

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1319

DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO: VISÕES, OMISSÕES E OPÇÕES

Ronaldo Coutinho Garcia

Brasília, janeiro de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1319

DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO: VISÕES, OMISSÕES E OPÇÕES*

Ronaldo Coutinho Garcia**

Brasília, janeiro de 2008***

* Agradeço o apoio dos colegas da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea Bruno de Carvalho Duarte na preparação de alguns dados, José Valente Chaves na elucidação de alguns aspectos da Orçamento da União, a Guilherme C. Delgado pela autorização para uso de trabalho inédito, a José Celso Cardoso Jr. pelos comentários e cooperação e a Martha Cassiolato pela colaboração.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (ronaldo.garcia@ipea.gov.br).

*** Trabalho concluído em março de 2007.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL D63, D74, E62

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 POSSÍVEIS ORIGENS DA VILANIZAÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES	8
3 COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO	10
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	36

SINOPSE

Na atualidade, são muitas as vozes que insistentemente clamam por redução das despesas correntes do governo federal. Advogam que teriam crescido vertiginosa e insustentavelmente. Insistem que a diminuição é condição para a retomada dos investimentos públicos e para a ativação da economia. Concluem, quase sempre, dizendo que, por isso, o governo é ineficiente.

Essas afirmações estabelecem uma relação direta, determinista, entre elevada participação das despesas correntes na despesa total e ineficiência. Se a decorrência desejável é aumentar a eficiência global do governo, o caminho proposto, cortar as despesas correntes, pode revelar-se enganoso e, no limite, bastante problemático, mesmo que se reconheça que tais despesas são realizadas sem que alcancem a eficiência possível.

As Despesas Correntes da União (DCUs) cresceram muito nos últimos tempos. Hoje beneficiam diretamente uma enorme massa de brasileiros que, em passado não distante, desconheciam a presença do Estado, os seus mecanismos de proteção e os seus serviços construtores de cidadania, por incipiente que sejam. Estas despesas animam as economias dos pequenos municípios espalhados pelo país, ampliam o mercado para os bens de consumo acessíveis às suas rendas, gerando empregos e impostos, retirando alguns da marginalidade e dando a outros oportunidades que não teriam.

Mas a principal causa do crescimento das Despesas Correntes da União não foi o aumento dos gastos sociais ou com pessoal. Quem mais impulsionou o crescimento das DCUs foram as despesas com juros e encargos da dívida. Dado que a dívida pública mobiliária federal interna, em valores reais, foi multiplicada por sete, entre 1995 e 2006, e tem sido remunerada com taxas de juros sempre das mais altas do planeta^[0], é inevitável que pressione por aumento da carga tributária, comprima os investimentos públicos, exija superávits primários elevados e, mesmo assim, não pare de crescer.

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, são muitas as vozes que insistentemente clamam por redução das despesas correntes do governo federal. Advogam que teriam crescido vertiginosa e insustentavelmente. Insistem que a diminuição é condição para a retomada dos investimentos públicos e para a ativação da economia. Concluem, quase sempre, dizendo que, por isso, o governo é ineficiente.

Essas afirmações estabelecem uma relação direta, determinista, entre elevada participação das despesas correntes na despesa total e ineficiência. Se a decorrência desejável é aumentar a eficiência global do governo, o caminho proposto, cortar as despesas correntes, pode revelar-se enganoso e, no limite, bastante problemático. E isto por diversas razões.

Sem ordem de importância e sem procurar a exaustão, uma primeira razão é que essa relação simplifica enormemente a realidade concreta do processo de governar (dirigir politicamente processos de transformações sociais, mais ou menos ambiciosos, a depender do programa governante, e conduzir a administração pública), desprezando a relevância social, econômica e política dos itens específicos que compõem a despesa considerada corrente. Uma segunda razão reside no desconhecimento das dificuldades técnicas para proceder reduções nas despesas, que, se feitas de forma linear, ou seja, sem critérios claros e endossados por avaliações técnico-políticas, provocam profunda desorganização na execução das ações, com efeitos nefastos para amplas parcelas da sociedade e, conseqüentemente, para o próprio governo que as executa.

A razão talvez decisiva refere-se ao fato de considerar a relação despesa correntes/despesa total um indicador apropriado para medir a eficiência governamental, abstraindo a situação socioeconômica de cada país e as opções feitas por seus povos ao longo de suas respectivas histórias.

Considere-se, de um lado, um país que possui uma população com alto nível de vida, baixa heterogeneidade, forte coesão e amplo sistema de proteção social; sua democracia está consolidada, as instituições funcionam eficazmente, sua cidadania é ativa; sua economia é dinâmica, tecnologicamente inovadora e sofisticada, e conta com larga rede infra-estrutural; a política econômica é consistente, os preços básicos estão alinhados em níveis estimuladores, as finanças públicas estão arrumadas, as despesas correntes serão vultosas e dificilmente significarão ineficiência do governo.

Imagine-se agora, de outro lado, um país que apresenta uma enorme desigualdade social, com grandes contingentes populacionais em condição de pobreza, miséria e submetidos a carências múltiplas, com outros setores sociais detendo privilégios diversos, e os segmentos abastados vivendo dessolidarizados do restante, em ambientes conflituosos, inseguros e sem coesão social. Ademais, seu incompleto e desintegrado sistema de proteção social não alcança cobertura plena, os serviços públicos são precários, de baixa qualidade, e sua prestação não se dá de forma coordenada entre os responsáveis. Neste país, a democracia formal é recente, a cidadania é incipiente; o sistema político-partidário é pouco representativo e descompromissado com a superação das mazelas que infelicitam a nação; o arranjo institucional carece de aperfeiçoamentos e consolidação, e o aparato legal-normativo é prenhe de contradições; o pacto federativo foi estilhaçado, e o sistema de governo

opera com reduzida capacidade e baixa direcionalidade. Se não bastassem tais diferenças, sua economia se move muito abaixo do seu potencial, apresentando elevadas taxas de desemprego e informalidade, sem vigor inovativo e com baixo poder competitivo, com sua indústria sofrendo perdas de mercado e encurtamento de cadeias produtivas, por conta de abertura comercial não preparada e ausência de política industrial. A política econômica praticada é inconsistente, impede um crescimento a taxas maiores e onera o Tesouro Nacional com taxas de juros recordistas em âmbito mundial que, por sua vez, valorizam a moeda nacional, prejudicando a produção interna e as vendas externas de muitos bens industrializados. A estrutura tributária é de baixa qualidade, e a carga bruta é crescente. Para completar, as finanças públicas enfrentam uma pesada dívida interna, carregada com prazos curtos e custos exorbitantes, devendo produzir superávits primários de porte, que, restringindo as despesas não compulsórias, principalmente as relativas a investimentos, ainda assim são insuficientes para honrar o serviço da dívida.

Em tal situação, as despesas correntes serão elevadas e realizadas com considerável ineficiência. Se não forem feitas, no entanto, a sociedade corre sérios riscos de conflito e caos social, e a economia ressentir-se-á com o recuo da demanda. Evidentemente, a perenização desse quadro é de todo indesejável, requerendo criteriosa análise do processo que o produziu, para que no seu enfrentamento se possa atacar suas causas, com vistas à superação que conduza a governos competentes, eficientes, capazes de liderar o país por um estilo de desenvolvimento pautado na equidade, no enraizamento democrático, na expansão da cidadania, no aperfeiçoamento das instituições e na sustentabilidade ambiental. Este desafio terá de ser assumido pelas maiores lideranças governamentais e da sociedade.

2 POSSÍVEIS ORIGENS DA VILANIZAÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES

Temos razões de sobra para desejar governos eficazes e administrações públicas globalmente mais eficientes e *probas*. No entanto, não se trata de algo trivial fazer significativa elevação da eficiência do conjunto do governo, menos ainda promover substancial e abrupta redução das despesas correntes, de forma que seja social e politicamente defensável e tecnicamente exequível. A experiência brasileira com os desorganizadores contingenciamentos orçamentários e cortes lineares em projetos e atividades com importâncias diferentes, que geram repercussões distintas para a sociedade e a economia, deveria servir de alerta para formulações gerais e abstratas.

Mas existem interesses e motivações para que tais demandas e formulações sejam feitas de forma genérica e contundente, conseguindo transformar as despesas correntes na grande vilã das finanças públicas. Primeiro, para estampar o rótulo de ineficiente em tudo o que fazem os governos. Com isso, busca-se angariar adesões, pois todos esperam que os governos sejam eficientes. Conquistadas as adesões – mediante o martelar incessante da mídia –, cria-se um senso generalizado de urgência; afinal, o desperdício é inaceitável. Vem, então, a pressão para que as reduções nas despesas correntes sejam feitas de forma rápida. A rapidez, neste particular, equivale a penalizar os que não podem se defender, por não terem voz, organização e acesso à imprensa. Ou seja, parcela majoritária da população brasileira. Outro subproduto

deste processo é colocar o governo na defensiva, sempre a se justificar e incapaz de tomar iniciativas que contrariem os interesses dos privilegiados.

Sem desconsiderar a necessidade de obras e investimentos, muitos deles de natureza complexa e elevado custo, uma das origens dos ataques às despesas correntes é que muitos dirigentes públicos e fornecedores de obras e equipamentos supervalorizam – por desconhecimento e/ou esperteza, os primeiros, e por interesse, os segundos – as grandes construções, as obras e os empreendimentos caros e sofisticados, altamente lucrativos. No entender de tais governantes, obras portentosas serão os marcos eternos de suas passagens pelo poder público. Não ponderam as conseqüências que tais opções terão sobre a dinâmica socioeconômica. Governantes e grupos econômicos poderosos conseguem repercutir seus interesses, auxiliados por uma mídia igualmente interessada, a ponto de torná-los ilusório desejo coletivo: governar é sinônimo de fazer obras. Não interessa para quem, contanto que sejam visíveis e caras: modernos e encantadores palácios; aeroportos luxuosos; vias expressas mirabolantes, com elevados túneis e jardins; estradas de rodagem que lembram bulevares europeus; centros esportivos de padrão internacional; monumentos majestosos, entre outros tantos que a imaginação permitir.

Estão presentes, também, razões de natureza mais geral advindas da criação, nos centros hegemônicos mundiais, de uma ideologia e uma estratégia de levar à prática governamental, em particular ao sul do Equador, que ganhou força tempos atrás. Constitui-se no que Peter Evans (2003) chamou de “monocultura institucional”.

Para o autor,

Organizações Internacionais, formadores de políticas locais e consultores particulares se unem para impingirem a presunção de que os países mais avançados já descobriram o melhor planejamento institucional para o desenvolvimento e a sua aplicabilidade transcende culturas e circunstâncias nacionais. Fazem isso com agressividade cada vez maior através de uma gama de instituições – desde taxas de dívida e de patrimônio líquido em empresas privadas a relações entre bancos centrais e presidentes, e à organização de hospitais públicos ou sistemas de pensão [...]. Na maioria das arenas da vida pública, especialmente naquelas ocupadas com a prestação de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente, “atomização inaceitável” entre cidadãos e paralisia política [...]. De fato, a monocultura institucional não tem funcionado muito bem na prática. Se tivesse, esperaríamos taxas de crescimento aceleradas no Sul durante as últimas décadas de esforços intensificados quanto à monocultura institucional. Ao invés disso, os últimos vinte anos testemunharam uma queda nas taxas de crescimento entre os supostos beneficiários desse processo no Sul, tanto absoluta quanto relativamente às taxas de crescimento dos países ricos.¹

Apesar de inúmeras evidências, dos alertas de estudiosos e até mesmo do reconhecimento de instituições multilaterais que fomentaram a monocultura institucional (parte integrante do receituário conhecido como o Consenso de

1. Evans (2003, p. 20-63).

Washington),² e apesar de países que optaram por políticas diferentes apresentarem crescimento acelerado, ampliação da participação no comércio e na economia mundial, melhorias de renda e de condições de vida, entre outras conquistas, ainda são intensas as pressões para perseguir no caminho insensato. Continuam sendo feitas acusações globais e genéricas de ineficiência. Expressam, além da atratividade poderosa do simplismo daquela ideologia – e dos interesses que lhes são subjacentes –, o desconhecimento das especificidades operacionais de cada ação de governo e do seu lugar no conjunto da programação, ignorando as prioridades políticas de cada governante. Tentam impor a agenda do corte nas despesas correntes não por atribuírem elevado valor à eficiência no manejo dos recursos públicos algo meritório, mas sim para preservar recursos que possam ser destinados ao atendimento de seus interesses.

