ainda impulsionado por um cenário macroeconômico favorável, o PIB brasileiro passou a ter taxas maiores de apuração e crescimento.

Uma das razões principais para que o crescimento do PIB constitua parâmetro de desenvolvimento decorre da alta correlação entre a construção desse indicador e os demais índices de qualidade de vida (JONES, 2000 *apud* VEIGA, 2005).

O Banco Mundial (2001) ressalta uma forte ligação entre crescimento econômico e redução da pobreza: há um grande potencial de redução significativa da pobreza quando se registram altas taxas de crescimento econômico. Um crescimento acelerado e sustentado, capaz de gerar oportunidades de emprego para os pobres, é visto pelo Banco Mundial como um fator chave na redução sustentada da pobreza no futuro.

Durante muito tempo, a pobreza esteve diretamente relacionada com o baixo nível de desenvolvimento brasileiro. Sendo assim, a redução da pobreza estava associada ao crescimento do PIB, obedecendo ao pensamento neoclássico dominante que vê nos mecanismos de mercado e no crescimento econômico a solução para os problemas de instabilidade e de desigualdade (ARBACHE, 2003).

Reinava (e ainda reina) a crença liberal, tão difundida pelo Banco Mundial e outras Instituições Financeiras Multilaterais (IFM), de que o

2 A renda per capita brasileira cresceu apenas 0,9% a.a. no período.

mercado livre e aberto oportuniza o crescimento econômico e que os seus benefícios seriam espalhados nas camadas mais pobres da população. A esperança era (e de certa forma, continua sendo) de que o crescimento econômico resultasse no fim da pobreza. Isso se daria pelo fenômeno do transbordamento, marcado pela máxima “o bolo deve crescer para poder ser distribuído” (RAMIRO, 2009).

Essa máxima foi questionada por Singer (1981). O autor afirma que a justificativa da concentração de renda nela inserida “apresenta uma ironia tão profunda quão inconsciente: no capitalismo o bolo cresce enquanto não é repartido [...]. Desta maneira, é preciso concluir que as possibilidades de redistribuição da renda para baixo são extraordinariamente limitadas no capitalismo.” (SINGER, 1981, p. 179).

Musgrave & Musgrave (1980, p. 10) indicam que uma dificuldade para a promoção de uma política real de distribuição de renda “surge do fato que o tamanho do ‘bolo’ disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual é realizada a distribuição”.

O Banco Mundial passa a reconhecer que o crescimento econômico pode não ser um mecanismo exclusivo para acabar com a pobreza extrema, haja vista o estudo de Burki & Edward (1995) *apud* Kliksberg (2002) sobre a análise das causas da crise da economia mexicana. Nesse estudo, os autores afirmam que, não obstante durante muitos anos, acreditava-se que o crescimento econômico era a maneira mais eficiente de se reduzir a pobreza e a desigualdade social. Evidências empíricas recentes demonstraram, porém, que, embora seja circunstância necessária, o crescimento econômico não constitui condição suficiente para atingir tais objetivos.

O crescimento econômico também se mostrou insuficiente para combater a pobreza no Brasil. Cenários de intenso crescimento econômico como o da década de 1970, ou durante o período de implantação do Plano Real, trouxeram à tona que essa expansão não se traduz, necessariamente, em um maior acesso a bens materiais e culturais pela população mais pobre.

[...] o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para

investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. (FURTADO, 2004, p. 484).

A visão predominante até meados da década de 1990, de que bastava crescer economicamente, ou acabar com a inflação, para a superação da pobreza não é corroborada no Brasil. É inerente uma intervenção exógena para combater a pobreza, em que o Estado assume papel particularmente importante, para facilitar o acesso dos mais pobres aos meios e oportunidades necessários à superação da sua condição de baixa renda. Contudo, essa intervenção entra em choque com o pensamento hegemônico, que intensifica o processo de retirada do Estado, não somente da economia, mas também das suas responsabilidades sociais (VALLA, 2005).

Sen (2000) afirma que só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, destacadamente ter uma vida longa e saudável, ser instruído, dispor de recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. Para o autor, o desenvolvimento implica liberdade:

[...] liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Sua relevância para o desenvolvimento não tem de ser estabelecida a posteriori, com base em sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para a promoção da industrialização. (SEN, 2000, p. 20-21).

O desenvolvimento requer combate às desigualdades sociais, em especial, de gênero, étnico-racial, de localidade geográfica e geracional; e requer garantia, promoção e defesa dos direitos humanos, além de uma economia sólida que forneça oportunidades para toda a população.

Sen (2000) acredita que a liberdade de mercado também é fundamental para o desenvolvimento, embora não seja mais importante que outros aspectos da liberdade como a liberdade política, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. Nessa perspectiva, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econô-

micas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos.

2. A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

O período de hiperinflação brasileira, dos anos 1980 até o Plano Real, foi atravessado por uma recessão econômica, durante o qual se desviou a atenção da discussão das políticas públicas: dos efeitos positivos do crescimento para os efeitos negativos da inflação. A desvalorização monetária chegou a ser diária e prejudicava principalmente os pobres, que não tinham formas de proteger seus recursos. A estabilização passou a ser a política prioritária de combate à pobreza nessa época, que continuava sendo tratada como um fenômeno meramente financeiro.

A estabilidade de preços e a adoção de políticas neoliberais baseadas na abertura econômica e no aumento da concorrência não resultaram em menos pobreza ou melhoria na distribuição da riqueza. Na verdade, o desemprego aumentou e pioraram as condições de trabalho.

O Brasil é marcado por desigualdades sociais elevadas e persistentes. A concentração de renda revela dois extremos: uma pequena elite rica, em que os 10% mais ricos detêm 50% da renda nacional; e uma massa de pobres, onde os 50% mais pobres dispõem, apenas, de aproximadamente 10% da renda nacional (MEDEIROS, 2005).

Apesar de o Brasil se encontrar entre as dez economias mais ricas do mundo (BANCO MUNDIAL, 2007), nosso país possui uma das maiores concentrações de renda do planeta (PNUD, 2006). Barros et al (2001) afirmam que o Brasil não é um país pobre, mas de muitos pobres, pois sua renda *per capita* é relativamente elevada – 80% da população mundial vive com renda *per capita* inferior à brasileira.

Medeiros (2005, p. 115) revela que “a maior parte da estratificação da sociedade brasileira entre ricos e não ricos deve-se a desigualdades na distribuição dos rendimentos do trabalho”. Essa desigualdade não é sustentada por diferenças de produtividade ou de melhor conhecimento por parte dos ricos, mas por fatores intangíveis, de difícil mensuração, como a qualidade da educação dos ricos, suas redes de relacionamento pessoal,

seu patrimônio e seu capital cultural. O autor destaca que faltam ocupações bem remuneradas para quem não faz parte da elite rica do país.

Osório (2005) complementa que entre os fatores intangíveis que explicam a existência de uma pequena elite muito rica está a “questão do berço”, intrinsecamente relacionada com o elevado grau de transmissão intergeracional da situação econômica dos ricos e dos pobres. Ou seja, “[...] grande parte dos ricos é composta por filhos de ricos” (OSÓRIO, 2005, p. 133).

Scalon (2005) contribui com esse debate ao afirmar que a renda dos ricos é, majoritariamente, destinada à reprodução e ao aumento de sua riqueza, enquanto os mais pobres se restringem a necessidades básicas, não contribuindo na superação de sua própria condição.

Sendo assim, a desigualdade tem se perpetuado pela transmissão intergeracional presente nos dois extremos da sociedade brasileira: na transferência seja dos valores e patrimônio dos ricos aos seus descendentes seja da falta de meios e oportunidades entre os mais pobres.

Os mais pobres se tornam mais vulneráveis às consequências da desigualdade e às intempéries econômicas sobre a volatilidade da renda pela falta de segurança financeira. Exemplo disso é a falta de acesso ao crédito para quem não possui propriedade ou se encontra na informalidade (NERI; GIOVANINI, 2005).

Um dos fatores que explicam a desigualdade social no país é a educação. Ela explica, sozinha, 48% da discrepância de salários e cerca de 26% da desigualdade de renda. Um ano a mais de educação promove mudanças positivas na taxa de crescimento do PIB, queda na taxa de mortalidade infantil e redução da proporção de pobres (BARROS et al, 2001). Sendo assim, apesar de ser insuficiente para explicar a riqueza, a educação é capaz de explicar a pobreza (OSÓRIO, 2005).

Ainda assim, Gentili (1999) chama atenção para o fato de que os sistemas educacionais enfrentam, hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão. Os sistemas educacionais contemporâneos não enfrentam, sob a perspectiva neoliberal, uma crise de democratização, mas gerencial. Essa crise promove, em determinados contextos, certos

mecanismos de “iniquidade” escolar, tais como a evasão, a repetência, o analfabetismo funcional, etc.

Nesse cenário, os governos neoliberais implementam reformas educacionais que, por um lado, estabelecem mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais, e por outro, articulam e subordinam a produção educacional às necessidades estabelecidas pelo mercado de trabalho (GENTILI, 2004).

No entanto, no início deste século, a desigualdade de renda no Brasil passou por um forte processo de queda. A desigualdade caiu de forma contínua e substancial de 2001 a 2004, alcançando seu menor nível nos últimos 30 anos. Isso ocorreu devido a um crescimento mais acelerado da renda dos mais pobres em relação aos mais ricos e o conseqüente declínio da pobreza e extrema pobreza (BARROS *et al*, 2006). O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 14% em 2001 para 4,8% em 2008 (IPEA, 2010).

Medido pelo coeficiente de Gini, o grau de concentração de renda no país caiu 4% no período, passando de 0,593 para 0,569. Embora à primeira vista essa taxa possa parecer modesta, ela representa uma queda substancial: entre os 75 países para os quais há informações relativas à evolução da desigualdade de renda, menos de 1/4 apresentaram taxas de redução da desigualdade superiores à brasileira (IPEA, 2006).

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, apurado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), também apresentou melhora dos indicadores socioeconômicos do Brasil na primeira metade da década de 2000. Em 2010, o Brasil foi o país que mais avançou no *ranking* mundial do IDH, passando a integrar o grupo de nações de desenvolvimento humano elevado, ocupando a 73ª colocação. Além do Brasil, só outros 25 países conseguiram melhorar sua classificação, de um total de 169 analisados. O salto do Brasil na classificação do IDH deveu-se ao desempenho apresentado nas taxas de expectativa de vida, renda e escolaridade média de pessoas acima dos 25 anos de idade. Ainda assim, segundo o PNUD, a qualidade da educação é o grande empecilho à melhora da colocação nacional.

Barros *et al* (2007) enumeram os fatores para essa melhora nos indicadores de desigualdade social no Brasil: o desenvolvimento de uma rede de proteção social mais efetiva, destacadamente a adoção de políticas transversais e de transferência de renda às famílias; maior integração dos mercados de trabalho locais, como associativismos e formação de cooperativas; e a redução nas desigualdades de rendimentos do trabalho, causada, principalmente, por reduções na desigualdade educacional.

