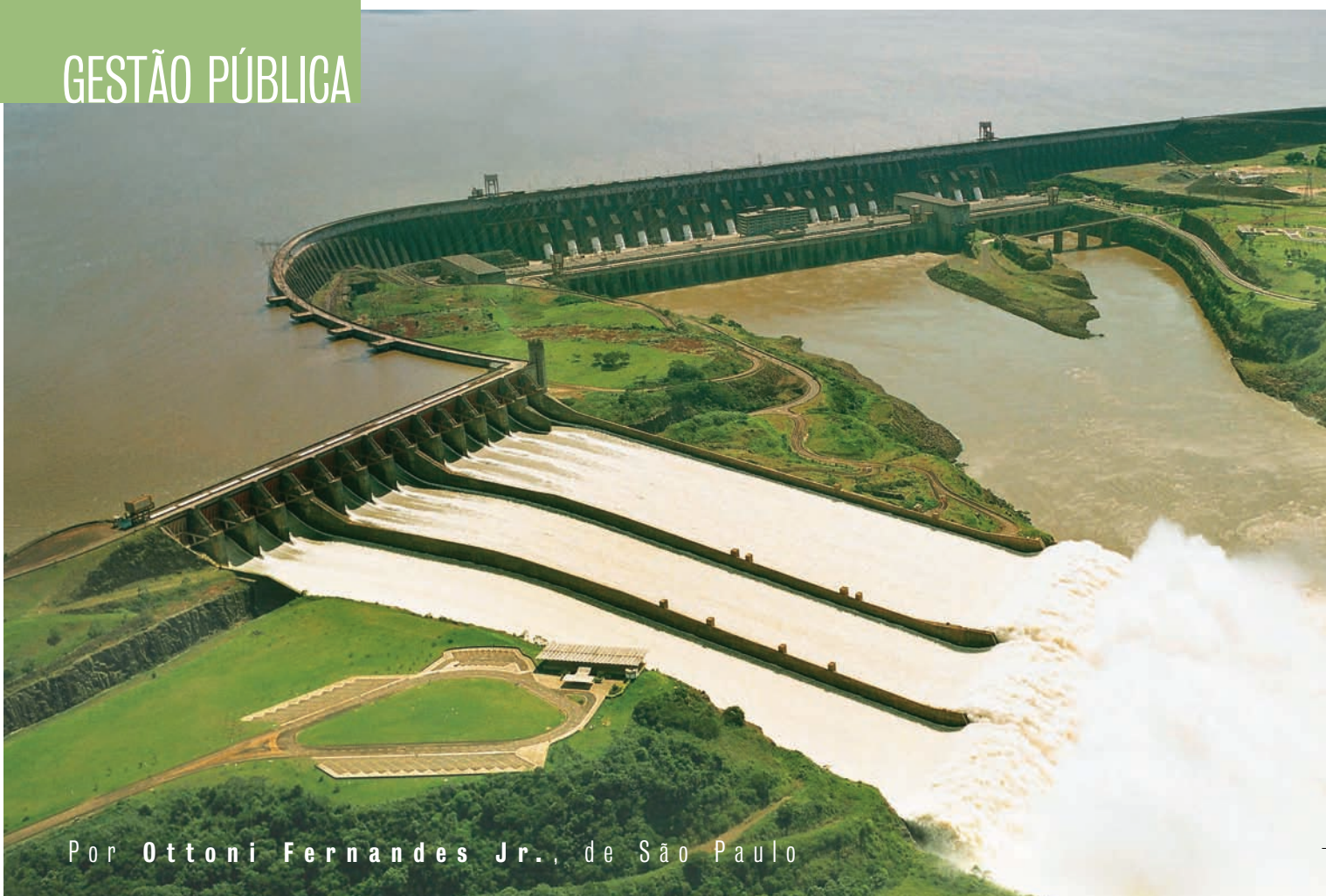


# GESTÃO PÚBLICA



Por Ottoni Fernandes Jr., de São Paulo

## O problema é conseguir gastar

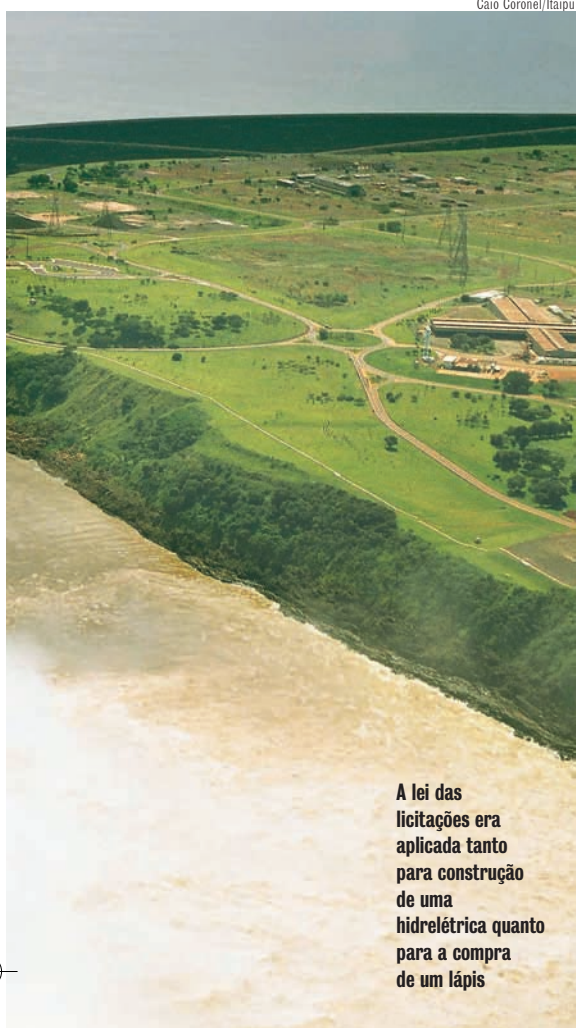
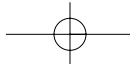
Excesso de rigidez do modelo orçamentário e problemas de gestão tornam difícil para o governo federal cumprir as metas de investimento autorizadas pelo Congresso

**Q**uase todo ano a cena se repete. As equipes técnicas dos ministérios entram em estado de alerta máximo nos últimos dias de dezembro tentando gastar o dinheiro do Orçamento que o Tesouro Nacional libera no apagar das luzes. Mas nem sempre conseguem porque a máquina pública brasileira não funciona com a mesma agilidade das modernas empresas privadas e está presa a um conjunto de regras fiscais que emperam sua eficiência, sem conseguir evitar a corrupção. Não foi diferente em 2005. Nos últimos dias do ano, as páginas do *Diário*

*Oficial da União* estavam repletas de autorizações de gastos, pois foram liberados quase 8 bilhões de reais.

Depois de funcionar em marcha lenta até novembro, o governo federal resolveu acelerar os gastos e o investimento no final do segundo tempo, atento aos sinais de queda de popularidade e de olho nas eleições de 2006. Saiu perdendo a corrente, liderada pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, que defendia o aproveitamento dos saldos de impostos acumulados para alcançar um superávit primário (receitas menos despesas antes do pagamen-

to dos juros) da ordem de 5% do Produto Interno Bruto (PIB), que seria usado no pagamento de uma parcela maior da dívida pública por vencer. Prevaleceu a vontade do presidente Lula e dos ministros que têm portfólios de investimentos para exhibir, que é atingir apenas o superávit primário de 4,25% do PIB, previsto no Orçamento. Não será fácil ficar nesse patamar. Economistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) calculam que o superávit chegará a 4,7% do PIB, pois os gastos autorizados no final do ano só serão realizados em 2006 e o que conta, no critério de caixa, é o



Caio Coronel/Itaipu

A lei das licitações era aplicada tanto para construção de uma hidrelétrica quanto para a compra de um lápis

dinheiro que entrou e saiu dos cofres da União durante o ano corrente.