Ter como objetivo permanente da administração pública operar com elevada eficiência é um imperativo ético e uma determinação constitucional. Mas tal imperativo e a norma constitucional dele decorrente não se realizam no abstrato. É algo a ser tenaz e cotidianamente perseguido nos mínimos detalhes, pois somente ali se obtém a concretização do objetivo. Uma das condições inescapáveis para se alcançar uma gestão eficiente de órgãos, programas e ações governamentais é dominar os processos que lhes dão substância, monitorá-los e avaliá-los, o que permite intervir com maior precisão nos focos de ineficiência e superá-los. Do contrário, ficaremos a escutar demandas abstratas e propostas inespecíficas, mantendo a situação indesejável.

Por conta disso, parece ser necessário lançar um olhar sobre as despesas correntes, na tentativa de apreender sua evolução recente e verificar se apresenta o comportamento que lhe é atribuído.

3 COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DA UNIÃO

O conceito de despesas correntes atende à necessidade de classificar os gastos públicos para fins de elaboração da lei de meios e da contabilidade pública. “Despesa corrente” é uma das categorias econômicas – a outra é a despesa de capital – nas quais se organiza o orçamento público. “Classificam-se como despesas correntes todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (MP/SOF, 2004, p. 46). Integram as despesas correntes três grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; e outras despesas correntes. Os dois primeiros itens são óbvios, o terceiro, outras despesas correntes, refere-se a uma plêiade de objetos de gasto (elementos de despesa) relacionados à aquisição de material de consumo necessário à produção dos bens e serviços entregues à população e à manutenção dos órgãos públicos, pagamento de diárias, contratação de serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, transferências, contribuições, subvenções, obrigações decorrentes da política monetária, auxílios alimentação e transporte, sentenças judiciais, equalização de preços e taxas, entre diversos outros.³

2. Que preconizava a redução do tamanho do Estado, por ser sinônimo de ineficiência e responsável por impedir a aceleração do desenvolvimento nacional, mediante demissões de servidores, a extinção de órgãos públicos, as privatizações, as desregulamentações, a descentralização para os governos subnacionais, a queda das barreiras tarifárias e não-tarifárias, a abertura financeira, a independência dos bancos centrais, entre muitas outras medidas que retiraram poder retor dos estados nacionais, abrindo caminho para a expansão globalizadora dos países centrais.

3. Ver Portaria Interministerial nº 163/2001, Anexo II, também publicada em MP/SOF (2004).

3.1 OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Ao falarmos do agregado despesas correntes, portanto, estaremos juntando gastos de diferentes tipos, com destinações e conseqüências socioeconômicas muito variadas. Vale, então, tentar detectar o movimento de cada um dos seus três subconjuntos, sabendo, de antemão, que *outras despesas correntes*, por sua vez, é um conjunto tão heterogêneo que tratá-lo globalmente revelar-se-ia pouco elucidativo. Como no momento não estão disponíveis o espaço e o tempo que sua análise detalhada exige, opta-se, de início, por aproveitar uma tentativa, ainda muito agregada, porém esclarecedora, de apurar a evolução das despesas da União feita pela Secretaria de Assuntos Econômicos da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SAE/BNDES).

A tabela 1 mostra que, durante o período 2000-2005 e em porcentagem (%) do Produto Interno Bruto (PIB),⁴ o “custo da máquina” foi reduzido em 6,8%. No triênio 2003-2005, “os gastos correntes finalísticos foram os que mais cresceram, passando de 9,26% do PIB para 10,48% do PIB, o que representou um crescimento de 13,10% em relação ao período 2000/2002” (BNDES, 2006, p. 2). O estudo estima que a participação na renda total dos 50% mais pobres teria passado de 12,4%, em 2000, para 15,1% em 2006. A participação na renda total dessa camada mais pobre da população teria crescido 0,11 ponto percentual (p.p.) ao ano (a.a.) entre 1993 e 2002. Já entre 2003 e 2006, o crescimento teria sido de 0,53 p.p. a.a. – quase cinco vezes maior. Muitos setores produtores de bens e serviços foram direta e positivamente afetados pelo acréscimo da demanda resultante de medidas de política do governo,⁵ cujos gastos estão classificados em outras despesas correntes.

TABELA 1

Evolução das despesas da União (2000-2005)

(Em % do PIB)

	Média 2000-2002	Média 2003-2005
Despesa total	16,65	17,29
1 Pessoal e encargos sociais	5,13	4,79
2 Benefícios previdenciários	6,27	7,19
3 Despesa do FAT	0,55	0,57
4 Subsídios e subvenções econômicas	0,30	0,41
5 Benefícios assistenciais (Loas+RMV) ¹	0,00	0,40
6 Outras despesas de custeio e capital	4,32	3,81
7 Saúde	1,59	1,63
8 Educação e cultura	0,47	0,39
9 Combate à pobreza	0,11	0,31
10 Organização agrária, Sistema S (Sebrae) e outros	0,70	0,49
11 Saneamento básico e habitação	0,13	0,07
12 Manutenção da máquina	0,47	0,42
13 Investimento da União	0,85	0,49
14 Transferências ao Banco Central	0,00	0,03
15 Despesas do Banco Central	0,09	0,08
Gastos correntes finalísticos – (2)+(5)+(6)+(7)+(8)+(9)+(10) (2)+(5)+(7)+(8)+(9)+(10)+(11)	9,26	10,48
Custo da máquina – (1)+(12)	5,60	5,22

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (retirado de BNDES/Secretaria de Assuntos Econômicos – *Visão do Desenvolvimento*, 25 jul. 2006).

Nota: ¹ Loas = Lei Orgânica da Assistência Social; e RMV = Renda Mensal Vitalícia.

4. Dado que o trabalho foi publicado em 2006, o PIB ali referido é o apurado pela metodologia então vigente.

5. Como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos, o Seguro-Safra, o microcrédito, a bancarização, o crédito consignado em folha, o Programa Universidade para Todos (ProUni) etc. Vale observar que todos os que têm expressão orçamentária estão enquadrados em despesas correntes.

Como visto, essas despesas denominadas de gastos correntes finalísticos têm forte e *direta* repercussão na qualidade de vida das camadas mais pobres da população e contribuem para a redução das desigualdades sociais. Não podem, portanto, ser consideradas como algo que inibe investimentos, *potencialmente* produtores de benefícios *indiretos* para os pobres e miseráveis.

Essa lógica do indireto e potencial justificou os incentivos fiscais e creditícios para o Nordeste, a Amazônia e para diversos setores econômicos. Pretendia-se que gerassem enormes lucros e riquezas para alguns audaciosos empreendedores e promotores de desenvolvimento e empregos, renda e progresso social para uma população que padecia de miserável condição, resultado de uma das mais iníquas concentrações de riqueza e renda. Os resultados são conhecidos: apropriação concentrada dos subsídios fiscais, creditícios e dos recursos naturais; degradação ambiental; corrupção, clientelismo e favorecimentos fundadores de privilégios; permanência da pobreza, da miséria e das iniquidades sociais.

Outra tentativa de apanhar a evolução das outras despesas correntes pode ser visualizada na tabela 2. Ali se verifica uma expansão real das despesas, a menor delas referente ao que se pode vincular, imprecisa e genericamente, ao custeio da máquina (exceto pessoal), intitulada demais despesas correntes. O aumento absorve a elevação dos gastos com as transferências de renda (Bolsa Família e outros), com a execução direta do governo federal em saúde e educação, com a manutenção de estradas federais (incrementada em 2005 e 2006), e com a expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf – equalização de juros), entre outros. Não se trata, pois, de gastos supérfluos; ao contrário, são despesas que incidem diretamente na qualidade de vida das pessoas, principalmente as que sofrem de maiores privações, contribuindo para o aumento do consumo e da produção de bens, serviços e da geração de tributos. E, sem dúvida, para a redução das desigualdades e das injustiças sociais.

TABELA 2
Outras despesas correntes (1995-2006)

(Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

	1995	1998	2000	2002	2003	2005	2006	2006/1995 (%)
Outras despesas correntes	177,12	213,52	241,26	284,26	283,95	348,62	372,44	110,28
1 Transferências a estados, DF e municípios	48,86	66,42	81,37	100,15	95,18	122,63	126,86	159,64
2 Benefícios previdenciários ¹	73,73	94,75	102,08	119,26	128,75	148,45	161,75	119,38
3 Demais despesas correntes ²	54,53	52,34	57,80	64,85	60,02	77,54	83,84	53,75
B) Receita corrente da União	287,45	354,76	398,37	467,14	456,30	549,32	584,01	103,17
C) A/B	61,62	60,19	60,56	60,85	62,23	63,46	63,67	3,33

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN/CCONT/Geinc).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Notas: ¹ Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, e outros benefícios previdenciários.

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Alertas e cuidados devem estar presentes nas afirmações peremptórias de que as despesas correntes configuram algo indesejável para o país, sendo causa de ineficiências. Seguramente, as baixas taxas de juros do Pronaf, o apoio financeiro aos assentados pela reforma agrária, as transferências de renda, os benefícios assistenciais,

entre muitos outros, têm execução eficiente (baixo custo de administração e de entrega ao beneficiário final) e são mais do que desejados pelos que os recebem. Muitas despesas de custeio – principalmente nas áreas em que há elevado peso na produção de bens e serviços, entregues à sociedade, e na manutenção dos órgãos – não são feitas com a eficiência possível. Mas alcançá-la exige não o simples corte de recursos, e sim a adoção de técnicas gerenciais mais sofisticadas, métodos de programação e avaliação mais elaborados e sistemas de tomada e prestação de contas.

É inegável que os itens da despesa da União que aumentaram a participação relativa, de meados dos anos 1990 até 2006, foram: amortização da dívida⁶ (259,15%); juros e encargos da dívida (174,4%); e transferências a estados, Distrito Federal e municípios (134,9%). Todos os demais caíram, com destaque para pessoal e encargos, quase reduzidos à metade. Pela tabela 3 é possível verificar que o custeio ordinário das atividades governamentais (demais despesas correntes) apresenta tendência de queda na participação no total das despesas da União, ainda que com oscilações durante o período.

A movimentação entre certos itens da despesa explica-se por mudanças na forma de execução das políticas do governo federal e pela regulamentação de alguns direitos sociais criados pela Constituição de 1988, permitindo que estes produzam eficácia após o primeiro terço dos anos 1990.

TABELA 3

Composição das despesas da União (1995-2006)

(Em %)

Grupo de despesa	1995	1998	2002	2003	2005	2006	2006/1995 (em pontos %)
Despesas correntes	86,10	65,69	77,22	77,82	85,44	79,04	(-) 7,06
Pessoal e encargos sociais	24,53	15,80	17,09	16,01	15,50	13,42	(-) 11,11
Juros e encargos da dívida	10,86	10,15	12,58	13,32	14,81	18,94	8,08
Outras despesas correntes	50,71	39,74	47,55	48,49	55,13	46,68	(-) 4,03
Transferências a estados, DF e municípios	14,01	12,36	16,75	16,25	19,35	15,90	1,89
Benefícios previdenciários ¹	21,09	17,64	19,95	21,99	23,52	20,27	(-) 0,82
Demais despesas correntes	15,61	9,74	10,85	10,25	12,26	10,51	(-) 5,10
Despesas de capital	13,90	34,31	22,78	22,18	14,56	20,96	7,06
Investimentos	3,30	2,73	2,31	1,31	2,85	2,46	(-) 0,91
Inversões financeiras	4,85	23,54	4,78	4,75	3,60	3,34	(-) 1,51
Amortização da dívida ²	5,85	8,04	15,69	16,12	8,11	15,16	10,82
Outras despesas de capital	-	-	-	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-

Fonte: Siafi/STN/CCONT/Geinc – por causa das limitações na identificação dos benefícios previdenciários (pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários), os mesmos não estão destacados.

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: ¹ Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões e de outros benefícios previdenciários.

² A partir de 1995, a amortização da dívida, mediante refinanciamento, e o refinanciamento da dívida pública têm destaques na contabilização e não estão incluídos nesta tabela.

De fato, o processo de descentralização⁷ promovido – desde o começo dos anos 1990 – pelo governo central em direção aos estados e, principalmente, aos municípios, fez com que, na atualidade, seja majoritário o número de ações federais executadas por estes níveis de governo. Saúde, assistência social, segurança alimentar, educação básica, esporte e cultura, apoio à agricultura familiar e reforma agrária, saneamento e

6. Exclusive refinanciamentos.

7. Ver Garcia (1995).

habitação, segurança pública, entre outras áreas, são, em boa medida, executadas em âmbitos estadual e municipal, mediante transferências de recursos do Orçamento da União. Há de ser considerado, adicionalmente, que a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) demandaram a ampliação da responsabilidade federal no financiamento destas áreas. Isto explica a inversão de posições entre as demais despesas correntes e as transferências para estados, DF e municípios no que se refere à participação no total das despesas: a primeira cai de em torno de 15%, em 1995, para, em média, menos de 11% nos últimos anos da série. Em sentido contrário, as transferências para os outros entes federados aumentam 5,34 p.p., entre 1995 e 2005, caindo bruscamente em 2006.