Ainda assim, o “nível de desigualdade atual permanece tão elevado que para o país se alinhar com o padrão internacional seria necessário que o grau de desigualdade continuasse a declinar, à velocidade observada ao longo do último triênio, por mais 25 anos” (BARROS *et al*, 2006, p. 144).

Soares *et al* (2006) afirmam que a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil dificilmente serão atingidas sem que se recorra a mecanismos diretos de distribuição da renda nacional. E vão além ao defender que os programas de transferência direta de renda fazem parte de “qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa” (SOARES *et al*, 2006, p. 37).

O estudo de Barros *et al* (2007) ainda aponta que reduções no grau de desigualdade também representam um instrumento extremamente efetivo no “alívio” à pobreza, mesmo em períodos de pouco ou nenhum crescimento econômico, bem como eleva a capacidade de este crescimento beneficiar os mais pobres.

3. POLÍTICAS SOCIAIS NO “COMBATE” À POBREZA

O Brasil possui várias características que podem ser consideradas virtudes ou defeitos, oportunidades ou obstáculos no processo decisório de políticas públicas, com destaque para três elementos:

- um marco legal relativamente avançado no tocante à participação social e às prerrogativas de conselhos locais na definição de políticas públicas setoriais. Porém, a operação desses canais de participação se dá em um contexto ainda marcadamente clientelista e patrimonialista e em um ambiente organizacional pouco estruturado;
- as políticas sociais são precedidas em prioridade por políticas de

ajuste macroeconômico (superávit primário, desvinculação de recursos, contingenciamento, os encargos financeiros da União, etc.), o que restringe substancialmente a disponibilidade de recursos e seu processo de execução;

- a falta de regras claras sobre o papel dos entes federados no financiamento das políticas públicas, gerando concorrência de competências.

Esses são fatores já amplamente discutidos na literatura, como discute o IPEA (2000, p. 5):

As tentativas de enfrentamento da dívida social brasileira têm sido pautadas, nesse final de milênio, por um conjunto de questões, entre as quais podem ser destacadas:

- (i) a prioridade conferida pelo Estado ao ajuste macroeconômico;
- (ii) a fragilidade do pacto federativo, que resulta na concorrência de competências e na falta de clareza quanto aos papéis de União, estados e municípios na implementação das políticas públicas;
- (iii) as transformações tecnológicas e as profundas alterações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho; e
- (iv) o alcance e os limites do papel do Estado em relação à promoção do desenvolvimento sustentável do país.

A lógica atual do governo federal de priorizar o desenvolvimento econômico, por meio da melhora dos índices fiscais³, para só então garantir qualidade de vida para a população cria demandas de políticas públicas sociais de qualidade e universais. Por sua vez, o governo adota políticas sociais assistencialistas, focalizadas e compensatórias, geridas de forma transversal, que geram segmentação no atendimento como meio de resposta imediata a essa demanda.

A opção por priorizar a política econômica ante as políticas sociais, na década de 1990, teve como consequência a estagnação do crescimento econômico, a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, que resultou na ampliação e

3 Resultados primário e nominal, relação dívida/PIB, juros.

no aprofundamento da pobreza, que se estendeu, inclusive para os setores médios da sociedade (SILVA *et al*, 2004). A experiência histórica indica que as políticas sociais estão dedicadas, na verdade, a recolher os mortos e feridos que a política econômica, disseminada pelas IFM, vem deixando (KLIKSBURG, 2002).

A política neoliberal adotou políticas públicas sociais focalizadas nas camadas mais pobres da população, como meio de alívio à pobreza (FONSECA, 1998). As bases filosóficas e econômicas desse modelo político são compreendidas com base em dois representantes das duas escolas neoliberais mais renomadas:

Friedrich August Von Hayek, da escola Austríaca, que ofereceu ao neoliberalismo a mais completa e bem elaborada tese filosófica; e Milton Friedman, da escola de Chicago, que foi o responsável pela consolidação teórico-econômica do neoliberalismo, especialmente na América Latina. (MARCELLINO JÚNIOR, 2009, p. 114-115).

O neoliberalismo consiste em uma corrente de pensamento político-econômico que surge no pós-guerra na Europa e América do Norte, onde predominava o capitalismo como sistema de organização social. Surge como uma nova ortodoxia de cunho econômico no intuito de combater o Estado de bem-estar e tem como preceitos básicos a liberdade econômica, o individualismo e a contenção da intervenção estatal (ANDERSON, 2003).

Disseminaram-se as medidas de ajustes financeiros, com grande enfoque nos países do Sul, que condicionaram o derrame de dinheiro pela “periferia” por meio de “salvadores” empréstimos e financiamentos, que Salinas (2002) considera como os recursos mais arcaicos e perversos de acumulação utilizados pela Nova Direita. O autor ainda afirma que foi por meio desse derrame financeiro sobre os países pobres que os países centrais saldaram o custo de sua crise.

O período neoliberal no Brasil, a partir da década de 1990, foi o que mais enfaticamente incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas na história da proteção social nacional. As políticas neoliberais baseadas no receituário do Consenso de Washington impõem forte disciplina fiscal, com controle da inflação e drástica redução

da atuação do Estado na economia, propunham também reformas estruturais, incluindo reestruturação institucional, além da liberação e da desregulamentação como princípios básicos (PEREIRA, 2000).

O Sistema de Proteção Social no Brasil fica marcado por superposições de objetivos, competências, clientela-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas, em especial, das políticas transversais por falta de indicadores específicos. (DRAIBE; ARRETCHE et al, 1995).

Tem-se o incremento das ocupações chamadas terceirizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração e o avanço do mercado informal de trabalho. Acrescenta-se o processo de flexibilização das relações trabalhistas e o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1988 (SILVA et al, 2004).

As políticas da Seguridade Social e de Educação, por exemplo, que deveriam ser financiadas com recursos orçamentários provenientes dos tributos, tornaram-se sucateadas devido à criação de mecanismos que permitem que recursos sejam retirados dos orçamentos dessas pastas para financiarem ações não previstas na Constituição Federal, ou um interesse governamental qualquer (PEREIRA, 2000).

A título de exemplo, no nível federal existe a Desvinculação de Receita da União (DRU), que possibilita ao governo retirar 20% do total vinculado por política social na Carta Magna, para aplicar no que determinar como prioridade, sob o critério da discricionariedade do gasto público. A DRU foi instituída em 1994⁴ e tem validade até 31 de dezembro de 2011, pela atualização fornecida pela Emenda Constitucional nº 56/2007.

Ou seja, dos 18% da receita de impostos, sem considerar as transferências que faz a estados e municípios, que a União é obrigada a alocar na política de educação, o governo pode retirar 1/5 para alocar em qualquer

4 A Desvinculação de Receitas da União (DRU) existe desde 1994, quando a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 criou o Fundo Social de Emergência (FSE). Seu objetivo era o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica, principalmente através de ações de custeio dos sistemas de saúde e previdência. Em 1996, a desvinculação passou a ter o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, finalmente, em 2000 foi denominada de DRU.

outra ação que definir. É um mecanismo de fuga do engessamento orçamentário, que retira recursos das políticas públicas sociais para financiar o pagamento dos juros e encargos da dívida pública, opção política de ajuste neoliberal definida pelo governo federal para os recursos oriundos da DRU desde sua instituição.

Como se não bastassem metas altíssimas de superávit primário e contingenciamentos bilionários feitos logo no início do ano para assegurar caixa no intuito de pagar juros da dívida pública, o país ainda promoveu um corte nos recursos vinculados pela Constituição nas áreas sociais fundamentais para o desenvolvimento humano, cultural, social e econômico. Nesse contexto, observa-se:

[...] evidente descaso em relação à integração da população brasileira, como um todo, aos possíveis benefícios do processo de ajuste econômico. [...] um Estado submetido à lógica de mercado, dificultando o processo de luta social por conquistas sociais que possam elevar o padrão de vida da população brasileira. (SILVA et al, 2004, p. 25).

As características da desigualdade brasileira, em conjunto com a adoção de modelos neoliberais de desenvolvimento, fez surgir uma nova geração de políticas sociais, que não mais se resumiam a ações assistencialistas pontuais, como no caso da fome e da seca, mas integravam políticas e projetos de efeitos compensatórios, muitos deles geridos com base na transversalidade e na intersetorialidade. (ARBACHE, 2003).

Bursztyrn (2007) considera que as políticas compensatórias representam uma das vertentes de ação regulatória que visa enfrentar o mal-estar da exclusão social. A outra vertente é formada por políticas inclusivas, como a formação para o mercado de trabalho e o apoio ao empreendedorismo. As políticas compensatórias foram as grandes responsáveis pela queda da desigualdade social verificada no início da década de 2000.

O governo federal passou a desenvolver, a partir de 2001, o que denominou de “Rede de Proteção Social” direcionada à população mais pobre do país. Traduz-se pela articulação de políticas transversais, notadamente compensatórias, tendo como eixo norteador programas nacionais de transferência de renda (SILVA et al, 2004).

São programas destinados a efetuar transferência monetária a famí-

lias consideradas pobres, independentemente de prévia contribuição, sob um determinado limite de renda per capita familiar, como no caso dos programas de renda mínima, seguro desemprego, salário-mínimo, entre outros. Seus efeitos, em geral, são sentidos de forma imediata, ao contrário das políticas estruturais, como a regularização fundiária, a educação, a infraestrutura, entre outras, que, apesar de possuírem efeitos mais duradouros, têm maior prazo de maturação (NERI, 2001).

Quando as políticas compensatórias não são acompanhadas de medidas estruturantes, tornam-se ineficazes, visto que há um limite para o impacto redistributivo das políticas de transferência de renda às famílias, caso não ocorra aumento no valor dos benefícios nem nos graus de cobertura e atendimento. Quando são cessados os pagamentos, os beneficiários voltam à sua situação original. Então, as políticas de transferência de renda devem trazer consigo ações que promovam oportunidades para que as famílias beneficiadas busquem sua autonomia frente à definição do seu bem-estar particular.

A implementação de programas complementares, geridos de forma transversal, deve contribuir para diminuir o número de famílias potenciais beneficiárias em busca da redução sustentável no nível de desigualdade de renda brasileira, com vistas à erradicação da pobreza extrema e diminuição dos abismos sociais.

Sendo assim, o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado de um lado pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de políticas sociais compensatórias, orientadas pelos princípios assentados no ideário neoliberal da focalização, da descentralização e da parceria, e de outro lado:

[...] é mantido o Modelo Econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado; a diminuição da renda e do trabalho e a consequente expansão da pobreza. (SILVA, 2003, p. 238).

Sen (2001) afirma que o impacto das políticas sociais no combate às desigualdades e na promoção da qualidade de vida da população não deve ser uma função da simples provisão de bens e serviços pelo Estado, mas

função de ações que, incidindo sobre as restrições pessoais, institucionais e ambientais do contexto em que esses indivíduos atuam, os tornem agentes de sua própria transformação, pelo desenvolvimento de capacidades de escolhas e realizações.