O modelo de Orçamento federal brasileiro torna difícil cumprir as metas, especialmente as de investimentos. “Os recursos só começam a ser liberados no começo de abril, pois o Orçamento autorizado pelo Congresso demora quase todo o primeiro trimestre para ser processado”, reclama Hideraldo Luiz Caron, diretor de Infra-Estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit). Além disso, durante o primeiro semestre o Ministério da Fazenda libera a conta-gotas as verbas orçamentárias previstas, por temor de que as metas de receitas da União não sejam atingidas. E também porque os ministérios, ainda sem projetos, não gastam tudo o que recebem. Além disso, a rigidez da estrutura orçamentária e os problemas de gestão criam dificuldades para cumprir os objetivos, especialmente no caso dos investimentos do governo fe-

deral. De fato, até o final de novembro de 2005 o governo federal só conseguiu executar 31,4% dos 15,8 bilhões de reais de investimentos autorizados para o ano (leia tabela abaixo).

**Controle** A cautela do Tesouro da União na liberação de recursos tem razão de ser, como explica João Bernardo de Azevedo Bringel, secretário executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): “O Orçamento está evoluindo em seus conceitos, mas ainda é vulnerável, pela incerteza quanto ao comportamento das receitas no ano seguinte. Além disso, em cada estágio do processo orçamentário, o Congresso acrescenta despesas”. De fato, o primeiro esboço das prioridades é entregue ao Congresso até 15 de abril de cada ano, com o projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), quase um ano antes de as despesas serem efetivamente implementadas (leia quadro na pág. 18). Com tal estrutura, somente uma bola de cristal informará com precisão qual será o comportamento da economia e da arrecadação de tributos, com um ano de antecedência. Por fim, ainda pode haver um choque externo ou uma crise interna. O Orçamento da União também está engessado por uma série de receitas antecipadamente comprometidas, como o pagamento de juros, leis e emendas que definem previamente para onde devem ir determinadas parcelas dos tributos e para gastos obrigatórios, como educação, saúde, benefícios sociais e custeio, explica Renato Villela, diretor adjunto

da Diretoria de Assuntos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea (leia artigo na pág. 22). “É preciso modernizar o modelo orçamentário, pois a definição *a priori* do destino de receitas por força de emendas constitucionais e da legislação ordinária tira do gestor público a capacidade de definir prioridades. Hoje em dia, por exemplo, há necessidade de destinar maior volume de recursos à segurança pública, problema que não era tão grave em 1988, mas a vinculação de receitas limita a disponibilidade”, sustenta Villela. Em 1988, o governo federal podia aplicar discricionariamente (sem vinculações) cerca de 55% das receitas, e em 2005 essa parcela foi reduzida a apenas 15%, colocando limites à capacidade de investir.

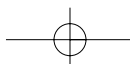
O Boletim de Conjuntura do Ipea de dezembro de 2005 aponta que o período 1994-2005 foi marcado pela redução do investimento público, “uma vez que a expansão da despesa foi concentrada no gasto corrente, que comprimiu o espaço para a realização de obras públicas”. Ao mesmo tempo, houve aumento da arrecadação de tributos pelos estados, municípios e pela União, que passou de 25% do PIB em 1993 para 37% em 2005. A adoção de superávits primários elevados, por um longo período, foi a tentativa do Estado brasileiro de evitar que a “dívida pública mantivesse a trajetória explosiva observada nos primeiros anos do Plano Real”, sustenta o Boletim do Ipea, o que prejudicou o crescimento econômico, “pelo efeito combinado de baixo investimento com pesada carga tributária”. A

### Dificuldade para investir

Investimentos efetivamente pagos até novembro (em milhões de reais)