Os benefícios previdenciários – excluídos os gastos com a previdência do setor público, que se encontram embutidos nas despesas de pessoal –, que representavam 21% do total das despesas da União, em 1995, conhecem uma trajetória descendente até 1998, recuperam progressivamente, chegando a absorver 23,52% dos gastos da União em 2005, caindo, em 2006, para 20,27%. Tal conjunto de benefícios configura parte decisiva da rede brasileira de proteção social. Se por isso só é algo relevante, não pode ser esquecido que essa foi a forma que a sociedade brasileira encontrou para incorporar a enorme massa de brasileiros excluída de direitos elementares. Tais direitos eram usufruídos pela parcela minoritária de cidadãos plenos, acrescida, evidentemente, de uma extensa lista de privilegiados, resultantes da obtenção dos mais diversos e criativos “benefícios” corporativos, e por uma reduzida e abastada elite dessolidarizada do restante do país. Esta configuração fazia da nacionalidade brasileira um arquipélago composto de ilhas separadas por enormes desigualdades. Claro é que as desigualdades permanecem. Todavia, a desagregação social explosiva pode estar sendo postergada justamente pelos benefícios proporcionados por esse incompleto sistema de proteção social.

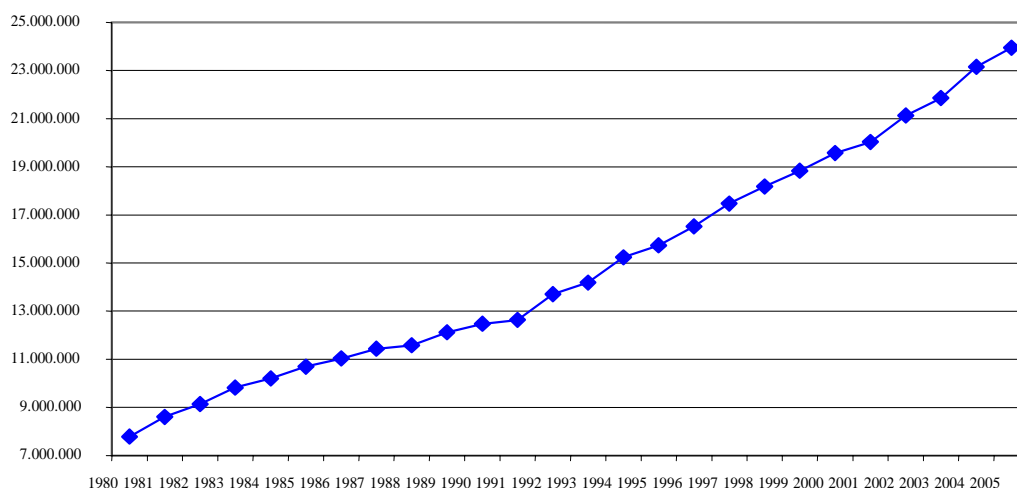
De 1990 a 2005, dobra o quantitativo de benefícios previdenciários, passando de 9,8 milhões para 18,8 milhões de benefícios. E os benefícios assistenciais (pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) vão conhecer um aumento de 92,4% (de 1,45 milhão para 2,79 milhões).⁸ O gráfico 1 permite visualizar o movimento. Tratou-se de um enorme esforço da sociedade, já que financiado também por impostos e contribuições sociais – tal como definido pela Constituição Federal –, para reduzir os elevados níveis de desproteção social vigentes no país. Os custos de assim proceder serão inevitavelmente crescentes, mesmo com as diversas alterações introduzidas no sistema de previdência social (Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 e as inúmeras melhorias da gestão implementadas pelos atuais dirigentes do Ministério da Previdência Social – MPS). Sofrerão, também, as conseqüências da política de valorização do salário mínimo, que permitiu um aumento real do seu valor

8. Ver Delgado (2007).

de 82%, entre 1995 e 2006.⁹ Nos últimos anos, por conta das baixas taxas de crescimento do PIB, da elevação do desemprego e da informalidade, foram intensificados os programas de transferência de renda às famílias em situação de extrema pobreza. Os gastos incorridos são agrupados no item demais despesas correntes, que mesmo com um crescimento real de 54% entre 1995 e 2006, apresentam uma participação declinante no total das despesas, ainda que de forma errática.

GRÁFICO 1

Previdência Social: estoque de benefícios em manutenção (1980-2005)



Fonte: Delgado (2007).

Da combinação dessas diversas ocorrências e de opções da sociedade e dos governos não resultou uma elevação da participação das Outras Despesas Correntes (ODC) no conjunto dos gastos da União. Todavia, o crescimento real das ODCs, no período, foi significativo. O reverso dessa moeda é a redução da desigualdade na distribuição pessoal de rendimentos: o índice de Gini baixou de 0,615, em 1995, para 0,566, em 2005. Desempenho mais do que considerável por se dar em um contexto de baixo crescimento do PIB e elevado patamar de desemprego e informalidade.

9. O crescimento dos gastos com benefícios previdenciários tem deixado em polvorosa os que usufruem do pagamento de elevados juros sobre a dívida pública e os grandes fornecedores de bens e serviços ao Estado. Vêm nisto o risco de deixarem de contar com os ganhos extraordinários que sempre obtiveram. Com insistência, grande repercussão midiática e uma plêiade de porta-vozes entoam o mantra da grave crise do financiamento da Previdência, apresentando propostas para o corte de direitos, dos valores monetários das aposentadorias e sua desvinculação para com o salário mínimo, para a elevação da idade de aposentadoria, entre muitas outras, todas restritivas. Jamais se referem ao que tem sido objeto de públicas e freqüentes intervenções do ministro da Previdência Social; o déficit existe, sim, mas está sendo magnificado. Ao se incorporar a parcela oriunda da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), colocar no seu devido lugar as aposentadorias não contributivas (necessariamente financiadas com recursos do Tesouro) e, principalmente, os subsídios fiscais destinados a outros setores (escolas e hospitais filantrópicos, entidades assistenciais, os instituídos pelo ProUni e pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples –, os incentivos aos exportadores) que aparecem na contabilidade da Previdência como renúncia fiscal, o “déficit” geral da Previdência cai para R\$ 22 bilhões e, somente da relativa aos trabalhadores urbanos, fica em R\$ 4 bilhões. Algo administrável por sua importância social e que pode desaparecer caso a economia volte a crescer 5% ou mais ao ano (TEORIA E DEBATE, nº 69, janeiro/fevereiro de 2007).

Diante desses fatos, algumas perguntas impõem-se: qual seria o quadro socioeconômico brasileiro se não tivéssemos montado essa política de proteção social? Quais alternativas sociopoliticamente viáveis estavam disponíveis ou poderiam ser construídas para ampliar direitos e estendê-los à grande massa de não cidadãos, impedindo a aceleração do esgarçamento do tecido social brasileiro? Como alterar essa tendência de elevação das despesas correntes, na conjuntura presente ou em futuro próximo, como desejado e postulado por alguns, sem que a renda seja reconcentrada e as desigualdades sociais se aprofundem? Direitos sociais, estabelecidos pela Constituição Federal, serão suprimidos, os segmentos subalternos da sociedade serão lançados à sua própria sorte (aos seus azares, seria mais preciso), e a barbárie ganhará um substancial reforço. Será este o caminho que retirará o Brasil da condição de quase “submergente” ou de “lanterninha do crescimento” na qual nos encontramos? Será que queremos ser uma “sub-Chíndia”, combinando a pobreza, as desigualdades sociais e regionais crescentes, a desproteção e a ausência de direitos sociais que existem na China e na Índia, sem ter o acelerado crescimento do PIB? Cumpre lembrar que de 1980 até início dos anos 1990 não tínhamos um sistema de proteção social equivalente e nem por isso apresentávamos o dinamismo japonês ou alemão, da época.

Se a opção for outra, o caminho para abrir espaço nas despesas da União, com vistas a criar condições à realização de gastos de outros tipos e encaminhando alternativas apropriadas aos objetivos estabelecidos pela vontade da maioria do povo brasileiro, deveremos eliminar as travas que impedem o acelerado crescimento com equidade, gerando empregos e ocupações de qualidade, incorporando produtivamente as legiões de brasileiros hoje assistidos por programas de transferência de renda e ofertando serviços públicos promotores de cidadania plena.

3.2 DESPESAS DE PESSOAL

No bojo da onda do Estado Mínimo, muitos países adotaram medidas para a redução do quadro de pessoal da administração pública. Na maioria deles, o processo avançou até o final da década de 1990. A partir de 2000, é possível constatar uma recomposição do corpo de funcionários, como mostra a tabela 4. Verifica-se que, por exemplo, no Reino Unido, inaugurador da ofensiva minimalista, o contingente atual é superior ao que existia há dez anos. Segundo Nogueira (2005),¹⁰ seria

uma nova e forte tendência internacional, que corresponde a uma resposta pragmática (portanto, não-doutrinária)* dos governos centrais diante de demandas de pessoal especialmente qualificado e essencial para o bom funcionamento do Estado, o que impõe uma perspectiva de revalorização ampla do trabalho no setor público.

TABELA 4

Evolução do número de servidores civis em países selecionados (1994-2004)

País/ano	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
EUA	2.971.600	2.847.400	2.789.500	2.708.100	2.710.000	2.715.500	2.725.900	N.D.
Canadá	224.640	201.009	179.831	141.253	149.339	157.510	163.314	165.976
Austrália	n.d.	143.264	121.062	113.704	119.495	123.368	131.720	131.522
Reino Unido	494.140	458.660	430.460	445.980	453.770	462.940	490.190	503.550
França	n.d.	2.402.456	2.440.498	2.472.840	2.491.100	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	n.d.	694.221	659.314	636.711	632.084	632.769	639.425	644.563

Fonte: Órgãos de Estatística do Estado nos seis países.

Elaboração: Nogueira (2005).

10. Nogueira (2005, p. 3).

* Diferente, portanto, do anterior processo de enxugamento que, endeuando as virtudes do mercado, se baseava na doutrina de o bom Estado ser o mínimo Estado (observação nossa).

Nas nações democráticas e com elevado padrão de vida, resultante da combinação de renda bem distribuída com serviços públicos universalizados e de qualidade, o quantitativo de funcionários não é pequeno. Isso se dá por razões técnicas, ou seja, não é possível prestar serviços universalizados de qualidade com quadro de servidores exíguos, por melhor preparados e mais produtivos que sejam. Em grande parte dos serviços públicos bem organizados existem coeficientes técnicos estabelecidos com base em longa e avaliada experiência. Eles mudam com o passar do tempo, com a introdução de novos métodos, processos e tecnologias, sem deixar de serem seguidos, pois a qualidade dos serviços públicos é uma constante exigência da cidadania ativa e participante. Os governos centrais, por sua vez, esmeram-se em coordenar, supervisionar, fiscalizar, avaliar e aperfeiçoar o desempenho do conjunto, o que requer quadros técnicos e administrativos competentes e em número suficiente. O aumento (pequeno)¹¹ da população que muitos países desenvolvidos ainda conhecem ou as mudanças em sua composição etária (proporção crescente de idosos, mais exigentes em cuidados), bem como a elevação da complexidade da vida socioeconômica, impõem a necessidade de presença estatal ampliada. Tudo a demandar um dimensionamento apropriado do contingente de servidores públicos.

3.2.1 A dimensão quantitativa

O governo central do Brasil¹² longe está de poder ser considerado um grande empregador. Em uma comparação internacional, algo desigual, pois os países têm diferenças significativas – uns são unitários, outros fortemente descentralizados; há aqueles com funções público-estatais avantajadas, enquanto outros têm tradições menos estatizantes –, o caso brasileiro aparece com destaque pela pequenez de uma relação importante: a do número de servidores por habitante. A tabela 5 foi elaborada apenas com dados de países que tinham fornecido à OECD informações consolidadas e com os critérios solicitados, em data a mais próxima ao ano 2000. Mesmo não cobrindo o período de tempo mais recente, ainda assim não permite acusar o governo federal de possuir uma estrutura de pessoal despropositada, pois a relação servidor/habitante, a mais utilizada nas comparações internacionais, coloca o país em última posição.