Por sua vez, o atendimento desses requisitos por parte das políticas públicas em geral é uma consequência do processo de elaboração e implementação das ações de intervenção. Ou seja, bens e serviços fornecidos pelo Estado se converterão em capacidades e funcionalidades emancipatórias para os indivíduos na medida em que a concepção das ações de intervenção incorpore as necessidades, as percepções e os valores locais da população-alvo, por um lado, e consiga implementar satisfatoriamente as políticas assim concebidas, tanto pela superação dos problemas que a estrutura federativa comporta, quanto pela mobilização dos recursos físicos e financeiros necessários ao financiamento das ações públicas (SEN, 2001).

4. A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

A superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no Brasil são desafios que extrapolam a capacidade de um único nível de governo e requerem a adoção de políticas que incorporem a intersectorialidade e a transversalidade, conseguindo, ainda, atender às demandas dos segmentos excluídos (QUINHÕES; FAVA, 2010).

A transversalidade equivale ao reforço de uma gestão horizontal das políticas públicas frente às limitações da gestão vertical. Supõe aproximar a capacidade de tomada de decisão por parte da gestão pública com as necessidades e demandas da população (ARIZNABARRETA, 2001)

A redução de desigualdades específicas depende da articulação de políticas sensíveis ao atendimento de demandas particulares dos diversos grupos sociais presentes na população brasileira direcionadas a realidades locais e de uma mudança nas políticas sociais, de políticas de integração para ações de inserção⁵ dos grupos excluídos da sociedade, para que não se construa cidadania sobre inutilidade social (CASTEL, 1999).

5 Também entendidas como políticas afirmativas. Seguem a lógica da discriminação positiva.

Os programas de combate à desigualdade e de inclusão social, que vêm sendo implementados na América Latina na última década, têm indicado novas formas de superação de problemas sociais a partir da articulação entre o Estado e a sociedade.

No início do século XXI, os programas sociais passam a ser orientados por políticas compensatórias, desvinculados ainda das políticas de desenvolvimento econômico. As políticas sociais passaram a ser permeadas pelas lógicas da transversalidade e da intersetorialidade, no que diz respeito ao alívio imediato da pobreza e à contribuição para que as famílias rompam o ciclo da pobreza perpetuado entre as gerações, por meio da oferta e do acesso aos serviços públicos que garantam direitos sociais básicos.

A articulação do governo federal com estados, municípios e entidades da sociedade civil para ampliar e potencializar a oferta dos programas e ações complementares aos beneficiários das políticas sociais obedece à lógica transversal, na medida em que os programas complementares são constituídos por atividades integradas, reunindo as diferentes esferas de governo e inter-relacionando iniciativas que desenvolvem as capacidades das famílias pobres, com vistas a apoiá-las na busca de alternativas próprias de sustentação. Trata-se de programas criados por diferentes níveis de governo, que se combinam para ampliar os resultados de sua ação (QUINHÕES; FAVA, 2010).

Os autores ainda afirmam que uma condição necessária para a intersetorialidade e para a transversalidade na articulação de programas complementares é o caráter descentralizado da gestão das ações governamentais, presente na concepção e oferta desses programas pelos três níveis de governo, obedecendo às prioridades e às percepções de cada ente federativo em sua área de responsabilidade. Ou ainda pode ser percebida nos programas complementares federais, como no caso do Bolsa Família, que necessita contar com gestores municipais e coordenadores estaduais para apoiarem o nível federal em tarefas como a divulgação dessas ações, a localização de potenciais beneficiários e a mobilização do público-alvo beneficiário, entre outras.

O processo de descentralização no Brasil teve início nos anos 1980, foi aprofundado com a Constituição de 1988 e teve, basicamente, motivação política. O objetivo era o fortalecimento financeiro e político de

estados e municípios em detrimento do governo federal, essencial para o movimento de redemocratização do país (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Contudo, a tão desejada descentralização de poder e de recursos, que forneceria autonomia às unidades da federação frente ao governo federal centralizado e fortaleceria a capacidade dos entes de combater desigualdades regionais, foi conduzida pelos estados e, principalmente, pelos municípios por meio do Congresso Nacional. Então, não foi alvo de um plano nacional e acabou se tornando um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Sem regras claras sobre o financiamento das políticas públicas sociais de caráter transversal, a descentralização acaba por resultar na concorrência de competências e na falta de clareza quanto aos papéis da União, dos estados e dos municípios na execução dessas políticas. Isso prejudica sua coordenação e a qualidade da sua implementação, aumentando a fragmentação e a competição entre as diferentes Unidades da Federação.

Outro ponto a ser destacado é a capacidade de aferição dos resultados das políticas transversais. A grande discussão da sociedade civil organizada sobre o gasto público governamental diz respeito à qualidade desse gasto e não ao montante que é despendido.

Para medir o impacto, a qualidade do gasto público é preciso ter indicadores transversais específicos de acompanhamento dessas ações. É preciso construir mecanismos de apuração de resultado das políticas públicas na qualidade de vida dos beneficiários.

A falta de indicadores para medir o impacto das políticas transversais impede o acompanhamento e aprimoramento dessas políticas. Não há como saber se o investimento público está beneficiando um adolescente negro, nordestino, homossexual, por exemplo, pois os indicadores não revelam essas características da população e são medidos de forma agrupada em crianças e adolescentes, ou população negra.

Simplemente medir quantas escolas são construídas, ou quantas pessoas são atendidas na rede de saúde, não permite inferir a qualidade da educação, a inclusão social promovida pela política educacional, ou o acesso que determinado seguimento populacional possui aos serviços públicos de saúde, por exemplo.

Por fim, destaca-se a necessidade de construir canais de participação popular efetivos, para que a população seja envolvida no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Isso pode auxiliar a identificação de entraves e promover a construção de indicadores transversais de apuração da qualidade do gasto público.

A promoção do exercício do controle social pode auxiliar o poder público a garantir a execução de políticas efetivas no combate às desigualdades sociais. O controle da população, principal beneficiária das políticas sociais, pode ajudar a consecução dos objetivos e promover mecanismos de avaliação dessas políticas.

5. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO IMPACTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Um ponto fundamental para verificar o impacto das políticas sociais é a relação entre o papel do Estado e da sociedade civil na elaboração, implementação e avaliação dessas políticas. A população tem o dever e o direito de cobrar resultados da utilização do dinheiro público e garantir que o Estado estabeleça metas sociais além dos já dados compromissos econômicos.

Assim, ganham relevância os mecanismos de participação social. O investimento em processos de participação popular torna-se essencial como possibilidade de criação, transformação e controle social, tendo em perspectiva a construção de espaços públicos nos quais os interesses diferenciados entram em disputa (COSTA, 2004).

Vários são os momentos que a sociedade civil é chamada a participar, ou deve cobrar sua participação nas definições políticas e sociais do Brasil. Destacam-se, nesse processo, as conferências como meio de fortalecimento da democracia participativa na construção e avaliação dos planos de políticas públicas e ação governamental. Desde 2003, foram realizadas mais de 66 conferências, que reuniram cerca de 4,5 milhões de brasileiros, desde as etapas preparatórias nos municípios até os grandes encontros nacionais (BRASIL, 2009).

O relacionamento entre o governo e a sociedade civil favoreceu o debate e a aprovação de vários programas, bem como projetos de políticas públicas, como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de Promoção e Igualdade Racial e a consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). No campo dos Conselhos de políticas públicas, destacam-se o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

A participação da sociedade no acompanhamento, fiscalização e controle das ações governamentais se dá por meio da criação de instâncias de controle social paritárias e intersetoriais e depende do acesso às informações públicas, da disponibilização de dados e instrumentos que permitam o acompanhamento de sua implementação.

É importante que se assegure também um espaço maior no qual essas forças construam um novo Direito e o levem à positivação, a partir dos interesses, necessidades e desejos, preponderantemente daqueles que “não têm vez nem voz” – operários, trabalhadores rurais, mulheres, crianças, jovens, idosos, afrodescendentes, seguimentos de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros (LGBTI), indígenas, pessoas com deficiência e populações tradicionais (NOGUEIRA NETO, 2009).

A institucionalização da participação popular, por meio das instâncias de controle social e canais de comunicação e publicidade da ação pública, fez surgir espaços públicos de representação e negociação, contribuindo para que as demandas por ações complementares sejam levadas em conta pelos gestores governamentais e para que as iniciativas em implementação sejam divulgadas à sociedade (QUINHÕES; FAVA, 2010).

Papel importante nesse sentido é exercido pelos conselhos de políticas públicas, como mediadores entre a população e essas políticas. Um dos pontos centrais da Constituição Federal de 1988, art. 204, II, é o fortalecimento da participação direta da população através de suas organizações representativas na gestão da coisa pública, por meio dos conselhos de políticas públicas.

A participação nos conselhos permite que pessoas de pouca escolaridade e renda possam participar do processo de discussão e implemen-

tação das políticas públicas, desde que não estejam corrompidos por práticas patrimonialistas do Poder Executivo, ou clientelistas por parte das entidades da sociedade civil. Se funcionarem de maneira efetiva, os conselhos possuem grande capacidade de reduzir a desigualdade socioeconômica e cultural, visto que incorporam aos planos de governo o olhar de pessoas de baixa renda, não mais ficando à margem dos serviços públicos (AVRITZER, 1994).

Nesse cenário, ganha destaque o orçamento público, pois traz um novo olhar sobre a garantia dos direitos da população, permitindo a construção de uma ação política pautada nos recursos disponibilizados para a implementação das políticas públicas e também agregando elementos para discussão da sua prioridade na agenda governamental, com grande capacidade de “aliviar” a pobreza e a extrema pobreza e ainda combater as desigualdades sociais presentes na população brasileira.

A importância do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social. Ele indica quais direitos estão previstos para serem garantidos, promovidos ou defendidos pelo setor público. No entanto, a participação social é fundamental para melhor alocação de recursos, em busca da qualidade na prestação dos serviços públicos. Sendo assim, tornam-se fundamentais a transparência e o acesso às informações acerca das políticas implementadas pelos governos.

A falta de transparência e a dificuldade de acesso às informações públicas, bem como a inexistência, ou mau funcionamento, de canais de participação da sociedade civil no processo de elaboração e discussão das leis orçamentárias dificultam o monitoramento e a capacidade de intervenção por parte da sociedade na elaboração e execução da agenda pública. Os canais de participação e o acesso às informações que propiciam o controle social são descritos, destacadamente:

- Nos arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamen-

6 Lei complementar 101/2000.

tária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). (BRASIL, 2000).

- No Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o art. 44 pressupõe a participação social como condição para aprovação do orçamento municipal ao afirmar que “no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e

consultas públicas sobre as propostas do PPA, da LDO e da LOA, como condição para sua aprovação pela Câmara municipal”.

Entre os vários sistemas de acesso às informações orçamentárias e financeiras do governo federal disponibilizados até hoje o mais utilizado é o Siga Brasil⁷, implementado e alimentado pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal. Ele permite a qualquer indivíduo, por meio da internet, acesso amplo e facilitado a diversas informações sobre o processo de elaboração e execução dos planos e orçamentos públicos do governo federal, com dados atualizados até a véspera do acesso. É possível consultar dados desde o ano de 2001.