	Previsto	Executado	Em %
Transportes	4,406	1,687	38,3%
Saúde	2,628	208	7,9%
Desenvolvimento Agrário	1,751	1,115	63,7%
Integração Nacional	1,044	243	23,2%
Cidades	871	125	14,3%
Educação	725	212	29,3%
Ciência e Tecnologia	655	251	38,4%
Outros	3,731	1,117	29,9%
<b>Total geral</b>	<b>15,810</b>	<b>4,957</b>	<b>31,4%</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão





## Quando foi aprovada a Constituição de 1988, o governo federal podia aplicar livremente

saída, aponta o documento do Ipea, passa por: uma reforma profunda da previdência social; a aprovação de uma proposta que diminua o grau de engessamento do Orçamento para ampliar a disponibilidade de recursos para os setores que precisam ser beneficiados por um aumento do gasto público; e medidas para reduzir a carga tributária, que prejudica a competitividade da economia, a geração de empregos e o nível de produção. O estudo propõe antecipar para 2006 esse debate, pois no final de 2007 se extinguem alguns tributos, como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), e o governo federal não mais se beneficiará da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), um mecanismo que permite dar outro destino a 20% das receitas com aplicação definida por lei ou emenda constitucional.

Na avaliação de Luciano Coutinho, economista da LCA Consultores, “o Estado brasileiro estava bem preparado nos anos 70, mas de lá para cá não inovou institucionalmente, ficou mais rígido, com estruturas de controle que não impediram a

fraude e a corrupção, mas reduziram a margem de manobra e tornaram mais burocrático o processo decisório”. Ele se refere, por exemplo, à lei que comanda todo o processo de compra dos 27 estados, 5.560 municípios e da União, a Lei das Licitações (Lei n.º 8.666, de 1993), que foi concebida para regulamentar a contratação de grandes obras públicas, como usinas hidrelétricas, e era usada até recentemente para comprar lápis e canetas. Em maio último, a compra de todos os bens e serviços comuns passou a ser regida pela Lei do Pregão Eletrônico, e apenas contratação de obras públicas e serviços de consultoria especializados ficaram subordinados à Lei n.º 8.666. Foi um avanço amplamente utilizado. O pregão eletrônico, realizado pela Internet, já respondia em dezembro de 2005 por 38% do valor das compras do governo federal, quando em maio essa proporção era de 11%, como informa Loreni Foresti, diretora do Departamento de Logística e Serviços Gerais do MPOG. Existe outra proposta, de autoria do MPOG, para aperfeiçoar a Lei n.º 8.666. Ela propõe a inversão de fases na

licitação de obras públicas e contratação de consultorias, de forma que na fase inicial seja escolhida a proposta com o menor preço, para depois verificar se o vencedor atende às exigências técnicas e tem toda a documentação e os certificados exigidos no edital de licitação. A proposta está parada no Ministério da Casa Civil e depois terá de ser submetida ao Congresso. Se aprovada, poderá dar mais agilidade às compras governamentais.

**Lentidão** Segundo Henrique Fingerhann, especialista em administração pública e professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), “quando o governo resolve gastar, o processo é muito lento, devido à Lei das Licitações, a procedimentos burocráticos, disputa entre fornecedores e até à necessidade de licenças ambientais”. Além disso, prossegue, “todos os gastos passam pelo crivo do Tribunal de Contas da União (TCU), que ainda opera como nos tempos do Estado empreiteiro dos anos 70, num momento em que avançam opera-

### Longo percurso até a hora do gasto

A fatura de uma obra de terraplenagem paga em dezembro último pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) percorreu um longo caminho desde março de 2004, quando os técnicos do órgão começaram a discutir o Orçamento 2005. As regras de gestão do Gasto Público impõem que esse planejamento seja feito com bastante antecipação. Na realidade, o processo começa bem antes, pois o presidente eleito deve encaminhar ao Congresso, até 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, um Plano Plurianual com a definição dos principais investimentos para os quatro anos seguintes. Com base nessa moldura, a cada ano é feito o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve ser enviado ao Congresso até 15 de abril de cada ano, com as metas e os objetivos para o exercício financeiro subsequente.