Países federativos, como a Alemanha, o México, os Estados Unidos, todos com a prestação de serviços públicos fortemente descentralizada para outros níveis de governo, possuem a referida relação em valores 11%, 53% e 78%, respectivamente, superiores à do Brasil. O caso alemão, no qual a Constituição, votada ainda sob a ocupação aliada, determinou o esvaziamento do poder central (pensado como antídoto contra qualquer nova tentativa bélico-expansionista), os estados da federação e os municípios executam a quase totalidade das ações relacionadas à educação, saúde, assistência social, fiscalização do cumprimento das normas ambientais e das relações de trabalho, entre outras atribuições.¹³ Os Estados Unidos, onde uma cultura, mais

11. Na União Européia, excetuando Polônia e Hungria (países ex-socialistas que ingressaram recentemente), apenas a Alemanha está passando, nos últimos dois anos, por uma ligeira queda de população. Na média da região, o crescimento demográfico anual se fez à taxa média de 0,45% e, nos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um pouco acima de 0,7% (cf. OECD, 2006).

12. Os dados e as informações sobre os outros níveis de governo não estão disponíveis na mesma série temporal, no mesmo grau de confiabilidade e com as discriminações necessárias para permitir um tratamento mais abrangente.

13. Cf. Kissler (2001).

simbólico-discursiva do que real, exalta uma presença pouco extensa do Estado, na prática o que se vê é um aparato estatal (governo central) bem maior (74%) que o brasileiro em termos relativos à população, e com uma capacidade de atuação muito mais intensiva e abrangente.

TABELA 5

Servidores públicos por população em países selecionados

Países selecionados	Servidores públicos adm. central ¹	População/2000 (1000 hab.)	Servidores/1000 hab.	Serv. púb./ 1000 hab. outros países/Brasil
Alemanha	501.700	82.160	6,10	1,11
Áustria	169003 ¹	8.110	20,84	3,78
Canadá	336.603	30.689	10,97	1,95
Coréia	563.682	47.962	11,75	2,09
Espanha	770.956	40.264	19,15	3,41
EUA	2.770.000	282.194	9,82	1,78
Finlândia	125481 ²	5.176	24,24	4,31
França	2270100 ³	59.013	38,47	6,83
Hungria	277.894	10.211	27,22	4,83
Irlanda	207.926	3.790	54,86	9,74
México	835.007	98.658	8,46	1,53
Brasil (total ativos da União)⁴				
2000	964.798	172.540	5,52	–
2006	997.739	187.850	5,32	–

Fontes: OCDE (2001, p. 14); OECD (2007); IBGE – Estimativas mensais da população, 1991/2010. População brasileira em 2000; MPOG/SRH – Boletim Estatístico de Pessoal n. 129, Brasília, jan. 2007.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Inclusive Forças Armadas.

² 1999.

³ 1998.

⁴ Inclusive empregados de empresas públicas e de economia mista.

Chamam atenção os casos da Finlândia e da Irlanda. Países pequenos, com populações que equivalem a de bairros de uma cidade como São Paulo, que empreenderam acelerados processos de desenvolvimento nacional nas últimas décadas, possuem o quádruplo e o décuplo de servidores por 1 mil habitantes. A Irlanda é conhecida por ter feito um rigoroso ajuste fiscal¹⁴ em passado recente, embora nem por isso tenha desmantelado seu setor público, mesmo porque não teria conseguido o elevado desempenho econômico sem um serviço público à altura dos desafios enfrentados.

Se na comparação internacional o Brasil não aparece como possuidor de um quadro de servidores públicos exagerado, pelo contrário, na comparação intertemporal o quadro encontrado também não permite conclusões pelo gigantismo ou inchaço da máquina pública do Executivo federal. O quantitativo de seus servidores ativos, em 2006, é 10,9% maior do que o existente em 1995, enquanto a população brasileira cresceu 17,4% no mesmo intervalo de tempo, fazendo com que a relação servidores/1 mil habitantes tenha caído de 5,52 para

14. Ajuste que, se não implicou cortes de servidores públicos, exigiu redução dos gastos sociais. Hoje, o país apresenta desigualdades sociais maiores que no passado. “Para o professor Peadar Kirby, do Dublin City College, o país tem um déficit social elevado apesar do forte crescimento recente, que se traduz num nível de desigualdade alto para os padrões europeus. Kirby cita um indicador que aparece na Pesquisa sobre Renda e Condições de Vida, realizada pela União Européia (UE) desde 2003. Segundo o levantamento, 20,8% da população do país vivia, em 2005, ‘em risco de pobreza’, com uma renda inferior ao equivalente a 60% da mediana da renda nacional, um percentual superior aos 16% registrado nos 25 países que faziam parte da UE naquele ano, quando Bulgária e Romênia ainda não faziam parte do bloco. ‘Num país que experimenta um boom econômico, um quinto da população está ficando para trás’, afirma Kirby. Para ele, um problema é que os gastos da Irlanda com proteção social são baixos: em 2002, as despesas do país para esse fim equivaliam a 15,9% do PIB, muito abaixo da média de 27,4% nos 15 países que então faziam parte da UE, de acordo com números do Eurostat” (VALOR ECONÔMICO, 2007).

5,32. No conjunto dos poderes federais (Executivo, Legislativo e Judiciário), o crescimento foi de 13,7%. No Poder Judiciário, atendendo ao anseio generalizado por melhorias na Justiça, houve um acréscimo de 26.500 servidores, para fazer frente à ampliação do número de varas, implantação de juizados especiais e aperfeiçoamentos de ordem técnico-administrativa.

Comporta questionamento a evolução do quadro de funcionários do Legislativo. Se o número de deputados e senadores não cresceu e tampouco o volume de trabalho, se inovações tecnológicas e organizacionais foram incorporadas, qual a explicação para se ampliar em quase 10 mil postos seu corpo de servidores? Excluindo a expansão da capacidade midiática da Câmara e do Senado e um acréscimo do leque de atividades do Tribunal de Contas da União (TCU), poucas justificativas podem ser encontradas para um avanço da ordem de 56,5%, em pouco mais de uma década.

Se o quantitativo de funcionários ativos do Poder Executivo apenas buscasse manter a relação servidores ativos/população existente em 1995, teria de crescer à mesma taxa média anual experimentada pela população (1,495% a.a., entre 1995 e 2006), o que exigiria um contingente de 1.057.248, em 2006. Admitindo que pudesse existir alguma desproporcionalidade no quadro entre servidores ligados às áreas-meio e às áreas-fim, que algumas funções tivessem perdido razão de ser em decorrência da incorporação de novas tecnologias, entre outros motivos, e se se pretendesse manter a mesma relação “servidores ativos/população” vigente em 2000, o total empregado pelo Executivo federal em 2006 seria de 900.357.

TABELA 6

Quantitativo de servidores da União, segundo a condição (1995-2006)

	1995	2000	2005	2006	2000/1995	2006/2000	2006/1995
Executivo federal¹							
Ativos	899.941	826.977	849.890	997.739	(- 8,1)	20,6	10,9
Aposentados ²	778.537	900.294	939.853	941.424	15,6	4,6	20,9
Legislativo							
Ativos	17.402	19.458	26.441	27.238	11,8	40,0	56,5
Aposentados ²	6.213	10.909	9.907	10.994	75,6	0,1	76,9
Judiciário							
Ativos	64.561	80.932	87.515	91.025	25,4	12,5	41,0
Aposentados ²	17.953	20.705	22.197	22.480	15,3	8,6	25,2
Total							
Ativos	981.904	927.367	963.846	1.116.002	(- 5,5)	20,3	13,7
Aposentados ²	802.703	931.908	971.957	974.898	16,1	4,6	21,5
Geral	1.784.607	1.859.275	1.935.803	2.090.900	4,2	12,5	17,2

Fonte: MP/SRH, nº 129.

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: ¹ Administração direta, autarquias e fundações, Banco Central, Ministério Público da União e Forças Armadas. Brasília, janeiro de 2007.

² Inclui pensionistas.

Parte desse aumento pode ser atribuída ao cumprimento de determinações legais reconhecidas em Termo de Ajuste de Conduta assinado pelo Poder Executivo da União com o Ministério Público Federal, em decorrência de auditorias do TCU que constataram inúmeros casos de terceirizações indevidas. Obrigado a realizar concursos, o governo incorporou 22.112 mil servidores civis em 2006.¹⁵ Todavia, não foram suficientes para suprir as necessidades de pessoal qualificado em áreas importantes. Nas universidades, centros tecnológicos e escolas técnicas federais, apesar da contratação de professores (16.783), existem muitas vagas não preenchidas, até mesmo em decorrência

15. Em 2006, foi aumentado em 100 mil o contingente de militares na ativa (cf. MP/Secretaria de Recursos Humanos, nº 129).

da criação de novas universidades e outras instituições de ensino. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) encontra enormes dificuldades para proceder ao devido controle das extensas áreas de reserva e de proteção sob sua jurisdição e para fiscalizar a aplicação e o cumprimento de toda a legislação ambiental que lhe é atribuída. Na fiscalização das relações e das condições de trabalho a situação não é muito melhor, haja vista a elevada taxa de informalidade existente no nosso mercado de trabalho, a ocorrência de trabalho escravo, os caminhões lotados de bóias-frias que infestam as estradas que atravessam as áreas rurais e, principalmente, o fato de termos números elevados de acidentes do trabalho. Os assentamentos de reforma agrária e a agricultura familiar não contam com a supervisão e o apoio técnico necessários. A febre aftosa recorrentemente ataca os rebanhos, acarretando prejuízos de monta, por deficiente fiscalização em defesa animal. A Receita Federal admite elevados índices de sonegação fiscal, o INSS informa a existência de desvios, registrando-se o não recolhimento das contribuições por parte de empregadores que as cobram de seus empregados. Ambos têm enormes dificuldades em conseguir o pagamento de suas respectivas dívidas ativas. Assim como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) perde na Justiça ações desapropriatórias, muitas outras ações judiciais envolvendo a União têm desfechos contrários aos seus interesses por deficiências de sua defesa, por causa da carência quantitativa de pessoal. Ministérios importantes, que executam suas ações de forma descentralizada ou contratada ao setor privado, não dispõem de controladores e fiscais que assegurem a correção do que está sendo feito. O quantitativo de analistas da Controladoria Geral da União (CGU) é claramente insuficiente para fazer frente a sua enorme tarefa de assegurar procedimentos corretos, constatar e tomar providências a respeito do indevido, em todas as ações dos órgãos do governo federal e as que são executadas por órgãos públicos de estados e municípios.

Não é necessário entrar em detalhes sobre as conseqüências dessas deficiências para a economia, para a sociedade, para o governo e as suas finanças, e para todas as pessoas prejudicadas em seus direitos. Muitos desperdícios, muitos desvios e muita ineficiência decorrem da falta de pessoal qualificado, da inexistência de apropriados esquemas de supervisão e controle.¹⁶ O “apagão aéreo”, precedido pelo acidente com a aeronave da empresa aérea Gol, é revelador, para os poucos cidadãos deste país que fazem uso do avião como meio de transporte, do quanto pode ser oneroso não se dispor das condições apropriadas para o adequado funcionamento de um sistema complexo. A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e o Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (Cindacta) carecem de pessoal e dos meios necessários e suficientes para garantirem o eficaz funcionamento da aviação comercial. De igual maneira não estão adequadamente dotadas de recursos humanos e meios materiais quase todas as demais agências reguladoras, mesmo tendo sido admitidos 2000 analistas por concurso em 2006. Quanta ineficiência e ineficácia decorrem disso?

16. Quanto de corrupção, como no caso das ambulâncias (CPI dos Sanguessugas), não poderia ser evitado se tivéssemos controladores e avaliadores preparados e em número suficiente, cobrindo o conjunto da ação do governo federal (execução direta e indireta)?

3.2.2 A dimensão orçamentário-financeira

Nesta dimensão, centrada nos gastos com os servidores da União, as informações coletadas apontam para um quadro evolutivo que não permite, de forma isolada, imputar às “despesas de pessoal” efeitos deletérios sobre as finanças públicas e de *prima causa* da ineficiência da administração governamental. A política de pessoal e a gestão global e setorial de recursos humanos – incluídos a capacitação adequada e continuada, a estrutura de remunerações, o sistema de prestação de contas e avaliação, os mecanismos de sanção positiva e negativa, entre outros – não estão aqui em consideração, mesmo sabendo-se serem claramente insatisfatórias. A tabela 7 apresenta a evolução das despesas com servidores de 1995 a 2006, em bilhões de reais de 2006.