O sistema lançado pela ANFIP, por meio desta publicação, permite a consulta das informações inerentes ao orçamento público desde 1995, com o diferencial de poder realizar consultas também sobre as receitas, que fomentam pesquisas, estudos e análises sobre o financiamento das políticas públicas.

Mas de nada adianta iniciativas de transparência do gasto público sem instâncias que promovam controle social e enfoquem a participação da sociedade na construção da agenda pública. A população tem o dever e o direito de cobrar resultados da utilização do dinheiro público e assegurar a implementação de ações adequadas às realidades enfrentadas frente à diversidade cultural, regional e social encontrada no Brasil. A participação social se faz fundamental para melhor alocação de recursos públicos nas ações governamentais.

No entanto, para que os objetivos das políticas públicas sociais sejam atingidos, é necessária uma participação qualificada, capaz de pautar as ações dos governos, não sendo passível de captura ou mesmo ter sua luta sequestrada pelos órgãos ou organismos nacionais ou internacionais.

Para garantir o bom funcionamento dos conselhos no efetivo cumprimento de suas funções, a sociedade civil deve estar efetivamente comprometida com forças sociais progressistas, que realizem o controle social dos governos e que possuam projeto de sociedade baseado em justiça social e na promoção/ garantia/ defesa dos direitos humanos.

Essa sociedade civil não deve ser entendida em sentido amplo e

7 www.senado.gov.br

amorfo de “população” ou de “terceiro setor”. Mas, sim, no sentido estrito de “sociedade civil organizada”, vista como protagonista de uma ação transformadora, contramajoritária e emancipatória na história, em um conceito político-ideológico específico. A sociedade civil organizada deve ser compreendida como parcela da sociedade em geral, integrante do Estado ampliado (isto é, como parte dele) para possibilitar a participação direta do povo na formação e funcionamento do Estado (NOGUEIRA NETO, 2010).

A participação social é especialmente necessária para, nos termos de Frigotto (2000), construir uma sociedade democrática e radicalmente igualitária, fundamentada nos direitos e que respeite as diferenças, a diversidade.

É necessário desenvolver, com urgência, e concomitantemente com ações de direção cultural, verdadeiros processos de “educação política” para magistrados, gestores, técnicos e agentes públicos (governamentais e não governamentais) a fim de combater as ideologias castradoras e conservadoras, tendo, por exemplo, a dignidade, a liberdade, a igualdade e a pluralidade, como bandeiras mobilizadoras e conscientizadoras.

Assim, a qualificação dos conselheiros governamentais e não governamentais torna-se essencial. Caso contrário, ganham força as práticas patrimonialistas e clientelistas para acesso a recursos públicos e as políticas de troca de interesses que visem os fins das próprias organizações e dos governos, deixando à margem os principais beneficiários das políticas públicas.

Ademais, os movimentos sociais dependem de articulação junto ao Legislativo para viabilizar recursos nas suas políticas de interesse por meio da negociação de emendas parlamentares. A garantia dos direitos da população fica, então, à mercê da atuação dos parlamentares sensíveis às causas da sociedade civil organizada.

Por esses motivos, fortalecendo a democracia participativa, seja por meio dos conselhos de políticas públicas para que cumpram seu papel de maneira autônoma e legítima, seja pela criação de canais de participação direta da sociedade civil organizada na construção da agenda pública, é possível entrever um combate à desigualdade social de forma mais susten-

tável, que crie oportunidades para as camadas mais pobre da população e não apenas reflita um “alívio” à condição de pobreza ou extrema pobreza dessas famílias.

Isso permitiria uma autonomia do país frente aos planos e programas de políticas públicas impostos pelas Instituições Financeiras Multilaterais⁸, com a implementação de ações discutidas e elaboradas com o auxílio da sociedade civil, adequadas às realidades enfrentadas pela população frente à diversidade cultural, regional e social encontrada no Brasil, além de não promover a dívida pública com os empréstimos externos e reduzir a dívida social por meio da execução de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas no combate à desigualdade social em nosso país.

É importante ressaltar que não se tem a pretensão de que a implementação de políticas transversais, em conjunto com a participação social, seja a única estratégia de combate à desigualdade e à exclusão social no Brasil.

A desigualdade decorre de relações de dominação e exploração socioeconômica que são estruturais, politicamente referendadas e que se alimentam da exclusão social, impossibilitando o acesso a bens materiais e culturais produzidos pela sociedade e inviabilizando a participação de certos segmentos da sociedade no comando do espaço público (QUINHÕES; FAVA, 2010).

Além disso, ainda não foi possível medir o impacto dos programas e ações complementares na redução das desigualdades no âmbito da exclusão social. A avaliação da execução das políticas sociais deveria buscar elementos voltados para aferição da qualidade dos serviços prestados e para a identificação do impacto das ações públicas por meio de indicadores que forneçam meio de aferir o grau de transversalidade e de atendimento dos direitos por parte das políticas públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi apresentado em relação aos ajustes macroeconômicos que impactam a elaboração e a execução das políticas públi-

8 Como os abordados em Fonseca (1998).

cas e a capacidade de o Estado medir os resultados dessas políticas, com o auxílio da população, levantam-se indicativos para promover a apuração da qualidade das políticas transversais.

O Brasil deveria utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e riqueza, com base na experiência internacional e com o objetivo de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa, no caminho inverso do que vem sendo feito nas últimas décadas (SALVADOR, 2008).

Pochmann (2008) afirma que há uma forte predominância dos tributos indiretos na carga tributária do Brasil, embutidos no preço final dos bens e serviços, geralmente direcionados ao consumo dos mais pobres. Com isso, os pobres pagam mais impostos do que os ricos devido à natureza fortemente regressiva do sistema tributário nacional – desde 1996 até 2003, houve um aumento de mais de 73% da carga tributária sobre a renda para as famílias que ganham até dois salários mínimos mensais, enquanto que para as famílias que ganhavam mais de 30 salários mínimos mensais esse aumento foi de praticamente 47%. Assim, conclui-se que as políticas públicas são financiadas por trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo.

Ao se verificar a evolução da participação dos tributos diretos e indiretos na arrecadação tributária bruta do país, presentes em Khair (2008), os tributos indiretos representam sempre algo em torno de 60%, de 2001 a 2007 e, conseqüentemente, os tributos diretos respondem por cerca de 40%.

Essa baixa participação da tributação direta na carga tributária brasileira reflete, segundo Giambiagi & Além (2008), um viés do governo federal na direção de impostos com arrecadação mais fácil. Apesar de serem mais danosos socialmente, os tributos diretos são caracterizados por uma alta produtividade fiscal.

Torna-se imprescindível também a construção e a capacidade de acompanhamento de indicadores transversais de avaliação das políticas públicas. São esses indicadores que serão capazes de informar o impacto dessas políticas, se seus objetivos estão sendo atingidos.

Da forma atual, crianças e adolescentes, mulheres e outros segui-

mentos sociais são dissolvidos no gasto público, sem a possibilidade de avaliação do grau de diminuição da desigualdade social ou pobreza, ou mesmo da garantia dos direitos humanos sob a égide da equidade – parâmetros que deveriam nortear a elaboração e a execução das políticas públicas.

Para tanto, é fundamental a participação da população e o exercício do controle social para auxiliar o Estado na formulação e implementação das políticas públicas sociais. Como principal interessada nessas políticas, a população exerce papel de suma importância no acompanhamento e apuração de seus resultados, visando à garantia dos direitos humanos e o combate às desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. **Balço do neoliberalismo**. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

ARBACHE, J.S. **Pobreza e mercado no Brasil**. Brasília: CEPAL: DFID, 2003.

ARIZNABARRETA, K.E. **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública**. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2001.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BANCO MUNDIAL. **O Combate a pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana**. Brasília: Banco Mundial, Departamento do Brasil, 2001. v. 1.

_____. **World development report: development and the next generation**. Washington: World Bank, 2007.

BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação

em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 117-147, 2006.

_____. Texto para discussão nº 1256: **a importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Texto para discussão nº 294: **a estabilidade inaceitável - desigualdade e pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. **Participação social**. 1. ed. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2009.

BURSZTYN, M. **A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social**. In: DINIZ, C.C. (org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1999.

COSTA, C. **Atualidade do controle social das políticas públicas no Maranhão**. In: Observatório criança: acompanhando a situação dos direitos da criança e do adolescente no Maranhão. São Luis: CEDCA, CDMP, vol. 3, cap. 1, 2004.

DRAIBE, S.; ARRETCHE, M. (Coords.); et al. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil. **Estrategias para combatir la pobreza en America Latina: programas, instituciones y recursos**. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 97-161.

FONSECA, M. **O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional**. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FURTADO, C. **Os desafios da nova geração.** Revista de Economia Política (São Paulo), v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

GENTILI, P. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário.** In: SILVA, T.; GENTILI, P. (Org.). Escola S.A. São Paulo: CEFET/SP, 2004. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/manual-usuario.html>>. Acesso em: 24 dez 2009.

_____. **O conceito de empregabilidade.** In: LODI, L. (org.). Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: Unitrabalho, 1999.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

IPEA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: IPEA, DISOC, 2000.

_____. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no país.** Brasília: IPEA, 2006.

KHAIR, A. **Prioridade à justiça tributária.** Cadernos do CESTIT, Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 10-19, 2008.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos.** São Paulo: Cortez, 2002.

MARCELLINO JÚNIOR, J.C. **Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des) encontros entre economia e direito.** Florianópolis: Habitus, 2009.

MEDEIROS, M. **O estudo dos ricos no Brasil.** Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 99-128, 2005.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NERI, M. (Coord.); et al. **Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza.** Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2001.

NERI, M.; GIOVANINI, F. **Negócios nãnicos, garantias e acesso a crédito**. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v.9, n. 3, p. 643-669, 2005.

NOGUEIRA NETO, W. **Dezenove anos do estatuto da criança e do adolescente: duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil**. Brasília: INESC, 2009.

_____. **Os investimentos públicos e sua adequação à normativa internacional e nacional de promoção e proteção de direitos humanos: duas décadas de direitos da criança e do adolescente, no Brasil**. Petrópolis, 2010. Mimeo

OSÓRIO, R. **Berço de ouro: a mobilidade social dos ricos brasileiros**. Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 129-135, 2005.

PEREIRA, P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, M. **Tributação que aprofunda a desigualdade**. Cadernos do CESIT, Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 5-9, 2008.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2006**. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

QUINHÕES, T.A.; FAVA, V.M.D. **Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, n. 61, p. 67-96, 2010.

RAMIRO, R. **Economia solidária e turismo: uma avaliação da experiência de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo na Região Nordeste do Brasil**. Brasília: AECID, IABS, 2009.

SALINAS, D. **O Estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações**. In: LAURELL, A.C. (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SALVADOR, E. **Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais**. Cadernos do CESIT, Campinas, SP: Unicamp, n. 8, p. 20-26, 2008.

SCALON, M.C. **Comentário sobre o texto de Marcelo Medeiros: entendendo a riqueza para combater a pobreza.** *Econômica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro*, v. 7, n. 1, p. 137-141, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, M.O.S. **A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil.** *Revista de Políticas Públicas*, v. 7, n. 2, p. 233-253, 2003.

SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, P. **Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição da renda no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOARES, F.V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. **Texto para discussão n° 1228: Programas de transferência de renda no Brasil - impactos sobre a desigualdade.** Brasília: IPEA, 2006.

VALLA, V.V. **Globalização, a questão social e a nova pobreza.** In: VALLA, V.V.; STOTZ, E.N.; ALGEBAILLE, E.B. (Orgs.). *Para compreender a pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Contraponto: ENSP, 2005. p. 33-52.

VEIGA, J.E. **Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

A GOVERNANÇA TRIPARTITE E AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO ÂMBITO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL

Danilo Nolasco Cortes Marinho

Moisés Villamil Balestro

Remi Castioni¹

INTRODUÇÃO

O diálogo social e a ideia de governança tripartite nas relações entre capital e trabalho é recente na América Latina, especialmente em função da natureza hierárquica e oligárquica da nossa variedade institucional de capitalismo (Schneider, 2009). Houve duas grandes motivações para a adoção do diálogo social e governança tripartite. Uma delas foram os esforços da Constituição Federal de 1988 em incentivar o controle social em relação às políticas públicas a fim de empoderar a cidadania. Outro motivo foi o Brasil ter sido signatário da recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para adotar o diálogo social como importante mecanismo para implementar e respeitar os direitos trabalhistas.

Paradoxalmente, o período neoliberal no Brasil coincidiu com o início do Programa Seguro-Desemprego que lançou as bases para o diálogo social tripartite relacionado com as políticas de emprego. Criado em 1990, em virtude da regulamentação dos artigos 201 e 239 da Constituição Federal, o Programa do Seguro-Desemprego foi instituído no bojo da regulamentação dos referidos artigos da Constituição com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pelas Lei 7.998, de 11 de janeiro de

¹ Danilo Nolasco Cortes Marinho, Moisés Villamil Balestro e Remi Castioni são professores da Universidade de Brasília e membros do Centro de Pesquisa de Opinião Pública – DATAUnB.

1990, e posteriormente modificada pela Lei 8.900, de 30 de junho de 1994, que criou o conselho tripartite, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Até então o seguro-desemprego não passava de um mero pagamento a trabalhadores desempregados, instituído por ocasião do artigo 25 do Decreto-Lei N.º 2.284, de 10 de março de 1986, que criou o Plano Cruzado.

Entretanto, durante a chamada década neoliberal, as demissões provocadas pela exposição extrema da indústria à competição internacional provocou redução drástica dos níveis de emprego. As taxas de desemprego medidas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego-PED realizada pela Fundação SEADE-DIEESE, passaram de uma média de 10% nos anos de 1980 para 19% a 20%, registradas ao longo dos anos de 1990. O fechamento de empresas industriais e o declínio contínuo nos empregos formais aumentou o percentual de trabalhadores sem proteção social. Além de estarem associados com empregos de baixa qualidade, o trabalho informal não dá espaço para o diálogo social relacionado com a barganha coletiva, o seguro-desemprego e outros tipos de proteção.

Com crescimento econômico e um papel mais proeminente do Estado sobre as políticas industrial e de emprego ao longo da última década, mais atenção tem sido dada ao papel das políticas ativas de emprego. Um dos maiores desafios no desenvolvimento social do país e do *upgrading* industrial é fazer com que as políticas de proteção social se coadunem com o desenvolvimento de habilidades necessárias para aumentar a competitividade. Este desafio é especialmente difícil, considerando a dependência de trajetória de uma economia caracterizada pela mão de obra pouco qualificada, baixos salários e fraca proteção social nas relações entre capital e trabalho. Além disso, a força de trabalho brasileira é muito heterogênea, com fortes disparidades regionais, fazendo com que políticas ativas de emprego sejam mais propensas a políticas de inclusão social do que para o desenvolvimento de habilidades profissionais necessárias por parte das empresas.

Baseando-se em dados quantitativos e qualitativos de uma ampla

pesquisa de avaliação nacional do Programa Seguro-Desemprego², o argumento principal deste trabalho é que as políticas de emprego no âmbito do Programa, apesar das suas deficiências de governança nos níveis local e estadual, podem desempenhar um papel crucial no desenvolvimento institucional da governança tripartite no capitalismo brasileiro. No entanto, como pode ser visto a partir de dados sobre o Programa, a gestão tripartite tem feito muito pouco para coordenar as políticas de emprego ativas e passivas. Isto é provavelmente devido à complementaridade institucional entre uma Economia de Mercado Hierárquica com a representação oligárquica de associações empresariais e sindicatos, e a preocupação menor com o desenvolvimento de competências específicas às firmas.

Uma implicação direta da governança tripartite, neste contexto, pode ser uma melhor coordenação das políticas de emprego ativas e passivas, uma vez que o Programa inclui seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Uma outra implicação é a base institucional para a ampliação dos mecanismos tripartites para resolver as disputas entre capital e trabalho expressas em negociação de acordos coletivos de trabalho e regulamentação das condições de trabalho.

GOVERNANÇA TRIPARTITE E POLÍTICAS DE EMPREGO

Um pressuposto importante relativo à propagação da governança tripartite tem a ver com os perigos da ‘mercantilização’ do trabalho (Aleman, 2009). O tripartismo é uma resposta para frear a expansão das forças de mercado sobre a sociedade, pois gera a solidariedade entre os atores sociais. Nesse sentido, Streeck (2009, 2011, Gray, 1998) lembra a tensão entre restrições sociais e a propagação das relações de mercado. A auto-regulação dos mercados tende a desestabilizar as estruturas sociais em favor dos atores dotados de recursos econômicos e políticos e é por isso que eles não podem substituir a regulação social, mas devem ser submetidos a ela (Streeck, 2010). Segundo o autor, é razoável afirmar que, apesar

2 A pesquisa foi realizada nos anos de 2009 e 2010, a pedido do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e coordenada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego, que exerce a secretaria-executiva do Conselho. A pesquisa foi realizada pelo DATAUnB e foi a primeira pesquisa a avaliar o Programa Seguro-Desemprego e todas as ações por ele financiadas, a intermediação, a qualificação profissional e o próprio pagamento aos beneficiários, onde foram entrevistados mais de 25 mil trabalhadores.

dos limites do diálogo social, o tripartismo constitui um espaço onde a luta pela institucionalização das obrigações sociais ocorre.

A regulamentação do emprego que deriva da governança tripartite é uma resposta à ordem contratual voluntarista associada à expansão do mercado e da mercantilização. Sempre que as restrições sociais são fortes, uma grande parte da gestão de uma empresa deve ser dedicada a tornar a economia mais econômica, a fim de se tornar compatível com dimensão moral da economia de uma sociedade (Streeck, 2009). Muito mais do que um discurso vago sobre a democracia e a cidadania, a afirmação do diálogo social pode ser expressa na tensão permanente entre as obrigações sociais e de ordem pública e da expansão do mercado e da liberalização. Trata-se de reconhecer o papel das lutas políticas sobre a reorganização da ordem coletiva (Streeck, 2010).

Ao considerar a experiência do *welfare state* continental, a consulta tripartite com as autoridades públicas sobre o projeto e implementação da legislação social europeia é um dos pilares do modelo social europeu (Visser, 2006). O papel do Estado é fundamental para quando se trata da relação entre empregadores e sindicatos, os primeiros não têm incentivo para fazer grandes acordos com os sindicatos a não ser quando ameaçados por iniciativas políticas a partir de organismos estatais. A existência de um elevado nível de sindicalização juntamente com os sindicatos como força social e política significativa contribuem para consulta tripartite. Os empregadores considerarem os sindicatos como legítimos é indispensável para a construção do diálogo social.

Quanto aos países em desenvolvimento, a OIT afirma que o diálogo social permitiu novas democracias manter a coesão social e possibilitou muitas reformas econômicas necessárias (OIT apud Aleman, 2009). Considerando o déficit de cidadania brasileira e os problemas históricos associados aos altos custos de ação coletiva dos trabalhadores (Dos Santos, 2006), a ideia e implementação do diálogo social é muito recente. Historicamente, a punição das elites e do Estado para as classes trabalhadoras que não conseguem ter sucesso em sua ação coletiva em suas reivindicações por melhores padrões de vida é muito alta. Em outras palavras, a falta de sucesso está associada à piora das condições dos participantes na ação coletiva (Dos Santos, 2006).

A ausência de fortes atores políticos capazes de realizar negociações coletivas de parte dos trabalhadores torna a regulamentação do trabalho ainda mais importante. Essa regulamentação e consequente reforço da capacidade do Estado é capaz de limitar o comportamento dos empregadores no avanço da mercantilização das relações entre trabalho e capital. Estas regulamentações ajudam a estabelecer compromissos duradouros de classe (Aleman, 2009).

Quanto à governança tripartite, o cumprimento das diretrizes da OIT juntamente com a regulamentação do mercado de trabalho têm contribuído para as negociações de cúpula em nível nacional envolvendo governos, empregadores e empregados. Corroborando os resultados de Aleman (2009), a regulamentação do trabalho foi mais importante do que as alianças entre os governos de esquerda e sindicatos, as bases institucionais formais de governança tripartite na alocação de recursos nas políticas de emprego foram criadas sob forte hegemonia neoliberal no caso brasileiro. A consulta que fora institucionalizada no caso do CODEFAT prevê incentivos para os parceiros sociais tratarem suas demandas e preocupações com maior legitimidade.

Ishikawa (2003) indica duas condições essenciais para o sucesso da governança tripartite. A primeira são atores sociais politicamente independentes e isso pressupõe o pleno respeito do direito de se organizar. E a segunda condição é que as partes estejam dispostas a examinar os problemas em conjunto e buscar soluções mutuamente benéficas. Em outras palavras, há necessidade de confiança mínima e vontade de jogar um jogo de soma positiva.

Em nível internacional, a OIT tem várias convenções e recomendações indicando o diálogo social como o mecanismo através do qual é possível lograr uma relação mais equilibrada entre capital e de trabalho. A primeira é a recomendação de consulta a partir de 1960 que indica a necessidade de promover a vontade política de governos, empregadores e trabalhadores para utilizar a cooperação tripartite e promover a cooperação tripartite em nível nacional. A Convenção 144 e a Recomendação 152, em 1976, promovem o tripartismo e o diálogo social, envolvendo atores sociais nas atividades reguladoras do Trabalho (OIT, 2009).

As convenções que contribuem para a construção do tripartismo e

para o diálogo social são a Convenção 87 (Liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, 1948), a Convenção 98 (Aplicação dos princípios do Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, 1949), Convenção 151 (Convenção relativa à Proteção do Direito de Sindicalização e Procedimentos para a Determinação do Regime da Função Pública, 1978) e a Convenção 154 (Convenção sobre a Promoção da Negociação Coletiva, 1981).