A LDO tem de ser aprovada pelo Congresso até o final do primeiro semestre e enviada de volta ao Executivo, que a usará como molde para que encaminhe ao Legislativo o projeto da Lei de Orçamento até 31 de agosto, depois de ouvidas as demandas de ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais. Cabe à Comissão Mista de Orçamento do Congresso fazer a primeira avaliação, que deve resultar na aprovação da lei que rege o Orçamento da União até o dia 15 de dezembro, quando começa o recesso parlamentar. Será essa a régua que orientará cada ação do Executivo no ano seguinte. Se houver necessidade de mais recursos para determinado projeto, será preciso solicitar uma liberação de crédito adicional ao Congresso Nacional.

Uma vez que o Legislativo aprova o Orçamento da União, começa o trabalho nos ministérios do

Planejamento e da Fazenda para preparar a liberação de recursos para os diversos órgãos do Executivo. Recebida a autorização, cada organismo tem de licitar as compras ou os investimentos e empenhar os recursos necessários para honrar o compromisso, embora possa haver um cancelamento. Na fase de liquidação, o órgão gestor verifica se a obra foi realizada ou se o produto foi entregue, para então fazer a liquidação. O pagamento é feito somente depois que o prestador de serviços ou o fornecedor emitir a fatura. O restante a pagar, no ano seguinte, são as despesas empenhadas e liquidadas no ano anterior, mas ainda não pagas. Considerando os meandros do complexo trajeto que o dinheiro faz para sair dos cofres públicos e alcançar as mãos do prestador de serviços, chega a parecer um milagre que se consiga realizar algum investimento!

## 55,5% das receitas do Tesouro da União. Essa fatia caiu para 15% em 2005

ções conjuntas do governo com o setor privado, como as parcerias público-privadas (PPPs) e contratos de concessão de serviços públicos. Assim a competição fica desigual, afirma Fingermann, “pois o funcionário público pode fazer tudo o que a lei permite e o empresário do setor privado tudo o que a lei não proíbe”.

Um bom exemplo da falta de agilidade do setor público fica evidente na dificuldade para deslançar a segunda etapa do Programa Nacional de Concessão de Rodovias, que prevê a entrega de oito lotes de estradas federais, totalizando 3.038 quilômetros, para a exploração pelo setor privado, que incluem a Fernão Dias, ligando São Paulo a Belo Horizonte (BR-381), e a Regis Bittencourt, que une São Paulo e Curitiba (BR-116). As audiências públicas, para consulta às partes interessadas, foram concluídas em dezembro de 2004, mas a publicação dos editais de licitação ainda dependia da aprovação do TCU, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Conselho Nacional de Desestatização. No final de 2004, o Dnit informava, por meio de comunicado à imprensa, que os contratos deveriam ser assinados até junho de 2005. O TCU deu o sinal verde apenas em dezembro do ano passado e será impossível cumprir todas as etapas do processo licitatório antes de abril deste ano, quando termina o prazo para a assinatura de contratos públicos, devido à legislação eleitoral. Se tudo der certo, será possível anunciar os vencedores do processo licitatório no final do ano, mas é mais provável que fique para 2007.