Entre 1995 e 2002, as despesas com os servidores ativos do Poder Executivo conheceram um aumento real de 8%, e as despesas com os aposentados e pensionistas, 21%. Em 2003, o primeiro grupo de despesas conheceu uma redução de quase 10%, ampliando-se nos anos seguintes, sem, todavia, recuperar-se plenamente em termos reais, o que veio a acontecer em 2006, com um aumento de 12% sobre o exercício anterior. Este incremento é correspondente à recomposição do quadro de funcionários (+11%)¹⁷ e de reajustes nos vencimentos de algumas carreiras. Os aposentados e os pensionistas conhecem um movimento similar. Ou seja, entre o início e o fim do quadriênio passado, as despesas somente ultrapassaram o montante de 2002 no último ano.

Como os Poderes Legislativo e Judiciário têm autonomia administrativa e financeira assegurada pela Constituição Federal, podem propor e aprovar contratações de servidores e revisões salariais, nos limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta última estipula que a despesa total com pessoal da União não poderá exceder a 50% da receita corrente líquida.¹⁸ O volume de recursos financeiros correspondente a este percentual será distribuído entre os poderes, na esfera federal, da seguinte maneira: 2,5% para o Legislativo, incluído o TCU; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União.

17. De todos os servidores contratados desde 1996, 72,5% deles o foram entre 2003 e 2006, evidenciando uma preocupação do governo em reprofissionalizar o quadro funcional.

18. Por receita corrente líquida entende-se o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido, no caso da União de: valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal, as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I do art. 195, e no art. 239 da Constituição (referentes, respectivamente, às fontes da Seguridade Social – inclusive, é claro, a Previdência Social – e o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep), as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (decorrente da contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, para efeito de aposentadoria). Cf. Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso IV e alínea *c*.

TABELA 7

Despesa anual com pessoal da União, por poder e segundo a situação funcional

(Em R\$ milhões médios de 2006, IPCA)

	1995	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Executivo¹								
Ativos	39.060,94	34.263,82	38.398,05	42.152,66	38.134,45	41.151,63	40.267,12	45.095,70
Aposentados ²	32.123,79	33.760,02	35.177,15	38.915,06	38.756,73	39.770,68	39.786,51	42.212,60
Legislativo								
Ativos	1.978,60	2.308,16	2.161,27	2.583,35	2.764,00	2.964,02	3.054,25	3.779,90
Aposentados ²	726,03	978,51	1.039,78	1.351,17	1.375,23	1.474,27	1.540,04	1.688,40
Judiciário								
Ativos	4.401,87	7.791,96	8.621,74	9.677,13	9.261,91	10.678,08	10.442,65	14.227,40
Aposentados ²	1.407,50	2.083,98	2.383,55	2.796,56	2.874,26	3.099,63	2.913,29	3.172,80
Outros ³	5.839,68	3.994,43	4.091,59	4.702,82	574,69	411,74	6.478,46	4.834,90
Total	85.538,41	85.180,89	91.873,13	102.178,8	93.741,26	99.550,04	104.482,32	115.011,70

Fonte: MPOG/Secretaria de Recursos Humanos, nº 124 e nº 129 (base Siafi/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Administração direta, autarquias e fundações, Banco Central, Ministério Público da União, Forças Armadas e empresas públicas e de economia mista.² Inclui pensionistas.³ Transferências intergovernamentais (até 2004), repasses previdenciários (em 2005) e Fundo Constitucional do DF (a partir de 2006).

No Legislativo, em decorrência do aumento do número de servidores (tabela 5) e das remunerações, a despesa real com ativos cresce 30,6% entre 1995 e 2002, e a com inativos conhece um aumento real de 86,1%. Nos quatro anos seguintes (2003-2006), crescerá ininterruptamente, totalizando um aumento real de 36,8%. A despesa com os inativos terá um crescimento menos impetuoso, mas ainda elevado: 25% ao final do período.

Na mesma rubrica, o Poder Judiciário mais que dobrou seus gastos (119,8% com servidores ativos) entre 1995 e 2002; nos quatro anos seguintes, o aumento real alcançou 53,6%. Com os inativos, as despesas aumentaram, em termos reais, 98,7%, no primeiro período, e 10,39%, no segundo. Relativamente, o Judiciário federal foi o poder que mais aumentou as despesas com pessoal, ativos e inativos, fazendo crescer sua participação no montante das despesas de pessoal da União.

A despesa de pessoal da União sofrerá, entre 1995 e 2002, um aumento real de 19,4% e, entre 2002 e 2006, de 22,7%. Todavia, sua participação na receita corrente líquida será decrescente, como evidenciado na tabela 7. Em 1995, a despesa de pessoal absorvia 56,2% da receita corrente líquida. Em 2002, havia baixado a 32,1%, caindo para 27,9 % em 2006 – ainda que tenha conhecido um incremento de 0,58 ponto percentual na relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, de 2005 para 2006. Uma redução de 51,4% em 11 anos. Evidentemente, a maior contribuição para tal desempenho veio do Executivo federal.

Isto porque, mesmo contratando,¹⁹ desde 1996, 97.798 servidores concursados – 63,3% com nível superior –²⁰ e com o contingente de aposentados e pensionistas sendo acrescido de 162.887 unidades, o Poder Executivo conheceu um aumento real

19. MP/SRH, nº 125.

20. Vale observar que as contratações se deram, na grande maioria, em áreas finalísticas e de serviços exclusivos de Estado (arrecadação, fiscalização, finanças e controle, regulação, gestão, inteligência, segurança pública etc.). É de se notar, também, que as agências reguladoras foram criadas sem corpo técnico especializado nas atribuições específicas de cada uma delas, muitas funcionando durante largo tempo com mão-de-obra não habilitada e contratada em caráter provisório, o que, teoricamente, poderia abrir espaço para a captura precoce destes órgãos pelos interesses dos setores regulados. Em algumas áreas, como a de energia elétrica, a privatização da distribuição ocorreu sem que houvesse um marco regulatório definido nos detalhes requeridos.

em sua despesa total de 22,65%, e com o pessoal ativo de 15,45%. O Legislativo produziu um aumento real no total das despesas com pessoal de 102,18%, e o Judiciário, de 199,52%.

TABELA 8

Relação entre despesa com pessoal¹ e receita corrente líquida da união² (1995-2006)

(Em R\$ milhões correntes)

	Despesa de pessoal	Receita corrente líquida ³	Desp. de pessoal/receita corrente líquida (%)
1995	37.825,50	67.298,10	56,20
1996	40.900,90	89.352,70	45,80
1997	44.529,70	97.040,60	45,90
1998	47.944,80	104.491,40	45,90
1999 ⁴	51.571,00	129.854,40	39,70
2000 ^{5,6,7}	56.093,30	148.201,50	37,80
2001	59.212,20	167.650,50	35,30
2002	64.415,90	200.697,80	32,10
2003	70.213,90	224.920,20	31,20
2004	79.959,90	265.798,00	30,10
2005	82.761,60	303.013,80	27,31
2006	96.163,31	344.731,43	27,89

Fonte: STN/MF.

Elaboração: MP/Secretaria de Recursos Humanos, nº 129, jan. 2007.

Notas:¹ Inclui administração direta (Executivo civil e militar, Legislativo e Judiciário) e administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista).

² Valores apurados pelo critério de competência.

³ O limite de participação das despesas de pessoal x receita corrente líquida definido na Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata) não poderá exceder a 60% em cada exercício financeiro. A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União, menos:

- transferências constitucionais e legais;
- contribuição para o PIS/Pasep; e
- benefícios previdenciários.

Das receitas correntes da União já estão deduzidos os valores relativos aos incentivos e às restituições fiscais. Observa-se também que crescimentos da despesa de pessoal nos meses de dezembro ocorrem pelo aumento das seguintes contas:

- precatórios dos ativos;
- férias - abono constitucional e pagamento antecipado;
- exercícios anteriores; e
- restos a pagar.

⁴ A partir de junho de 1999, o limite da participação das despesas com pessoal x receita corrente líquida da União, definido na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, não poderá exceder a 50%.

⁵ A partir de janeiro de 2000, as despesas estão adequadas ao critério da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definida na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e se corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Também cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no pertinente à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

⁶ O acréscimo da despesa de pessoal deveu-se ao cancelamento orçamentário efetuado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em função da frustração da receita "Contribuição do Plano de Seguridade Social (PSS) do Servidor" (STN/MF).

⁷ A partir de 2000, está sendo considerada a despesa pessoal líquida que corresponde à despesa de pessoal menos:

- inativos custeados com recursos vinculados;
- sentenças judiciais de períodos anteriores ao da apuração;
- indenização por demissão;
- despesas de exercícios anteriores; além de
- outras despesas de pessoal (art.18, § 1º, LC nº 101/2000).

Obs.: Os dados aqui apresentados são obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por meio do endereço eletrônico <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/index.asp>.

Para que a redução da participação das despesas de pessoal nas receitas correntes líquidas pudesse se expressar em termos tão vigorosos, o denominador contribuiu substancialmente (tabela 9). Entre 1995 e 2006, a receita corrente líquida (RCL) cresceu 126,5% em valores reais, acompanhando o incremento de 103,2% da receita corrente da União (RCU). A RCL aumenta mais que a RCU porque subiu a participação das contribuições sociais no total arrecadado, e estas não são objeto de partilha com estados, DF e municípios. Tamanho aumento de arrecadação não pode ser atribuído, principalmente, ao aumento real da despesa de pessoal da União, que cresceu 24,67% no mesmo período, crescimento este inferior ao do PIB, de 29,3%.

Ou seja, a receita corrente líquida conheceu tamanho crescimento (mais de cinco vezes o crescimento das despesas com pessoal) para fazer frente a outros gastos.

TABELA 9

Evolução da receita corrente da União e líquida

(Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

	Receita corrente da União	Receita corrente líquida
1995	287,45	152,21
1998	354,76	185,04
2000	398,37	233,80
2002	467,14	274,00
2003	456,30	266,95
2004	501,69	295,94
2005	549,32	315,69
2006	584,07	344,73
2006/1995	103,20%	126,48%

Fonte: STN/MF.

Retirado de: SRH/MPOG/SRH, n. 129, jan. 2007.

Elaboração: MPOG/SRH (atualização monetária feita pelo autor).

Obs.: a) Das receitas correntes da União já estão deduzidos os valores relativos aos incentivos e às restituições fiscais.

b) A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União menos: transferências constitucionais e legais; contribuição para o PIS/Pasep; e benefícios previdenciários.

c) Os dados informados foram obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por meio do endereço eletrônico <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/index.asp>.

De qualquer forma, não deverão ser nos gastos com pessoal que serão achadas grandes margens para efetuarem-se reduções substanciais nas despesas correntes da União. Muito provavelmente, elas deverão ser acrescidas caso se prossiga na reestruturação do quadro de servidores ou um projeto de desenvolvimento nacional afirme-se. Dado o atual estágio em que nos encontramos, após privatizações, descentralização de funções da União, acúmulo de deficiências diversas, um crescimento equitativo, ambientalmente sustentável, acompanhado de políticas sociais conseqüentes e adequadas demandará expansão do corpo de servidores públicos.

3.3 UM QUASE ESQUECIDO COMPONENTE DAS DESPESAS CORRENTES: JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

Em muitas discussões técnicas no interior do governo, nos raciocínios e nas intervenções de consultores privados, nos debates acadêmicos entre os principais oráculos do *status quo*, nas matérias da grande imprensa – com destaque para as colunas “especializadas” e as consultas ao “mercado” –, em boa parte dos trabalhos do Congresso Nacional, sempre que o assunto é finanças públicas, um pressuposto é implicitamente adotado: ao se falar das despesas da União, consideram-se apenas as despesas não-financeiras. Exclui-se, de partida, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. São intocáveis, impronunciáveis, inexistentes para a política fiscal, ainda que a onerem pesadamente.

Parece ser completamente irrelevante o fato de ter sido o segundo item da despesa que mais cresceu – em primeiro lugar foram as amortizações da dívida –, que beneficia a um restrito número de famílias e grupos econômicos multibilionários – e a um número um pouco maior de poupadores líquidos –, que podem ser alterados sem se recorrer a emendas constitucionais, que não podem ser eliminados da concepção e

da condução da política fiscal e que são parte integrante de uma outra *política*²¹ de governo: a monetária.

Em qualquer discussão séria sobre despesas e eficiência do governo, terão de ser considerados todos os tipos de gastos feitos pela administração pública. É inaceitável não o fazer. A não ser que se reconheça, se aceite e se venere, *ad infinitum*, a intocabilidade do *privilégio*²² dos que se beneficiam com certas despesas do governo. Que as considere mais legítimas, necessárias e importantes que quaisquer outras que as conceba como as que melhor atendem à sociedade em sua inteireza.