No entanto, como Fashoyin (2004) aponta, existem algumas limitações para aumentar a eficácia do tripartismo. Alguns governos não demonstram disposição para se engajar em um diálogo significativo. Isto é particularmente verdadeiro para a variedade hierárquica do capitalismo na América Latina. O governo desempenha um papel crucial de *tertius* na intermediação no diálogo social. O compromisso assumido pelo Governo é um primeiro passo para fornecer um quadro institucional de base para encorajar o diálogo social. Do lado dos empregadores, a tendência para sobrerepresentar as grandes empresas cria desvantagens da representatividade das organizações patronais, com implicações para o cumprimento dos acordos. Uma fragilidade ainda maior está do lado dos trabalhadores.

Com uma crescente hegemonia de uma governança corporativa típica de uma economia de mercado liberal, a governança tripartite perdeu terreno. De acordo com Fenger (2008), existem três tipos principais de governança para as políticas de emprego, com base no mercado, na sociedade e as de tipo hierárquicas. Fenger (2008) menciona uma forma com base em uma governança de mercado. Essa forma de governança para as políticas de emprego implica uma abordagem contratual, no sentido de coesão, onde o papel do Estado é importante para gerenciar a rede de contratos com entidades privadas e organizações não-governamentais. As políticas de emprego são implementados por estas organizações e as relações são reguladas através de contratos formais (Menger, 2008). As metas de desempenho e indicadores são utilizados para garantir o cumprimento das metas de política de emprego. Essa maneira de governar baseada no mercado é congruente com os princípios da nova gestão pública. Com pouco espaço para uma gestão tripartite, a estrutura política é elaborada no nível do estado central (Menger, 2008).

Em oposição à abordagem contratual e enquadramento político de-

finido centralmente, a governança societal implica um papel facilitador para o Estado. Ele incentiva a construção de um debate entre múltiplos atores e com a tomada de decisão. Os objetivos da política, bem como o seu desenho são definidos em conjunto com os atores sociais, especialmente os representantes dos empregadores e empregados (Menger, 2008). Neste tipo de governança, as agências possuem muito mais autonomia para decidirem sobre estratégias de implementação de políticas. O papel do burocrata é coordenar e mediar diferentes atores que têm relações com o cliente (Menger, 2008). A consulta tripartite e o diálogo social é muito forte neste tipo de governança.

A governança hierárquica das políticas de emprego é aquela em que o Estado tem um papel mais proeminente. Os conselhos tripartites podem funcionar bem neste tipo de governança na cúpula, mas em níveis regional e local, ela enfraquece o tripartitismo com um papel limitado e formal atribuída aos empregadores e aos representantes dos trabalhadores. A política é implementada principalmente através das agências estaduais e os mecanismos burocráticos são aplicadas ao processo de implementação, assegurando a aplicação uniforme das regras e procedimentos, com pouco espaço para a autonomia regional e local (Menger, 2008).

Em relação às políticas de emprego, Estevez-Abe et al. (2001) argumentam que a proteção social auxilia o mercado, ajudando os agentes econômicos a superar as falhas de mercado na formação de competências. As promessas de empregadores não são suficientemente críveis por si mesmas. É por isso que a proteção social como política governamental se torna crítica. Por outro lado, como as empresas não têm interesse comum na promoção de habilidades específicas, elas não terão interesse em defender a proteção social presente nas políticas passivas de emprego como o seguro desemprego e nem nas políticas ativas do mercado de trabalho (principalmente associadas à formação e ao público emprego de serviços). A maioria dos países combina baixa proteção com competências gerais ou alta proteção com habilidades específicas.

Pontusson (2005) lembra que uma característica importante da social-democracia sueca foi a combinação de proteção para os desempregados com políticas ativas para o mercado de trabalho para melhorar a capacidade dos trabalhadores em encontrar novos e melhores (mais bem

remunerados) postos de trabalho. As políticas ativas da Suécia envolvem serviços públicos de emprego, programas de requalificação e subsídios à reconversão (Pontusson, 2005). A proporção relativa ao montante da despesa em políticas ativas do mercado vis-à-vis ao montante gasto nas políticas passivas como o seguro-desemprego é uma diferença sistemática entre as economias liberais de mercado e as economias sociais de mercado. Esta proporção é de 1,0 para economias sociais de mercado contra 0,7 para as economias liberais de mercado (Pontusson, 2005). Os tipos de despesa para a política ativa do mercado de trabalho recaem do lado da demanda por trabalho. O objetivo é tentar aumentar a demanda da sociedade por trabalho, por meio de serviços de intermediação e mobilidade de mão de obra, criação direta de empregos pelo setor público, redução da jornada de trabalho, formação profissional e subsídios à contratação, oferta de crédito para novos empreendimentos e incentivos ao trabalho autônomo, entre outras políticas (DIEESE, 1994:15). Abordando as mudanças na economia de mercado coordenada alemã, Hassel (2007) afirma que os interesses empresariais em política social, qualificação profissional e negociação coletiva são mais bem definidos em torno dos interesses dos trabalhadores mais qualificados sem uma expansão geral do bem-estar para os trabalhadores em geral. A perda de resistência da unidade sindical com menor adesão dos trabalhadores de serviços e de outros trabalhadores menos qualificados limita o alcance da negociação salarial centralizada e o regime de qualificação para proteger os trabalhadores da maior mercantilização. Em vez disso, a governança e o diálogo social tripartite podem ser utilizados como ferramentas por empresas sob a lógica de parceria social (Hassel, 2007). Este processo diminui a ligação entre os resultados de distribuição e a coordenação das instituições, restringindo a regulamentação em favor do trabalho a setores muito específicos.

No caso brasileiro, algumas mudanças nas políticas de emprego, tais como a descentralização, o financiamento estável e a ampliação dos atores sociais (com a inclusão de ONGs e organizações privadas de formação profissional) na implementação de políticas ativas resultou da lógica do diálogo social. Cacciamali (2005) menciona algumas lacunas importantes relacionadas com a integração das políticas de emprego ativas e passivas. Gastos limitados e instáveis em políticas ativas de emprego é provavelmente o problema mais grave. Nesse sentido, Azeredo e Ramos (1995)

sugerem um maior controle social, através da gestão tripartite similar ao CODEFAT, das principais instituições públicas brasileiras e formação profissional (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT). Além disso, eles mencionam a necessidade de ampliar a escolaridade da força de trabalho para aumentar a competitividade do sistema de produção.

Especificamente em termos de governança tripartite, um grande passo foi dado com a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) em 2003 (Cardoso et al, 2006). De acordo com a lei de sua criação, o FNT constitui um espaço de diálogo com a finalidade de coordenar a negociação entre empregadores, trabalhadores e representantes do Estado para a reforma sindical. Um dos seus objetivos é promover o tripartismo e incentivar o diálogo social. Outros dois comitês tripartites criados no mesmo período foram a Comissão Tripartite de Relações Internacionais e a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça. No entanto, essas iniciativas ainda são muito limitadas às negociações de cúpula, reproduzindo características hierárquicas dos sindicatos. A ausência do chão de fábrica e de instâncias de representação sindical em nível local tornam muito difíceis as negociações sobre as habilidades e a organização do trabalho (Schneider e Karcher, 2010).

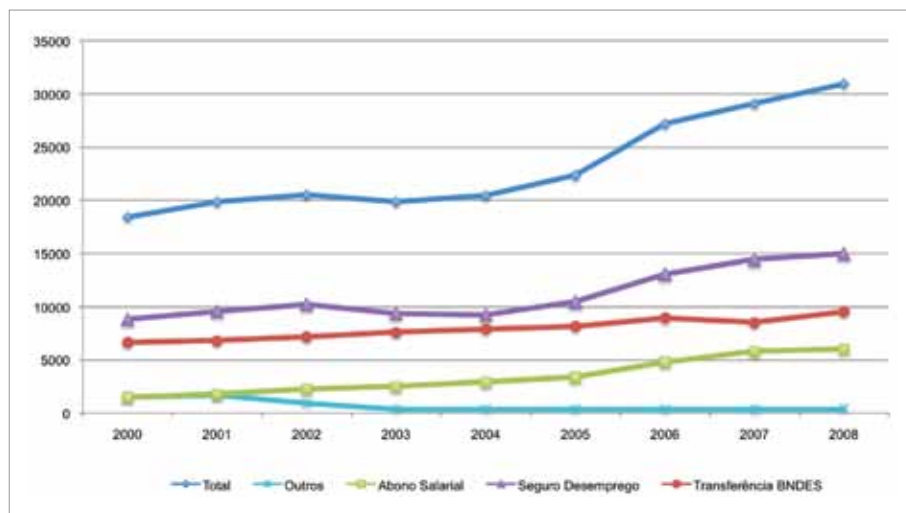
O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

Uma característica peculiar das políticas de emprego no Brasil é a agregação de políticas ativas e passivas de trabalho no âmbito de um único programa. As políticas passivas atacam o problema por dois lados, como mecanismos de natureza compensatória ou como mecanismos redutores da oferta de trabalho. Essas políticas foram muito utilizadas pelos países desenvolvidos no início de seus sistemas sociais de proteção ao trabalho. No Brasil, as políticas de emprego surgiram muito tardiamente e são representadas basicamente pelo Programa Seguro-Desemprego. Entretanto, o PSD cumpre características passivas, quando o faz exclusivamente com o pagamento do seguro, porém, cumpre outros dois importantes papéis que são ligados às políticas ativas: i) assistência à procura de emprego e colocação integrada e, ii) proporcionar ações de formação profissional. Esta assistência financeira temporária tem um limite de cinco meses, desde que o trabalhador foi formalmente empregado durante seis meses anteriores.

As principais decisões sobre as orientações políticas estão dadas pela Resolução CODEFAT. É digno de nota que 40% dos recursos financeiros do FAT são utilizados como o financiamento de projectos de investimento do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES. O maior banco de desenvolvimento na América Latina aumentou seus empréstimos de 23,4 bilhões em 2000 para 153,6 bilhões em 2010 (BNDES, 2010).