**Reversão** A primeira fase da concessão de rodovias federais ocorreu em 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (leia reportagem na pág. 24). Realizada em paralelo com o processo de privatização da telefonia, da siderurgia e da geração e distribuição de eletricidade. Foi a forma encontrada pelo governo para fazer investimentos em infra-estrutura sem comprometer as metas de ajuste fiscal, e uma tentativa de reversão do quadro de estagna-



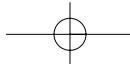
Luiz Antonio/Agência LAR

Marcelo Piancastelli Siqueira, diretor da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur), do Ipea

ção do investimento em infra-estrutura. Mas o sucesso só foi alcançado no setor de telecomunicações, cuja taxa de crescimento médio foi de 23% anuais entre 1994 e 2002, superando a do período que vai de 1964 a 1980 (leia tabela na pág. 20). Em todos os outros setores houve redução da taxa de crescimento. Para tentar empurrar os investimentos em infra-estrutura, o governo Lula lançou as PPPs, cuja lei foi aprovada pelo Congresso em dezembro de 2004, mas nenhum projeto apresentado atraiu, até agora, o interesse de empresários, embora a regulamentação do fundo que garantirá os direitos dos investidores privados tenha sido aprovada em setembro de 2005. O governo do estado de São Paulo saiu na frente, pois conseguiu lançar o edital de PPPs para construir e operar uma linha do metrô paulistano no final de dezembro e espera assinar os contratos antes de maio deste ano. O sucesso paulista pode ser creditado ao fato de um mesmo partido estar no comando do estado desde 1995, o que garantiu continuidade administrativa e também permitiu que São Paulo batesse o recorde nacional, com a entrega de 4 mil quilômetros de rodovias às concessionárias privadas.

“A continuidade administrativa é um fator fundamental para garantir a eficiente

alocação de investimentos públicos, pois estabelece um horizonte de planejamento de longo prazo, como mostram os exemplos da Bahia, do Ceará, de São Paulo e do Amazonas”, afirma Marcelo Piancastelli Siqueira, diretor da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur), do Ipea. A maior parte dos investimentos de infra-estrutura, especialmente as obras mais complexas, como no setor de geração de energia, necessita de um tempo de maturação, exige planejamento detalhado de todo o processo e aprovação externa, quando existe financiamento por organismos multilaterais, como lembra Piancastelli. Além disso, quando um novo governo assume o poder, sem dar continuidade ao anterior, a tendência é rever as prioridades e o Orçamento herdado no primeiro ano. Foi em parte o que aconteceu com o governo Lula. A média de investimentos do governo federal foi de 11,6 bilhões de reais por ano entre 2003 e 2005 (caso a meta do 15,8 bilhões de reais em 2005 consiga ser alcançada), e a média registrada durante o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foi 17,5 bilhões de reais investidos anualmente (valores corrigidos pelo IGP-DI, da FGV, para dezembro de 2005).



## Governo federal vai propor a reestruturação da carreira dos funcionários públicos

### Sucesso nas telecomunicações

(taxa média de crescimento anual da infra-estrutura)

	1964/1980	1981/1993	1994/2002
Telecomunicações	11,0%	6,9%	23,0%
Geração de energia	10,0%	4,1%	3,8%
Rodovias pavimentadas	16,0%	4,9%	1,5%
Rodovias	5,5%	0,8%	0,6%
Ferrovias	-1,6%	1,0%	-0,5%

Fonte: Armando Castelar Pinheiro/ONS/Anatel/Geipot

Na opinião do diretor da Dirur, caiu a qualidade do investimento público e ficou mais difícil cumprir as metas devido ao desmonte da estrutura de planejamento do governo federal, com a extinção de órgãos como o Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes (Geipot), que avaliava o setor de transportes a longo prazo. “O Dnit é apenas uma sombra do que foi o Geipot. Muitos projetos são apresentados sem a certeza do retorno do investimento, e a tendência da Fazenda é bloquear a liberação de recursos por achá-los inviáveis”, diz Piancastelli. Caron, do Dnit, confirma que o órgão perdeu quadros qualificados e agora fará concursos para admitir 2,2 mil funcionários, especialmente técnicos com diploma universitário, entre 2006 e 2009. O último concurso feito pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (Dner), que antecedeu o Dnit, ocorreu em 1994.