Como esse não é o entendimento aqui esposado, deve-se tentar esclarecer o comportamento das despesas com juros e encargos da dívida pública, buscando encontrar possibilidades outras que não a eliminação ou radical redução daquelas dirigidas aos integrantes das parcelas mais desprovidas da população, enquanto premissa para abrir condições fiscais capazes de promover investimentos governamentais, acelerar o crescimento econômico e reduzir as desigualdades sociais.

Como pode ser observado na tabela 10, a dívida pública mobiliária federal interna conheceu uma rápida e forte ascensão. Foi multiplicada por sete, em um pouco mais de uma década. O movimento resultou de uma opção de política econômica – em suas componentes cambial e monetária – que integrava não só o programa de estabilização da moeda – trocando a inflação por dívida, mediante a adoção do câmbio fixo e ampliação das importações –, como a estratégia de atração de capitais externos – mediante as mais generosas taxas de juros – para financiar os déficits em transações correntes²³ advindos do real sobrevalorizado, ampliar a internacionalização da economia nacional e acelerar a financeirização da riqueza, desregulamentando a movimentação de capitais.²⁴ Disso resultou elevado crescimento do passivo externo – aumentando a vulnerabilidade da economia nacional –, perda de dinamismo e desnacionalização em diversos setores econômicos, aumento do desemprego, concentração funcional da renda, medíocres taxas de crescimento do PIB, entre outras conseqüências negativas.

O acelerado endividamento contou com o forte reforço de uma política fiscal permissiva até 1998 – quando o país quebrou, ao início de 1999, e teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que impôs draconiana disciplina – e de taxas

21. O grifo em política é para ressaltar que a política monetária ainda não deixou de ser uma, entre outras, política governamental. Isto porque há um enorme esforço, promovido pelos mesmos que se beneficiam das opções da política monetária adotada no Brasil nos últimos 15 anos, que faz do país o campeão mundial de juros elevados, de retirar o caráter político das escolhas feitas na administração da moeda. Pretendem que o Banco Central (BC) seja um ente descolado da economia real, dos interesses da maioria da sociedade, dos objetivos e das orientações de governos legitimamente eleitos. Desejam que o BC seja conduzido exclusivamente por “neutros técnicos” saídos do mundo das finanças, para onde voltam depois de lhes prestar bons serviços, como supostos servidores públicos – ou de instituições acadêmicas, afinadas teórica e ideologicamente com o mundo das finanças, no qual também ingressam com poludas remunerações, após se revelarem confiáveis e competentes em suas passagens pelo governo. Defendem tais interesses para o grande público e pressionam o governo no sentido de que a política monetária seja uma não-política, quase como o resultado do funcionamento automático de algum sofisticado, abstrato e descomprometido modelo macroeconômico instalado em um computador do BC.

22. Intocáveis são os direitos sociais e individuais e não os privilégios que prejudicam a maioria.

23. De 1995 a 2002, foram acumulados déficits que totalizaram US\$ 185,6 bilhões (BANCO CENTRAL, vários números).

24. Entre o final de 1998 e o de 2006, as aplicações estrangeiras no mercado de capital brasileiro aumentaram em quase 600%. Hoje totalizam US\$ 101 bilhões, valor igual ao das reservas cambiais da época – cf. Carta Capital (2007).

básicas reais de juros que, em todo esse tempo, figuraram entre as mais altas do mundo. E sempre muitas vezes maiores do que as praticadas nos países centrais e nos chamados “emergentes”, assemelhados ao Brasil. Muito provavelmente, trata-se de um caso único na história do capitalismo mundial: um país manter, por 15 anos, taxas de juros entre as mais altas do planeta. Neste período, em diversos momentos ocupou o mais alto lugar do pódio. Nenhum país que lhe fez indesejadamente companhia, o acompanhou em tão longo percurso. Apenas o Brasil lá ficou. Olímpicamente. Vendo os outros ingressarem em processos de crescimento mais robusto e, corroendo-se de inveja, ainda insistia no mantra: são necessários; as pressões inflacionárias ainda os exigem; temos de fazer as “reformas”; o futuro será melhor; o espetáculo do crescimento começará no próximo ano – que, em alusão à música *Pedro Pedreiro*, de Chico Buarque, “que já vem, que já vem, que já vem [...]”.

TABELA 10

Evolução do estoque da dívida pública mobiliária federal interna

(Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

Ano	R\$ bilhões	1995=100
1995	193,60	100
1998	614,10	317,21
2000	838,00	432,85
2002	1.111,30	574,02
2003	1.135,50	586,52
2004	1.194,00	616,73
2005	1.282,90	662,65
2006	1.375,44	710,45

Fonte: MF/STN. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_divida.asp>.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Será dramático o impacto do endividamento e das elevadas taxas de juros que incidiam sobre o estoque da dívida no orçamento da União. Nos anos em que o governo central (Tesouro, Previdência, Banco Central e estatais) menos juros pagava, eram levados alguma coisa superior a 3% do PIB, chegando a quase 7%, em 2005 (tabela 11). A partir de 1998, o total de juros pagos sobre a dívida líquida do setor público será superior às despesas da União agrupadas sob a denominação de demais despesas correntes (tabelas 1 e 3), que contém todos os itens de custeio das ações diretas de governo, exceto pessoal (ativos, mais aposentados, pensionistas e outros). Será, também, sempre bastante superior às despesas apenas com o pessoal ativo. Se forem somadas as despesas da União com o efetivo pagamento de juros às despesas com a amortização da dívida – excluindo o refinanciamento, portanto –, encontra-se que, de 1998 a 2004, o total ultrapassa com facilidade as despesas com benefícios previdenciários, praticamente igualando-as em 2005. Em 2002, a diferença a favor de juros mais amortização sobre benefícios previdenciários foi suficiente para cobrir os gastos com pessoal inativo somados às outras despesas correntes.

O custo para a sociedade e para a economia brasileiras dessas escolhas tem sido extremamente pesado; pelo lado fiscal, exigiu uma elevação progressiva da carga tributária bruta, tornou a estrutura tributária mais complexa, ineficaz e injusta – penalizando a produção e o trabalho, encarecendo as exportações etc. –, e conduziu a uma recentralização de recursos na União pelo aumento da participação das contribuições sociais, agravando a crise federativa.

TABELA 11

Juros sobre a dívida líquida do setor público

(Em R\$ bilhões de 2006, IPCA pela média)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	71,9	50,2	50,3	112	148	123	127,6	155,2	271,3	142,6	163,6	n.d.
% do PIB ¹	4,7	3,2	3,3	7,5	9,1	7,2	7,3	8,5	9,3	7,3	8,1	n.d.
Governo central	n.d.	n.d.	n.d.	88,7	82,7	71,6	69,8	57,0	119,8	88,4	134,3	155,1
% do PIB				5,5	5,1	4,2	4,0	3,1	6,5	4,5	6,7	6,7

Fonte: Boletim do Banco Central – Relatórios Anuais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹PIB calculado com a metodologia antiga do IBGE.

O peso das despesas financeiras (juros e encargos sobre a dívida efetivamente pagos com recursos do Tesouro somados às despesas orçamentárias com a amortização das dívidas interna e externa) para a política fiscal do governo federal pode ser mais bem apreendido quando se utiliza o mesmo critério estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para conter os gastos com pessoal. Ao relacionar tais despesas com a receita corrente líquida da União (RCLU), encontra-se uma proporção espantosamente alta e crescente, como mostra a tabela 12. Alcançando o equivalente a quase 39% da RCLU, em 1995, cresce a 65%, em 2003, conhecendo reduções significativas nos dois exercícios seguintes. Em 2006, no entanto, chega a representar mais de três quartos da RCLU. Mesmo que se desconsidere a liquidação da dívida com o FMI, evento a não se repetir, o total das despesas financeira teria atingido algo próximo a 68% da RCLU.

TABELA 12

Carga tributária bruta¹

(Em % do PIB)

1992	25,86
1993	25,73
1994	29,46
1995	29,74
1998	29,74
1999	32,15
2000	32,95
2001	34,36
2002	35,61
2003	34,90
2004	35,88
2005	37,37
2006 ¹	38,80

Fonte: SRF, STN/MF.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Para 2006 foi usada a estimativa do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

As despesas financeiras serão mais que quadruplicadas entre 1995 e 2006: um imbatível crescimento de 359,77%, maior do que o de qualquer outro item de despesa da União. Nestes 12 anos, a despesa efetivamente suportada pelo Orçamento da União (excluídos os refinanciamentos) ultrapassa a R\$ 1,1 bilhão, em valores de 2006. No entanto, como mostra a tabela 10, o estoque da dívida não pára de crescer. Tamaña transferência de recursos para os detentores da dívida não foi suficiente para pagar todos os juros que sobre ela incidiam. Os superávits primários crescentes, a contenção indiscriminada de gastos, com queda drástica da qualidade dos serviços públicos

decorrente da criação da DRU,²⁵ a recentralização tributária na União não foram suficientes para cobrir todas as despesas com juros, exigindo a colocação de mais títulos públicos no mercado. E como os juros reais continuavam muito altos, a dívida cresce a taxas elevadas. A carga tributária bruta vai passar de 29,70% do PIB, em 1998, para 37,37%, em 2005 (7,67 p.p. do PIB, em sete anos).²⁶ Após conhecer um aumento de dois p.p. na preparação para o Plano Real, a carga tributária bruta estabiliza-se em torno dos 29% do PIB até 1998, quando, em virtude do acordo com o FMI, inaugura uma trajetória ascendente, com vistas a pagar os juros da dívida pública.

É estabelecida uma virtuosa espiral ascendente para os credores do Estado, cuja contrapartida necessária é uma espiral viciosa descendente para o restante da sociedade, em particular para seus setores subalternos.

TABELA 13

Despesas financeiras x receita corrente líquida da União (1995-2006)

(Em R\$ bilhões correntes)

	1995	1998	2002	2003	2004	2005	2006
1. Receita corrente líquida (RCL)	67,30	104,49	200,70	224,92	265,80	303,01	344,73
2. Despesas financeiras (DF)	26,07	55,22	124,22	145,66	145,97	139,09	271,08
3. DF/RCL (%)	38,74	53,80	61,89	64,76	54,92	45,90	78,64
4. Despesas financeiras (R\$ bi. 2006)	58,96	97,78	169,10	172,88	162,52	144,91	271,08

Fonte: Siafi – STN/CCONT/Geinc.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: a) A receita corrente líquida corresponde à receita corrente da União menos. Transferências constitucionais e legais; contribuição para o PIS/Pasep; e benefícios previdenciários.

b) As despesas financeiras resultam da soma de pagamentos de juros e encargos com amortização da dívida.

Diante de um quadro como esse, o governo reage com baixa eficácia. Generalizaram-se a prática dos contingenciamentos orçamentários, a aplicação dos cortes lineares nas despesas, com danosos efeitos sobre a gestão pública e sobre a quantidade e a qualidade das ações governamentais. A privatização às pressas e menos lucrativa do que poderia ser, o deplorável estado em que se encontra a rede viária, a insegurança sobre a oferta futura de energia elétrica, o desgaste material das Forças Armadas, a inadequação e desatualização dos portos, a precariedade da educação pública, os déficits em habitação e saneamento, o recrudescimento de doenças transmissíveis, o aumento acelerado da violência e da criminalidade, a forte desaceleração no desenvolvimento científico e tecnológico, entre tantos outros problemas, podem ser, em larga medida, atribuídos ao célere e custoso endividamento público, aos seus efeitos fiscais e ao modo como foram enfrentados.

Uma das diversas facetas desse movimento destruturador foi e é a produção, a qualquer preço e de qualquer modo, de consideráveis superávits primários. Alcançados sem planejamento e gestão estratégicos, e sempre inferiores às necessidades (déficit público nominal), geraram um poderoso processo de fragilização das bases organizacionais, decisórias e operacionais da ação governamental.

25. Desvinculação de receitas da União (ex-Fundo Social de Emergência e ex-Fundo de Estabilização Fiscal), que corresponde a 20% da receita tributária da União.

26. São utilizados os valores do PIB produzidos sob a antiga metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois o novo cálculo não abrange toda a série aqui adotada. Com a nova metodologia, a participação irá cair, sem, no entanto, alterar a tendência. Resultados preliminares para 2006 apontam para uma Carga Tributária Bruta (CTB) de 38,8% do PIB. Disponível em: <www.ibpt.com.br>.