Os enormes recursos financeiros oriundos do FAT constituem um elemento crucial para proporcionar a legitimidade da governança tripartite no Brasil uma vez que os atores sociais estejam habilitados a participar das decisões relativas à utilização de uma quantidade expressiva de recursos financeiros. É uma espécie de teste para a aceitação de parte do governo ao diálogo social tripartite. Como visto na Figura 1, os recursos do fundo cresceram de 16,6 bilhões de reais em 2000 para 25 bilhões de reais em 2008.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos financeiros do FAT em reais (milhões) – 2000 a 2008



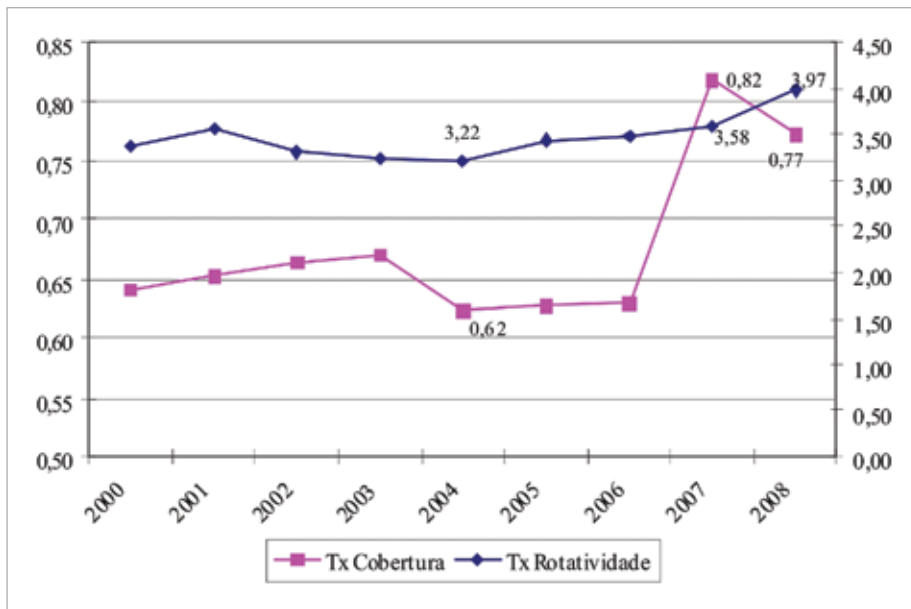
Fonte: Relatórios Financeiros Anuais do FAT

Juntamente com a evolução dos recursos financeiros do FAT, é possível verificar a expansão da proteção ao desempregado, de 64% para 77% dos trabalhadores formalmente empregados (Figura 2). Isto é coerente com o crescimento anual de 6,8% no número de empregos formais entre

2004 e 2007. A rotatividade do emprego também aumentou de 3,37 para 3,97. A maior taxa de rotatividade do emprego está associado a uma legislação trabalhista mais flexível permitindo contrato de trabalho temporário, horários de trabalho flexíveis com o Banco de Horas (em que os empregadores podem adaptar horas de trabalho às suas necessidades de produção), o emprego a tempo parcial entre outros. Conforme colocaram Schneider e Karcher (2010), a alta rotatividade na América Latina merece mais atenção por conta própria como uma característica definidora do trabalho na América Latina, especialmente em relação às habilidades, de regulação e de organização sindical. A complementaridade entre a baixa qualificação e uma força de trabalho com baixos salários dificultam o surgimento de coalizões para a mudança (Schneider e Karcher, 2010).

GRÁFICO 2

Nível de cobertura do Seguro Desemprego e Taxa de Rotatividade – de 2000 a 2007



Fonte: CAGED e MTE.

Além disso, há a conexão entre a pouca preocupação sobre a parte dos empregadores para a formação profissional e a consequente falta de preocupação com o problema da rotatividade, bem como com a redução

de empregos formais durante a hegemonia neoliberal. Note-se que o artigo da Constituição Federal que instituiu o PSD, disciplina que as empresas que praticam uma alta taxa de rotatividade devem ser penalizadas e os recursos provenientes dessa multa repassados ao fundo. Entretanto, o parágrafo quarto que institui essa medida nunca foi regulamentado.

O elo mais fraco para a governança tripartite do Programa Seguro-Desemprego é, certamente, o montante de recursos destinados às políticas ativas de emprego. Supostamente, seria do interesse dos trabalhadores, dos empregadores e do governo melhorar as competências da força de trabalho como um elemento-chave para melhores salários, maior produtividade das empresas e um melhor desempenho econômico global.

Comparado aos resultados apontados por Pontusson (2005), que mostrou que a cada uma unidade gasta com políticas ativas outra unidade é gasta em políticas passivas nas economias coordenadas (caso francês e alemão), no caso americano e inglês, essa relação é 30% a menos, ou seja, para cada unidade gasta em políticas ativas, gasta-se 0,7 para as passivas. Entretanto, o caso brasileiro, para cada unidade gasta com políticas passivas em 2000, correspondia a 0,06, ou 6% em políticas ativas. No final da década passada essa relação decaiu para 0,007, 10 vezes menos, ou seja menos de 1% do gasto em políticas passivas foram em políticas ativas.

TABELA 1

Gastos em políticas ativas de emprego, gastos com Seguro-Desemprego e a proporção entre políticas ativas e passivas nas políticas públicas de emprego (milhões) – de 2000 a 2007

Ano	Gasto Total da Política Ativa	Gasto Total em Políticas Passivas*	Proporção Ativa/Passiva
2000	540	8.820	0,061
2001	574,8	9.582	0,060
2002	212	10.223	0,021
2003	94,9	9.374	0,010
2004	92,6	9.244	0,010
2005	99,5	10.449	0,010
2006	100,7	13.059	0,008
2007	105,1	14.407	0,007

*Excluiu-se o gasto com o abono salarial, mantendo-se apenas o PSD.

Fonte: Relatórios Financeiros Anuais do FAT * Iniciativas de IMO e Qualificação profissional.

Quando os recursos financeiros para as políticas ativas de emprego são divididos em serviços de formação e trabalho de intermediação de mão de obra relacionados com o Serviço Público de Emprego, a assimetria na distribuição dos recursos persiste, como pode ser visto na Tabela 2. Entre 2000 e 2007, o pico foi em 2001 com 473,6 milhões para a formação e 101,2 milhões para os serviços de intermediação de mão de obra. Curiosamente, a evolução em matéria de governança tripartite, com a criação do FNT, em 2003, e uma forte orientação política para a participação e a idéia de trazer o Estado de volta para incentivar o desenvolvimento não se traduziu em mais recursos para as políticas ativas de emprego.

TABELA 2

Gasto do FAT para qualificação profissional e Intermediação de Mão de Obra (milhões de Reais) - 1995 to 2006

Ano	Qualificação	Intermediação de Mão de Obra
2000	773,50	144,50
2001	805,12	172,04
2002	225,42	134,98
2003	52,19	109,14
2004	75,31	82,11
2005	84,66	84,32
2006	81,77	89,42
2007	86,00	92,65

Fonte: Relatórios Financeiros Anuais do FAT.

Paiva (2008:101) observou que entre 1995 e 2007, o pagamento do seguro-desemprego teve um aumento de 347,5%, enquanto o abono salarial aumentou 1.259,6%. Somadas as duas políticas, seguro-desemprego mais o abono salarial alcançaram a cifra de R\$ 18 bilhões, o dobro do que foi gasto naquele ano com o Programa Bolsa Família. O abono salarial também está previsto no artigo 239 da Constituição Federal e assegura ao trabalhador a percepção de um salário mínimo anual aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que tenham trabalhado num emprego formal no ano anterior por pelo menos 30 dias e estejam cadastrados há pelo menos cinco anos no PIS/PASEP.

Por outro lado, além de ser extremamente limitado, o tipo de aloca-

ção de recursos para as políticas ativas, notadamente a qualificação profissional, não está bem coordenado com os setores da economia que mais empregam. Como pode ser visto na Tabela 3, comércio e serviços respondem por 34,98% da força de trabalho, mas este setor não foi responsável pela maioria das iniciativas de formação. Por outro lado, a maior parte da qualificação está concentrada em Telemática (11,48%) e o setor responde por 2,90% da taxa de emprego.

TABELA 3
Principais iniciativas de qualificação profissional e distribuição ocupacional correspondente - 2007

Tipo de ocupação	Trabalhadores qualificados em iniciativas públicas de qualificação %	Participação no Emprego formal %
Telemática	11.48	2.90
Indústria de Alimentos	10.77	7.74
Administração	9.97	7.04
Vestuário	9.75	2.39
Construção e Reformas	5.86	1.98
Comércio e Serviços	5.31	34.98
Turismo e Hotelaria	4.27	0.44
Serviços pessoais	4.12	0.25

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007.

Um outro resultado que corrobora com o problema da formação profissional como parte do elo mais fraco da política ativa de emprego tem a ver com a expectativa daqueles que eram o público-alvo destas iniciativas. Em flagrante contradição com o que a literatura afirma sobre a relação entre a formação e a melhor remuneração, 93,9% dos entrevistados ouvidos pela pesquisa não esperam aumentar o salário e 99,6% não esperavam ter uma promoção no trabalho ao realizarem os cursos organizados pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional - PNQ (Tabela 4).

TABELA 4

Resultados da qualificação profissional de acordo com os egressos das iniciativas públicas - 2009

Resultado da Qualificação	Esperado %		Obtido %	
	Sim	Não	Sim	Não
Aumentar o salário	6.1	93.9	2.5	97.5
Melhorar os procedimentos laborais	8.7	91.3	10.5	89.5
Obter emprego melhor na área	44.6	55.4	11	89
Ter oportunidades melhores	13.1	86.9	5.5	94.5
Promoção de emprego	0.4	99.6	0.1	99.9
Mudar de emprego	2.2	97.8	1.3	98.7

Fonte: Projeto de Avaliação do Programa Seguro Desemprego-DATAUnB/MTE.

Os dados qualitativos apresentam resultados semelhantes a partir de entrevistas em profundidade realizadas com os membros da Comissão Tripartite do Programa de Seguro Desemprego. Os entrevistados foram unânimes em considerar a falta de integração das iniciativas de formação profissional e mercado de trabalho. Todos eles mencionaram a dificuldade para realizar o seu papel de empregadores e representantes dos trabalhadores nas políticas ativas de emprego do Programa (Marinho, Balestro e Walter, 2010). Além disso, esses membros estão insatisfeitos com o pouco diálogo e a participação uma vez que suas reivindicações não foram tratadas, sinalizando um crescente questionamento da estrutura política oligárquica.

Incapaz de corresponder a um mercado de trabalho cada vez mais seletivo e composto por trabalhadores pouco qualificados, as iniciativas de formação profissional são de pouca eficácia. Uma das razões é que há ainda muito caminho a percorrer para tornar a comissão tripartite em nível local como um espaço mais permanente para o diálogo social e a construção de consenso e de resolução de disputas. Em muitos lugares em todo o país, estas comissões são vistas como meramente burocráticas, como uma resposta formal à exigência legal da existência de comissões tripartites. Um representante da comissão local queixa-se do escasso interesse do CODEFAT para fortalecer o tripartismo no nível local. Ele menciona a falta de coordenação entre o CODEFAT e as comissões tripartites estaduais.

A tomada de decisão é bastante concentrada e o papel das comissões locais é essencialmente restrito à fiscalização. Isto está em consonância com a natureza oligárquica da estrutura política dos sindicatos e das associações empresariais. Além disso, o tripartismo no nível local também é limitado por uma governança hierárquica de parte do Ministério do Trabalho. Uma estratégia de empoderamento com os representantes de empregadores e dos trabalhadores contribuiria para aumentar a motivação e o empenho dos mesmos, principalmente no planejamento e na avaliação das políticas de emprego a serem implementadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois grandes passos foram dados no reforço das políticas públicas de emprego no Brasil a favor de restrições sociais sobre a mercantilização da força de trabalho. Uma das medidas foi a criação e o fortalecimento de uma política estável de financiamento para as políticas passivas de emprego. Outro foi a expansão da proteção ao desemprego que cresceu 10 pontos na década passada, atingindo atualmente 77% do total de trabalhadores que rompem seus vínculos de trabalho. Embora o mercado de trabalho formal concentre pouco mais da metade da População Economicamente Ativa – PEA, três quartos dos trabalhadores que têm seus vínculos interrompidos, encontram no seguro-desemprego a proteção necessária na transição entre um posto de trabalho e outro. Ambas as medidas foram dadas dentro da esfera da governança tripartite, apesar das suas insuficiências.