**Descontinuidade** A eficiência da máquina pública acaba comprometida pela falta de continuidade da política de gestão, especialmente dos recursos humanos. O governo FHC colocou em prática em 1995 um Plano Diretor de Reforma do Estado, que criou estruturas mais ágeis, como as Organizações Sociais, que não estão submetidas à rigidez burocrática e podem assinar contratos de gestão com ministérios, autarquias ou fundações. Definiu quais eram as carreiras de Estado (fiscais, juízes, delegados da Polícia Federal e diplomatas, por exemplo) com direito à estabilidade. Conseguiu aprovar no Congresso uma Emenda

Constitucional, que ainda precisa ser regulamentada, acabando com a estabilidade para funções que não eram típicas de Estado. Congelou contratações ao mínimo necessário para substituir quem se aposentava e usou dos serviços de profissionais terceirizados até mesmo para funções técnicas. Assim, o número de funcionários civis do Executivo federal caiu de 662 mil em 1991 para 530,6 mil em 2002. O governo Lula decidiu acabar com a terceirização e retomou a contratação de funcionários por meio de concursos e elevando o efetivo civil do governo federal a 546 mil servidores em setembro de 2005.

No entanto, não basta contratar novos funcionários, é preciso criar um sistema que incentive a formação profissional e a melhoria do desempenho, defende Bringel, o secretário executivo do MPOG: “Temos de melhorar a capacidade de gerenciamento dos funcionários públicos, especialmente porque teremos de compartilhar responsabilidades com o setor privado, onde o que impera é a competência e os resultados atingidos”. No caso dos funcionários em função de Estado, para os quais vale o sistema de carreira, não há avaliação por desempenho e as promoções são conquistadas por antiguidade, informa Bringel. Assim, um funcionário pode atingir o topo da carreira quando ainda faltam dez ou 15 anos para que se aposente, e isso faz com que ele deixe de ter o incentivo material para buscar o aperfeiçoamento profissional. Atualmente, já existe um sistema de gratificação baseado no mérito, mas apenas para algumas carreiras, ligadas ao Orçamento e gestão.

Para mudar esse sistema, um grupo interministerial, sob a coordenação da Secretaria de Gestão do MPOG, vem se reunindo há um ano com o objetivo de desenhar as diretrizes gerais de um novo plano de carreira para o servidor público. A idéia é padronizar o número de degraus necessários para atingir o topo de uma função e permitir a promoção por mérito, e não apenas por tempo de serviço. A proposta deverá ser encaminhada ao Congresso, por meio de um único ou de vários projetos de lei, no começo de 2006. No entanto, não será fácil aprovar mudanças que mexem no vespeiro do corporativismo do servidor público em um ano eleitoral.

A diretora-presidente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Helena Kerr do Amaral, ressalta a necessidade de rever as estruturas do serviço público, que não valorizam os modernos processos decisórios, não incentivam o trabalho em rede nem a rapidez nas decisões. “A hierarquia é muito forte e mesmo as pessoas criativas acabam se acomodando”, diz a diretora da Enap, órgão sediado em Brasília, ligado ao MPOG, por onde passam 18 mil pessoas por ano, em cursos de graduação e pós-graduação para formar gestores do setor público.

**Avaliação** Mudanças na estrutura de carreira do setor público são bem-vindas, pois Coutinho, da LCA Consultores, lembra que o sistema atual é uma herança do Departamento de Administração do Servidor Público, criado em 1934. “O setor público não adotou nenhum avanço nos métodos administrativos dos últimos 20 anos, como a avaliação de eficácia e o monitoramento dos gastos. Precisa haver uma reengenharia da máquina pública, com avaliação do mérito dos funcionários e dos programas governamentais, revalorização do planejamento e reestruturação das carreiras”, propõe Coutinho. É uma tarefa e tanto. A pressão por essa reforma tem de vir da sociedade civil, pois a iniciativa não pode partir apenas do Estado, adverte Bringel, do MPOG, “sob o risco de aperfeiçoar a ineficiência”. **d**