Para quem vinha funcionando sem maiores preocupações com a eficiência do gasto público e sem ter o objetivo de equilibrar as contas fiscais, a adoção eficaz e competente de abrupta e rígida disciplina é uma quase impossibilidade. Os superávits primários do governo central (Tesouro Nacional, Previdência e Banco Central),²⁷ resultantes das exigências constantes do acordo de empréstimo com o FMI, foram, em percentual do PIB, de: 2,3 em 1999; 1,9 em 2000; 1,8 em 2001; 2,4 em 2002; 2,5 em 2003; 3,0 em 2004; 2,9 em 2005; e 2,5 em 2006. Números mais que significativos ao se considerarem todas as carências sofridas por uma das mais desiguais e injustas sociedades, todas as insuficiências na rede de serviços públicos, as debilidades da infra-estrutura econômica, além de muitas outras.

A longa vigência de taxas de juros das mais altas do mundo – associadas a uma estrutura tributária não inteligente e com carga bruta em elevação, à redução do investimento governamental, à perda de capacidade diretiva do governo, à fragmentação dos interesses econômico-sociais – deve ter força explicativa para o fato de o país estar experimentando taxas de crescimento do PIB tão baixas, por todo esse longo período. Caímos da posição de oitava/sétima economia do mundo para o 14^o/10^o lugar, no presente – a depender da taxa de câmbio e da metodologia de apuração do PIB.

Afinal, por que investir, inovar, arriscar, por que se empenhar em fazer crescer a produção de bens e serviços, se o mercado não expande, a capacidade de consumo da população é baixa e, principalmente, se é possível ter rentabilidade segura e elevada com títulos da dívida pública?

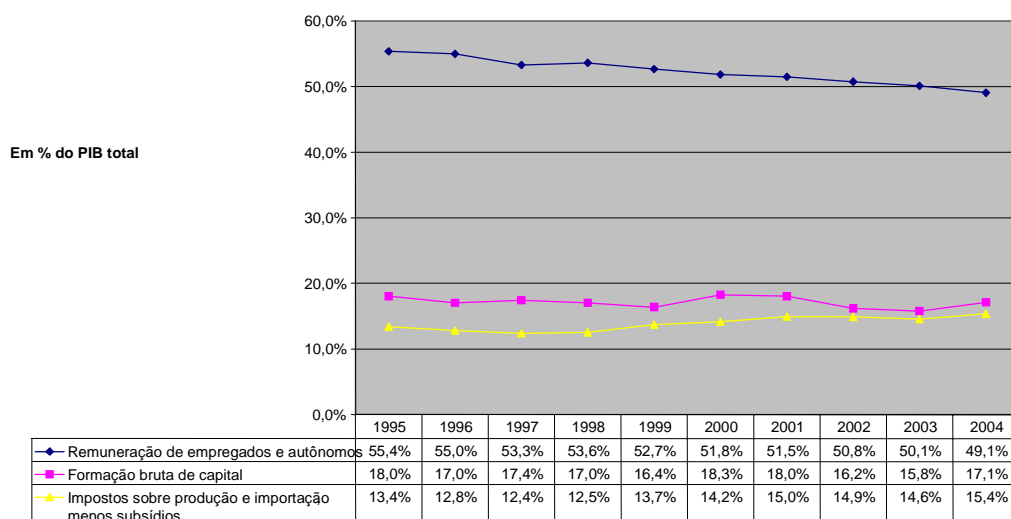
Alguns afirmam que esse aumento da carga tributária teria sido apropriado exclusivamente pelo governo federal com o intuito de promover uma “gastança irresponsável e ineficiente”. Pedem, então, uma redução da carga tributária, mas acompanhada do pontual pagamento dos juros sobre a dívida pública e da ampliação dos investimentos governamentais em infra-estrutura. Evidentemente, falta lógica a esse discurso – ou, não satisfeitos com a violência que campeia, estão querendo produzir uma explosão social no Brasil.

É importante olhar para outra manifestação desse processo, para verificar se o governo está absorvendo a renda gerada e asfixiando a economia do país. Na realidade, o governo tem sido apenas um intermediário, retirando renda do lado real da economia e transferindo-a para os detentores da riqueza financeira, os credores do Estado. Os gráficos 2 e 3²⁸ revelam que a participação do governo na renda nacional não apresenta uma elevação correspondente ao aumento da carga tributária (de 29,7% do PIB, em 1995, e de 37,37%, em 2005), e no mesmo período a renda do trabalho é a que mais perde participação, levando consigo o consumo das famílias. Este e o consumo do governo, somados, cairão o equivalente a 4,5 p.p. do PIB, entre 1995 e 2004. A mais célere expansão é a do excedente operacional bruto das empresas que, todavia, não é acompanhado do crescimento da formação bruta de capital, evidenciando a financeirização da riqueza.

27. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/Tabela1.xls>.

28. Elaborados e gentilmente cedidos por José Celso Cardoso Jr.

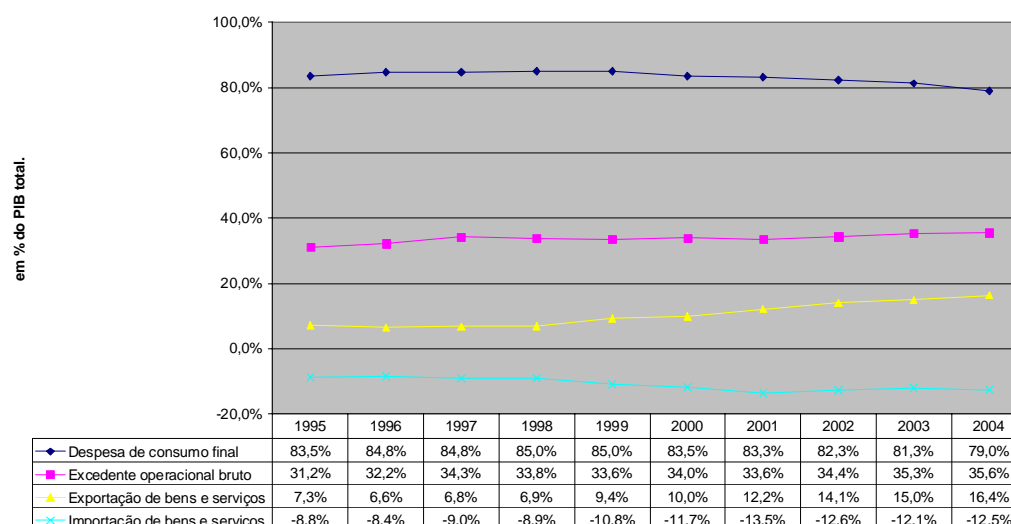
GRÁFICO 2

Composição do PIB segundo a ótica da Renda – Brasil (1995 a 2004)

Fonte: IBGE, novo sistema de contas nacionais.

Elaboração: Disoc/lpea.

GRÁFICO 3

Composição do PIB segundo a ótica da Despesa – Brasil (1995 a 2004)

Fonte: IBGE, novo sistema de contas nacionais.

Elaboração: Disoc/lpea.

Fica evidente, também, que o aumento da carga tributária, ou a sua expressão como a parte do governo na renda nacional, é incrementado com a política econômica que gerou o programa de estabilização monetária de 1994. O excessivo peso das despesas com os juros da dívida pública pressiona pela busca de novas receitas, aumentando a carga tributária e, em contrapartida, a participação do governo na renda nacional.

Para viabilizar a supremacia dos interesses ligados ao mundo da finança, em particular o pagamento dos juros da dívida, duas medidas mostraram-se cruciais: o drástico encolhimento do número de integrantes do Conselho Monetário Nacional

(CMN),²⁹ retirando a representação dos setores produtivos, dos trabalhadores e de todos os demais ministérios e ficando apenas a Fazenda, o Planejamento e o Banco Central (Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995); e a elaboração e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém dispositivos necessários e importantes; alguns deles, porém, possuem implicações nada desejáveis. É evidente sua preocupação primeira com o bem-servir aos credores do Estado (cumprimento fiel e tempestivo do serviço da dívida) e seu viés pró-investimento.

De modo simplificado, é possível agrupar os investimentos públicos em dois tipos básicos: aqueles em apoio à produção privada e os em infra-estrutura social e de serviços públicos. Os primeiros são intensivos em capital, tanto na construção, quanto na operação (estradas de rodagem, ferrovias, portos e aeroportos, armazéns e silos, túneis e elevados urbanas – paliativos para o descongestionamento momentâneo do caótico trânsito nas grandes cidades –, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, entre outros). O segundo tipo de investimentos, aqueles destinados à prestação de serviços públicos à população, em particular a que dispõe de menores rendas, escolaridade, organização e de mais precárias condições de existência, são intensivos em trabalho, principalmente em sua operacionalização.

Escolas, hospitais, centros e postos de saúde, a segurança pública, os serviços de fiscalização da qualidade de vida (alimentos, medicamentos, habitações etc.), do trabalho e do ambiente são intensivos em trabalho – a operação de sistemas de saneamento ocupa uma posição intermediária quanto à intensidade em trabalho –, com as despesas de custeio ultrapassando rapidamente (em meses ou poucos anos, a depender da complexidade do serviço prestado) os valores investidos na construção e/ou na aquisição de equipamentos.

Uma escola pública de porte médio, dotada de adequados laboratórios para ciências, de uma boa rede de computadores, de biblioteca satisfatória, de equipamentos e ambientes para a prática de educação física e artística em suas diversas modalidades, com prestação de assistência odonto-médico-psicológica, como as que desejamos para os nossos filhos, exigirá investimentos mais avantajados. Nesta escola, em alguns poucos anos, as despesas com o seu custeio – que supõe professores em quantidade apropriada e com a formação e remuneração condizentes, bem como um corpo suficiente de outros servidores de apoio, além de todos os serviços e meios para a manutenção e o funcionamento – ultrapassarão todos os gastos realizados com a sua construção e implantação. Em uma escola modesta, não provida dos meios

29. Entre 2004 e 2005 houve um intenso movimento, envolvendo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, da Presidência da República, em prol de uma ampliação do número de membros do CMN. A grande imprensa, o mundo das finanças e seus porta-vozes posicionaram-se imediatamente contrários a tal pleito sob os argumentos principais de que: *i*) a condução da política econômica deveria ter uma orientação “técnica”, ignorando que os então componentes do CMN eram dois ex-deputados (ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central) e um deputado federal licenciado (o ministro do Planejamento), nenhum deles podendo ser considerado um técnico especializado; e *ii*) a presença de outros segmentos poderia trazer a inflação de volta, como se apenas os financistas fossem interessados no controle da inflação, e não os trabalhadores que mais perdem com ela, e os empresários produtivos que não conseguem repassar para seus preços os custos inflacionados por cartéis ou setores monopolistas.

necessários e suficientes para produzir uma educação de qualidade e cidadãos conscientes e habilitados a lidar com o mundo atual, os custos do investimento, se é que podem ser assim chamados, serão sobrepujados pelas despesas de custeio em questão de meses. Este raciocínio aplica-se a todas as áreas de prestação direta de serviços à população, com relações um tanto diferentes, mas sempre com a imposição das despesas de custeio, em que o peso maior é sempre com pessoal. Em hospitais de baixa complexidade, o tempo para que o custeio exceda o investimento de forma continuada será menor do que em um hospital no qual se façam cirurgias complicadas, tratamentos tecnologicamente sofisticados, que tenha muitos leitos em especialidades mais exigentes etc.