Retomando as contribuições de Karl Polanyi, é possível dizer que as sociedades que constituíram esse tipo de amparo na perda do emprego demonstraram um avanço civilizatório, que juntamente com outras proteções legais, possibilitaram condições dignas de vida. O suposto de que a sociedade deva estar exclusivamente subordinada à lógica do mercado já fora considerado algo obsoleto por Polanyi (2001). Cabe à sociedade decidir como e sobre quais condições os seres humanos e a natureza serão resguardados das forças de mercado. Neste sentido, o avanço civilizatório consiste na capacidade da sociedade escolher seus níveis de proteção social independentemente das forças de mercado.

Uma visão economicista das políticas de emprego tende a negligenciar a crucial dimensão de proteção social. Ela pode cair na armadilha de condicionar a proteção social ao desempenho do mercado do trabalho. Embora existam conexões importantes entre a proteção social e a eficiência econômica, a primeira deve ser vista como algo independente e válida por si própria. Ela é parte da cidadania social e constitui uma conquista da modernidade. O trabalho, ancorado na condição jurídica do emprego, e o amparo no caso de sua perda involuntária, é uma característica das sociedades mais avançadas. Neste ponto de vista, O Programa Seguro-Desemprego constitui-se em um componente fundamental na política de proteção social brasileira. Logo, deve ser ampliado e aperfeiçoado para consumir as aspirações consonantes com o processo de desenvolvimento do País,

Um outro aspecto do projeto institucional formal do Programa de Seguro-Desemprego é a integração entre as políticas de emprego passivas e ativas. Tal projeto pode contribuir para reduzir o fosso entre a proteção social e o desenvolvimento de um amplo sistema articulado voltado para suprir as carências de qualificação profissional, contribuindo também para a elevação da escolaridade da força de trabalho. Isto é especialmente relevante para romper a tradição fragmentada, descoordenada e pontuada das políticas públicas no Brasil.

Em termos de concepção, o Programa Seguro-Desemprego é capaz de enfrentar o desafio de equilibrar as necessidades de proteção social e o desenvolvimento de habilidades necessárias para aumentar a competitividade. No entanto, a realização deste equilíbrio é prejudicada por uma governança tripartite menos eficaz devido à natureza oligárquica das associações empresariais e dos representantes de sindicatos. A ausência de governança tripartite, em nível local, setorial e no nível da empresa parece ser particularmente prejudicial para a formação profissional.

É razoável associar este problema com a variedade hierárquica da economia de mercado do capitalismo brasileiro, que é incongruente com o fortalecimento do diálogo social, nomeadamente ao nível das bases. Uma maior coerência entre o desenvolvimento de habilidades e proteção do trabalho contribuirá para o capitalismo brasileiro avançar para uma varie-

dade de capitalismo, onde a igualdade social e o desempenho econômico superior sejam mais equilibrados.

O surgimento de empresas brasileiras inovadoras, o crescimento das políticas sociais e uma preocupação crescente com a necessidade de melhorar o sistema nacional de formação profissional sugerem que as políticas ativas de emprego entrarão na agenda do país com mais firmeza nos próximos anos. Além disso, parece haver uma perda lenta, mas persistente, da legitimidade da representação oligárquica dos empregadores e empregados, descortinando uma oportunidade para o avanço da governança tripartite, que pressupõe atores sociais comprometidos com a construção de um projeto de nação, muito além dos seus interesses imediatos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aleman, Jose. **The politics of tripartite cooperation in new democracies: a multi-level analysis**, *International Political Science Review*, vol. 30, 141, 2009.

Azeredo, Beatriz; Ramos, Carlos Alberto. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília-DF, n. 12, jun./dez, 1995.

BNDES Evolução do desempenho. Capturado em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/. Acessado em 28 de dezembro de 2010.

BRASIL/MTE. **I Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 136p, 2005.

Cacciamali, Maria Cristina. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul, Estudos Avançados**. IEA/USP - São Paulo-SP, v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005.

Cardoso, José Celso Jr. et al. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Texto para Discussão. Brasília-DF: IPEA, n. 1237, 2006.

Cardozo, José Celso Jr., Gonzalez, Roberto. **Dilemas e Alternativas ao**

Financiamento de Políticas Públicas de Trabalho no Brasil. Texto para discussão. Brasília-DF: IPEA, n 1313, 2007.

Castioni, Remi. **O Sistema de Proteção ao Trabalho no Brasil.** Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

DIEESE. **O desemprego e as políticas de emprego e renda.** Pesquisa DIEESE n° 10. São Paulo. Outubro, 49p, 1994.

Dos Santos, Wanderly Guilherme. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social.** Rio de Janeiro:FGV Editora, 2006.

Estevez-Abe, Margarita, Iversen, Torben and Soskice, David. **Social Protection and the formation of skills: a reinterpretation of the Welfare State.** In: Hall, P. et Soskice, D. (edit.) *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University, 2001.

Fashoyin, Tayo. **Tripartite cooperation, social dialogue and national development.** *International Labour Review*, Vol. 143, No. 4, 2004.

Fenger, Menno. **Governance dynamics in European Employment Policy in Central,** *European Journal of Public Policy*, Vol. 2, NO. 2, 2008.

Gray, John. **The false dawn: the delusions of global capitalism.** New York, New Press, 1998.

Hassel, Anke. **What does Business want? Labour Market Reforms in CMEs and its problems.** In: Hancké, Bob et al. (org.) *Beyond Varieties of Capitalism: conflict, contradictions and the complementarities in the European economy.* Oxford, Oxford University Press, 2007.

ILO. **“2008 Labour Overview: Latin America and the Caribbean”** International Publications. Paper 72, 2009.

Ishikawa, Junko. **Key features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book.** Geneva, International Labour Office, 2003.

Marinho, Danilo N. C.; Balestro, Moisés V. e Walter, Maria I. M. T. (orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília: Verbis, 2010.

Paiva, Luis Henrique. **Políticas Passivas de Emprego – características,**

despesas, focalização e impacto sobre a pobreza. Sinais Sociais. Rio de Janeiro, v.3, n. 7, p. 96-121, mai./ago, 2008.

Polanyi, Karl. **The great transformation**, Introd. Fred Block, Boston, Beacon Press, 2001.

Pontusson, Jonas. **Inequality and prosperity: Social Europe and Liberal America.** Ithaca, Cornell University Press, 2005.

Schneider, Ben R. **Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America.** Journal of Latin American Studies, v. 41, n. 3: 553-575, 2009.

Schneider, Ben R. and Soskice, David. **Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal, and hierarchical systems.** Economy and society, Vol. 38, Number 1. 2009.

Schneider, Ben R. and Karcher, Sebastian. **Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America.** Socio-Economic Review, v. 8, 623-651, 2010.

Streeck, Wolfgang. **Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy.** Oxford: Oxford University Press p.296, 2009.

Streeck, Wolfgang. **'Institutions in History: bringing capitalism back in'**, G. et al. (org.), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. Oxford, Oxford University Press, 2010.

Visser, Jelle. **The five pillars of the European Social Model of Labor Relations.** In: Beckert, Jens et al. (org.). Transformationen des Kapitalismus, Frankfurt, Campus Verlag, 2006.

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

CONSELHO EXECUTIVO

Álvaro Sólton de França
Presidente

Floriano José Martins
Vice-Presidente Executivo

José Roberto Pimentel Teixeira
Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

Maria do Carmo Costa Pimentel
Vice-Presidente de Política de Classe

Benedito Leite Sobrinho
Vice-Presidente de Política Salarial

Jeziel Tadeu Fior
Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

Léa Pereira de Mattos
Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

Ana Mickelina Barbosa Carreira
Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Eucélia Maria Agrizzi Mergar
Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Márcio Humberto Gheller
Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Vice-Presidente de Estudo e Assuntos Tributários

Rosana Escudero de Almeida

Vice-Presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

Josemar Jorge Cecatto Santos

Vice-Presidente de Finanças

José Tibúrcio Tabosa

Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Carlos Roberto Bispo

Vice-Presidente de Comunicação Social

João Laércio Gagliardi Fernandes

Vice-Presidente de Relações Públicas

Jorge Cezar Costa

Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

Marcos Rogério Alves Ribeiro

Vice-Presidente de Tecnologia da Informação

ASSESSORIA SOCIOECONÔMICA

Vanderley José Maçaneiro

Assessor Socioeconômico

CONSELHO FISCAL

Luiz Carlos Correa Braga

Nilo Sergio de Lima

Jonilson Carvalho de Oliveira

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Iunz

AL - André Vilaça dos Santos

AP - Emir Cavalcanti Furtado

AM - Airton Ângelo Claudino

BA - Raimundo João Duailibe

DF - Floriano Martins de Sá Neto
CE - Givanildo Aquino da Silva
ES - Rozinete Bissoli Guerini
GO - Carlos José de Castro
MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana
MT - Benedito Cerqueira Seba
MS - Vandereli Veiga Tessari
MG - Afonso Ligório de Faria
PA - Avelina Marinho de Oliveira
PB - Lucimar Ramos de Lima Ramalho
PR - Ademar Borges
PE - Paulo Correia de Melo
PI - Lourival de Melo Lobo
RJ - João Barros Padilha
RN - Maria Aparecida Fernandes P. Leme
RS - Marville Taffarel
RO - Eni Paizanti de Laia Ferreira
RR - André Luiz Spagnuolo Andrade
SC - Pedro Dittrich Junior
SP - Margarida Lopes de Araujo
SE – Jorge Lourenço de Barros
TO - Francisco Raia

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Floriano Martins de Sá Neto
Diretor Presidente

Vilson Antonio Romero
Diretor Administrativo

Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva
Diretora Financeira

Assunta Di Dea Bergamasco
Diretora de Planejamento

Aurora Maria Miranda Borges
Diretora de Eventos e de Cursos

MEMBROS SUPLENTES DA DIRETORIA EXECUTIVA

Neiva Renck Maciel
1º Suplente

Benedito Cerqueira Seba
2º Suplente

Maria Beatriz Fernandes Branco
3º Suplente

Mariângela Eduarda Braga Binda
4º Suplente

CONSELHO FISCAL - MEMBROS TITULARES

Décio Bruno Lopes
Membro

Paulo Correia de Melo
Relator

Pedro Augusto Sanchez
Presidente

MEMBROS SUPLENTES DO CONSELHO FISCAL

Reginaldo Marques Botelho
1º Suplente

Ercília Leitão Bernardo
2º Suplente

CONSELHO CURADOR - MEMBROS TITULARES

Álvaro Sólton de França
Presidente

Rosana Escudero de Almeida
Secretária

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Jeziel Tadeu Fior
Carlos Roberto Bispo
Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Maria do Carmo Costa Pimentel

MEMBROS SUPLENTE DO CONSELHO CURADOR

Benedito Leite Sobrinho

1º Suplente

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

2º Suplente

José Roberto Pimentel Teixeira

3º Suplente

Eurico Cervo

4º Suplente