Assim, a restrição generalizada imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aos limites de gasto com pessoal pode acarretar a impossibilidade em produzir serviços de qualidade destinados às populações mais necessitadas, ao passo que as obras realizadas para criar facilidades ou viabilizar os investimentos privados e para melhorar as condições de vida dos setores abastados da sociedade (aeroportos, túneis e viadutos urbanos, autovias expressas etc.) encontram todo o respaldo e o estímulo da lei. São muitos os casos de prefeitos, e mesmo governadores, que se encontraram em situações complicadas por terem que efetivar gastos inadiáveis e socialmente justificados, incorrendo em desrespeito ao estipulado na LRF.³⁰

É o típico caso de se perguntar se os critérios de eficiência e equidade sociais estão sendo observados e presidindo as decisões alocativas dos recursos públicos. Esterilizar recursos públicos como pagamento de juros reais elevados parece ser uma alternativa avaliada como a mais eficiente e a que representa melhor alocação, do ponto de vista do interesse coletivo. Tanto o é que, diante da insuficiência dos superávits primários para fazer frente a esse gasto, surgem as propostas de se produzir superávits nominais, o superávit nas contas públicas que dê conta do total de juros sobre a dívida – algo superior a 8% do PIB, como mostra a tabela 11. Trata-se, convenhamos, de uma considerável ousadia, dado o estado geral da nação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apenas com muita (má) vontade é possível desconsiderar a importância das despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida – e das despesas de capital com a amortização da dívida. É compreensível que os diretamente interessados em recebê-los, os credores do Estado, façam de tudo ao seu alcance para garantir o

30. Outro efeito danoso dessa concepção foi a terceirização e a transferência para organizações não governamentais (ONGs) e entidades (supostamente) sem fins lucrativos de um grande número de ações antes executadas diretamente pelos governos – e que assim continuam nos países desenvolvidos e democráticos. É verdade que tal processo sofreu influências anteriores às da LRF, como a Lei Rita Camata e a proposta de reforma do Estado (de fato, da administração pública) de Bresser Pereira, quando ministro da Administração e da Reforma do Estado (1995-1998). Muitas de tais organizações não têm o domínio dos processos exigidos, não conhecem os meandros da legislação que regula as atividades públicas, encontram dificuldades para fornecer informações com o devido apuro e presteza, submetem-se a manipulações clientelistas e fisiológicas, padecem de práticas personalistas. Frequentemente, suas atividades sofrem interrupções por não atenderem os prazos para apresentação de propostas e prestações de contas, com prejuízos para a população assistida. Tampouco são conhecidas avaliações de eficiência e eficácia desse modo de operar que justifiquem sua continuidade. No entanto, são muitas as críticas e cobranças dos gestores governamentais que, todavia, não dispõem do poder para alterar o quadro.

recebimento integral e regular das mais altas taxas de juros reais do planeta. Também é fácil de compreender que mobilizem os meios de comunicação, áulicos, assessores, consultores – explícitos ou nem tanto – e porta-vozes para defenderem seus interesses. Não o é, todavia, que aceitemos tais imposições sem qualquer esforço para desvendar as afirmações peremptórias, as verdades criadas pela exaustiva repetição.

Entre 1995 e 2006 (tabela 3), as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida foram as que mais aumentaram participação nas despesas da União, em 74% o pagamento de juros e em 160% a amortização da dívida, enquanto os benefícios previdenciários se mantiveram praticamente constantes, e as despesas com pessoal reduziram-se em 45%. Para a produção do superávit primário e para a amortização da dívida, o item investimentos é o mais passível de corte pelos decisores da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, pela facilidade em fazê-lo. Em termos absolutos, os itens que mais cooperaram historicamente foram as despesas de pessoal, a manutenção e o funcionamento dos órgãos, comprometendo a qualidade e a quantidade dos serviços (escolas e universidades sucateadas, hospitais e postos de saúde em estado precário, estradas e portos em situação lastimável etc.).

O discurso a favor da opção dos juros em primeiro lugar despreza o inevitável encontro com o futuro que se está construindo. O avanço regular da barbárie não o incomoda. A dramática condição de existência de parte majoritária da população, o desespero de quem vive por longo tempo sob o desemprego, sem proteção e sem serviços públicos de qualidade não são objeto de consideração sincera, sendo tampouco entendidos como algo que tenha a ver com os ganhos exorbitantes que auferem. A perda de dinamismo da economia nacional não lhes diz respeito, preocupados que estão com o movimento global dos capitais financeiros e com as inversões que fazem nos países com crescimento de 8% a 10% ao ano, ainda que reclamem da baixa qualidade da nossa infra-estrutura e tenham se exasperado quando os vôos de seus jatos executivos foram alcançados pelo apagão aéreo.

As despesas da União padecem de diversas deficiências. O que é destinado à produção de bens e serviços não está submetido ao planejamento que possibilite integração e sinergias, tampouco aos modernos métodos e técnicas de gestão, não é objeto sistemático de avaliações de eficiência e eficácia e nem ao critério da equidade social e regional. Carecem, portanto, da racionalidade e da direcionalidade que se espera ao lidar com escassos recursos públicos. Mas, seguramente, não têm o caráter estéril e produtor de desigualdades tão flagrante quanto aqueles que são destinados à apropriação concentrada por alguns poucos milhares de famílias e algumas centenas de grandes grupos econômicos.

As despesas correntes da União cresceram muito nos últimos tempos. Na atualidade beneficiam diretamente uma enorme massa de brasileiros que, em passado não distante, desconheciam a presença do Estado, os seus mecanismos de proteção e os seus serviços construtores de cidadania, por incipiente que sejam. Estas despesas animam as economias dos pequenos municípios espalhados pelo país, ampliam o mercado para os bens de consumo acessíveis às suas rendas, gerando empregos e impostos, retirando alguns da marginalidade e dando a outros oportunidades que não teriam. Está para ser avaliado com maior precisão o quanto contribuem para a

ampliação da produção de bens e serviços, assim como faltam simulações para estimar sua incidência sobre a violência e a insegurança pública. Dificilmente poderão ser neutras ou negativas para estas dimensões da vida nacional.

Cortá-las será sempre uma opção. Podemos, até mesmo, seguir as recomendações recentes de Tereza Ter-Minassian (2006), do FMI: controlar o crescimento dos gastos correntes; melhorar a qualidade do gasto público; focalizar melhor o gasto social; assegurar níveis de superávits primários compatíveis com a meta desejada para a dívida pública; e continuar a reduzir a dívida pública em relação ao PIB para permitir uma queda sustentável da taxa de juros real.

Nada contra melhorar a qualidade do gasto público, um imperativo que não vem sendo observado há muitas décadas, nem em reduzir a relação dívida/PIB. Mas a radical e abusiva inversão de relações causais é algo que soa como música aos ouvidos dos rentistas e dos defensores do *status quo*, que passam a usá-la como argumento de autoridade. As elevadas taxas de juros, razão poderosa do crescimento da dívida, passam a ser consequência e não a causa a ser atacada.

Se for adotada essa opção, o certo é que desorganizará famílias, economias municipais e regionais, reduzirá mercados de empresas e fará cair a arrecadação tributária. Incrementará as tensões, os conflitos e a violência sociais. Não seremos mais dinâmicos economicamente nem teremos menos desiguais sociais por conta disso. Restará a esperança de que um dia, conquistado o superávit nominal, com a relação dívida/PIB tendo caído para um patamar confiável – a quem quer que seja –, com o país despedaçado e sucateado, o *animal spirit* dos empreendedores schumpeterianos despertará, fazendo o Brasil deixar os CIRs (China, Índia e Rússia) na caudalosa poeira levantada por uma nova e célere liderança que estará se afirmando na economia mundial.

Os grandes empresários brasileiros estão entesourados, autofinanciando³¹ seus modestos investimentos no país, mas carreando volumosos recursos para aplicações (investimentos em novas capacidades produtivas ou aquisições) em países que apresentam taxas de crescimento elevadas. Neles, não estão a reclamar por segurança jurídica, marcos regulatórios favoráveis e estáveis, reformas em seus sistemas previdenciários – quando existem –, aumento da eficiência governamental ou redução das despesas correntes. Até porque não seriam ouvidos. China, Índia, Argentina, Venezuela, Colômbia são atrativos e não atendem as exigências que fazem aqui. Porém, crescem, e isso lhes basta. Se no Brasil se comportam diferente é por vislumbrarem possibilidades de serem atendidos, reduzindo seus riscos e incertezas e, principalmente, por não enxergarem uma demanda agregada em expansão.³² Quem cresce atrai mais crescimento. Quem se obceca com a estabilidade monetária pode acabar se encontrando apenas com a calma dos cemitérios, em dias que não o de Finados.

31. Também têm colocado ações e debêntures em bolsa ou tomado crédito no exterior a taxas bem menores que as vigentes no país.

32. Puga e Nascimento (2007) mostram em recente estudo que “as causas da desaceleração dos investimentos brasileiros devem ser buscadas fundamentalmente na redução da demanda, que se seguiu à crise externa dos anos 1980. Somente nos três últimos anos é que vem se observando um quadro consistente de melhora nos indicadores externos da economia, acompanhada de maior estabilidade macroeconômica. Desde então, a taxa de investimento vem se recuperando e tende a se acelerar nos próximos anos.”

Enfrentar o pesado endividamento, adotar uma política monetária condizente com a realidade fiscal do país e com as expectativas de inflação cadente, reformar a estrutura e a política tributárias (fazendo-as progressivas, federativas e pró-produção) também são opções. Menos custosas socialmente, mais inteligentes do ponto de vista econômico, politicamente menos exigentes. Afinal, no momento parece que estamos presenciando um quase consenso sobre a necessidade de se baixar juros, ampliar o investimento público e estimular o privado, adotar medidas e políticas para a sustentabilidade ambiental e, principalmente, avançar na redução das desigualdades sociais.

Essas opções exigem a elaboração de políticas criativas, habilidade negociadora, capacidade de coordenação e de direção de processos complexos. Demanda a construção de acordos entre os diversos atores sociais e entre os setores produtivos, financeiro e de serviços, com vistas a reduzir fricções e desequilíbrios evitáveis. Os não-evitáveis são da natureza mesma do processo de desenvolvimento e lhe conferem dinâmica virtuosa; não devem ser motivo de medo e angústia, pois são transitórios.

O que não podemos é imaginar ser uma opção o simples e passivo esperar. Ou acreditar (ou seja, ter fé) que naturalmente a mão invisível do mercado dará um jeito no país, irá tirar seu povo da miséria, da pobreza e do desemprego, dar capacidade de governo aos dirigentes públicos e impregnar de compaixão a elite econômica deste modorrento e inseguro paraíso tropical. O presente não é destino, diz o artista. O futuro está aberto e pode ser construído por opções inteligentes e inovadoras. O caminho que a ele leva é moldado com ações eficazes, oportunas e coerentes com o objetivo pretendido, conduzidas com firmeza e determinação. Riscos existem; incertezas também. Certamente, menores do que aqueles apontados pelas projeções da manutenção das opções em vigor. Mas é preciso ficar claro que redução de desigualdades sociais, inclusão de milhões de brasileiros na cidadania, a democratização da vida socioeconômica, a instauração plena do estado de direito – entre outras características de países desenvolvidos – são aspirações que demandam muitos recursos. Não se faz uma nação democrática e desenvolvida sem incorrer em elevado dispêndio de recursos públicos no que, aqui entre nós, se denomina despesas correntes, realizadas de forma eficiente, eficaz e equitativa.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletins e Relatórios Anuais**. Vários números. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

BNDES/SECRETARIA DE ASSUNTOS ECONÔMICOS. Desmistificando o debate fiscal. **Visão do Desenvolvimento**, n. 6, 25 jul. 2006.

CARTA CAPITAL, ed. 435, p. 34-35, 14 mar. 2007.

DELGADO, G. **Macrodiagnóstico do mercado de trabalho para a Previdência Social: 1980-2006**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, versão preliminar).

EVANS, P. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, ano 5, n. 9, jan./jun. 2003.

GARCIA, R. C. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado**. Brasília: Ipea, jan. 1995 (Texto para Discussão, n. 364).

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

KISSLER, L. Reforma administrativa e questões de gênero nos sistemas de governo da Alemanha. Programa de Mestrado em Administração/PUC-PR. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, n. 2, set. 2001.

MP/SOF. **Manual Técnico de Orçamento, MTO-02**. Secretaria de Orçamento Federal/MPOG. Brasília, 2004.

MP/SRH. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, diversos números. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br>>.

NOGUEIRA, R. P. **Novas tendências internacionais da força de trabalho no setor público: o Brasil comparado com outros países**. ObservaRH, Nesp/Ceam/UnB. Brasília, ago. 2005.

OCDE. Service de la Gestion Publique "Resume de L'Analyse des Donnees sur les Principales Tendances de L'Emploi et des Remunerations dans le Secteur Public". (2000) 11, PUMA/HRM. Paris, Juin 2001.

OECD Statistics, v. 3.2, extraído em 26 jan. 2007.

_____. v. 4.2, 2006.

PUGA, F. P.; NASCIMENTO, M. M. O que aconteceu com o preço dos investimentos no Brasil. BNDES/SAE. **Visão do Desenvolvimento**, n. 25, 14 mar. 2007.

TEORIA E DEBATE, entrevista com o ministro Nelson Machado: **Reforma não é necessária**, n. 69, p. 4-9, jan./fev. 2007.

TER-MINASSIAN, T. **Desafios atuais da política fiscal brasileira**: agenda para os próximos anos. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: 20 anos de STN. Brasília, nov. 2006.

Valor Econômico, Edição de 12 mar. 2007.

SITES

www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_divida.asp

www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucaoorcamentariadoGF/despesa

www.ibpt.com.br

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Marco Aurélio Dias Pires

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Editoração

Iranilde Rego

Everson da Silva Moura

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares