

RACIONALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Carlos Antonio Luque

Resumo

As propostas que buscam dar maior grau de racionalidade aos gastos públicos no Brasil são inúmeras, indo desde o processo de privatização à adoção por parte do setor público de práticas administrativas tradicionalmente utilizadas no setor privado.

O artigo procurou subsidiar essa discussão através de dois aspectos. Em primeiro lugar, através da análise dos custos das escolas públicas estaduais do Estado de São Paulo procura-se mostrar que devemos tomar muita cautela para afirmarmos de maneira generalizada que o setor privado é mais eficiente na produção dos bens e serviços que o setor público. Em segundo lugar, destacamos que a estrutura orçamentária no Brasil é bastante rígida dificultando sobremaneira a diminuição dos gastos. O comprometimento das despesas com o pagamento de inativos, precatórios, etc. e o domínio das despesas corretivas dificultam sobremaneira o controle do déficit.

O debate acerca da questão do financiamento das atividades do setor público no Brasil é ainda muito intenso, fruto da diversidade dos aspectos envolvidos e da complexidade inerente ao tema. Inicialmente, temos toda a discussão do papel do setor público no Brasil e das propostas de sua reformulação, que em larga medida baseiam todo o processo de privatização. A busca da redução do aparato produtor estatal em função da idéia de que o setor produtor privado é mais eficiente na produção dos bens certamente representa um dos argumentos mais importantes para o avanço do processo de privatização nos mais diferentes países. Por outro lado, não se pode esquecer de toda a discussão sobre a reforma tributária, envolvendo a adequação da atual carga tributária e especialmente de sua distribuição entre os diversos agentes econômicos. Fruto do excesso de gastos sobre as receitas, surge a questão do déficit público e de seus impactos sobre o processo inflacionário e sobre todo o processo de desenvolvimento econômico.

Dentro desse quadro mais geral de estudos sobre o setor público, várias medidas têm

sido propostas a fim de dar maior grau de racionalidade aos seus gastos. De um lado, surge o processo de privatização baseado na noção de que a simples transferência das atividades produtivas do setor público para o setor privado reduziria a necessidade de recursos para aquele setor, em função da maior eficiência do setor privado. Por outro lado, existe uma noção de que a transposição de práticas administrativas prevalentes no setor privado para o setor público seria suficiente para que pudesse ocorrer um equilíbrio orçamentário nas contas públicas.

O objetivo deste artigo é discutir de maneira geral algumas dessas questões.

Procuraremos, à luz de algumas informações que retratam os custos do ensino nas escolas públicas estaduais no Estado de São Paulo, analisar até que ponto a superioridade da produção privada pode ser estendida indistintamente para todos os setores de produção. Adicionalmente, buscaremos discutir algumas inflexibilidades dos orçamentos públicos como, por exemplo, o aumento do comprometimento com o pagamento de inativos e chamar a atenção para uma outra dimensão da eficiência dos gastos públicos, que tradicionalmente não é adequadamente enfatizada. Parte-se da noção de que a estrutura de gastos do setor público decorre de processos históricos que refletem os principais problemas existentes em nossa sociedade e a forma pela qual o Estado foi se estruturando para enfrentá-los. Os atuais orçamentos públicos acabam por concentrar os gastos em ações que buscam atenuar certos problemas, sem contudo atacar suas verdadeiras causas. Tais despesas que teriam um caráter transitório caso atacassem as causas básicas, adquirem uma característica permanente. A partir daí, os orçamentos públicos acabam concentrando seus gastos nesse tipo de despesa em detrimento daquelas de natureza preventiva. Com esses objetivos, o artigo está dividido em três seções. Na primeira discutiremos brevemente os argumentos acerca da superioridade do setor privado na produção de bens e serviços vis a vis ao setor público, apresentando algumas informações sobre os custos dos serviços na área educacional pública. Na segunda seção, mostraremos que a atual estrutura dos orçamentos públicos é extremamente rígida, dificultando a ação das instituições públicas no objetivo de eliminar os mais diversos problemas sociais. Segue-se um breve sumário das conclusões do trabalho.

1. Em busca da eficiência produtiva

A discussão entre privatização e eficiência econômica é extremamente complexa pois envolve inúmeros aspectos. A questão dos direitos de propriedade, da estrutura competitiva dos mercados e da eficiência dos mecanismos de regulação sobre as empresas são aspectos complexos que necessitam ser analisados a fim de que se tenha clareza e precisão do significado dos resultados encontrados.

Em primeiro lugar, é conveniente destacarmos que existem determinados setores nos quais a comparação entre a eficiência produtiva entre empresas públicas e privadas é extremamente complexa, pela própria natureza dos bens envolvidos. Alguns setores são tão inerentes à iniciativa pública que a comparação é praticamente impossível, por não existirem similares na iniciativa privada, como por exemplo na área de segurança pública.

De maneira geral, argumenta-se que a maior eficiência das empresas privadas derivaria fundamentalmente de que os objetivos dessas empresas são mais claros e precisos, enquanto que nas empresas públicas os objetivos acabam sendo mais difusos. Enquanto numa empresa privada o objetivo da obtenção de lucros é muito claro, nas empresas públicas esse objetivo se dilui com outros objetivos de natureza mais social ou mesmo de natureza mais política. É comum encontrarmos empresas públicas que, ao decidirem seus investimentos, o fazem pela ótica dos impactos econômicos e sociais que vão gerar numa determinada região e não simplesmente pela perspectiva de lucros. Por outro lado, também é muito comum encontrarmos nessas empresas o desenvolvimento de programas sociais que certamente não seriam encontrados nas empresas privadas. Adicionalmente, também é comum a cessão de funcionários entre as empresas públicas para os diversos órgãos da administração pública.

Todos esses aspectos revelam que a empresa pública toma suas decisões não meramente considerando seus objetivos mais diretamente relacionados com sua área produtiva, mas suas decisões estão inseridas dentro de um escopo muito mais amplo representado pela própria estratégia de atuação do setor público. É claro que esta inserção dentro de um campo de atuação mais amplo torna mais complexa a tarefa, para o corpo diretivo das empresas estatais, da racionalização dos gastos. Adicionalmente, as empresas públicas, por terem maior facilidade de acesso à

recursos do Tesouro, conseguem sustentar situações de prejuízo durante muito tempo, sem que o corpo diretivo esteja sujeito a maiores pressões e sem que as sanções do mercado sejam tão fortes como seriam no caso de uma empresa privada.

Entretanto, a diversidade dos objetivos de uma empresa pública relativamente aos de uma empresa privada já sugere que a mera comparação com as empresas privadas não é tarefa tão simples. Não podemos esquecer também que a estrutura de mercado é fundamental para determinar o grau de eficiência. Uma empresa privada que não esteja submetida às pressões competitivas pode gerar ineficiências internas bastante significativas e comprometer toda a estrutura alocativa dos recursos. Empresas estatais que tenham objetivos mais amplos podem gerar uma estrutura alocativa dos recursos mais eficiente do ponto de vista social.

A fim de ilustrarmos essa questão, sem contudo ter a pretensão de esgotar a discussão, apresentaremos a seguir o custo prevalecente das mensalidades escolares nas escolas públicas da rede estadual do Estado de São Paulo.

1.1 Custo dos Serviços Públicos de Educação

Para analisar os custos dos serviços de Educação, calculamos os custos para a rede pública estadual que prevaleceram no ano de 1998. O cálculo do gasto anual por aluno foi realizado dividindo-se os valores liquidados pela Secretária Estadual de Educação até dezembro de 1998 pelo número de alunos matriculados no início do ano letivo.

Os dados financeiros abrangem os valores de custeio diretos e indiretos, tendo como fonte o Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios – SIAFEM, e incluem os valores liquidados no ano de 1998 provenientes de todas as fontes, ou seja, Recursos do Tesouro do Estado, Recursos Vinculados Federais, Recursos Próprios, etc.

Os custos diretos incluem os salários, materiais e os gastos com a manutenção dos prédios escolares. Os indiretos referem-se às atividades de coordenação e

administração geral, serviços de transporte e de informática.

Como se nota procurou-se incluir no cálculo todos os custos que estejam ligados diretamente aos serviços educacionais. Aqui cabem duas considerações. Por dificuldades de apropriação adequada não foram consideradas as despesas de capital. Adicionalmente, no cálculo dos salários incluiu-se os referentes ao pagamento de inativos.

A discussão sobre se o pagamento de inativos deveria ou não ser incluído é bastante intensa e tem dado margem a inúmeros debates. O pagamento dos inativos deve ser incluído pois representa custos para a produção dos serviços de educação e, portanto, quando se calcula o custo por aluno médio ele deve ser computado. É claro que se o regime de previdência fosse de capitalização simples, no qual os próprios professores fossem os responsáveis pela manutenção de sua aposentadoria, ao computarmos os salários no custo da educação automaticamente estaríamos incluindo o pagamento das aposentadorias. Entretanto, como atualmente o Tesouro é o responsável pelo pagamento dos aposentados, enquanto que o pagamento dos pensionistas é arcado pela contribuição dos próprios professores, cabe incluir esse pagamento como fazendo parte dos gastos com educação.

Uma argumentação que poderia ser levantada é a de que os gastos com inativos, a serem computados nos atuais custos da educação, deveriam ser apenas aqueles que representassem uma estimativa de qual seria o custo desses professores na inatividade. Se admitirmos que tais gastos estivessem estáveis (o que não é verdade), bastaria simplesmente adicionar os atuais gastos com inativos que os resultados não seriam distorcidos. Nessa hipótese, os gastos com inativos tenderiam a reproduzir-se no futuro. Optamos, muito mais por facilidade do que por realismo, por essa hipótese pela dificuldade que teríamos de simular os gastos futuros que serão arcados pelo Tesouro com o quadro atual de professores ativos.

Além dos gastos associados aos alunos do ensino fundamental e médio, calculamos adicionalmente, utilizando a mesma metodologia , os gastos ligados com os alunos do Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza"- CEETEPS, responsável pela educação tecnológica e profissionalizante nos segundos e terceiros graus, que

conta atualmente com 108 estabelecimentos de ensino, sendo 35 Escolas Técnicas Agrícolas – ETAEs - , 64 Escolas Técnicas Industriais – ETEs - e 9 Faculdades de Tecnologia – FATECs - .

Finalmente, calculamos os gastos por aluno da Faculdade de Engenharia Química de Lorena – FAENQUIL.

Neste caso, a fim de isolarmos o gasto com ensino (tanto a nível de graduação como de pós-graduação) do gasto com pesquisa, elaboramos a seguinte tabela de conversão, a fim de verificarmos do total dos gastos com os professores aquele que seria destinado para as atividades de ensino:

Número de Docentes Equivalentes em Atividades de Ensino = $0,3 \text{ (Docentes em RDIDP)} + \text{ Docentes em RTP} + 0,5 \text{ (Docentes em RTC)}$ onde, RDIDP corresponde ao regime de dedicação semanal de 40 horas, sendo que 30% dedicados exclusivamente ao ensino; RTC corresponde ao regime de dedicação semanal de 24 horas, sendo 50% de dedicação exclusiva para ensino; RTP corresponde ao regime de dedicação semanal de 12 horas, sendo 100% para ensino exclusivamente.

Na tabela 1 apresentamos os resultados obtidos para esses diferentes tipos de ensino. Como se nota, o custo médio dos alunos do ensino fundamental e médio era, em 1998, da ordem de R\$ 643,63 anuais, ou R\$ 53,64 mensais.

De acordo com a pesquisa desenvolvida pelo - DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística Sócio Econômicos – o custo médio mensal das escolas privadas de ensino fundamental prevalecente em 1994 era de aproximadamente R\$ 73,61. Atualizando-se esse valor pelo ICV-DIEESE relativo ao item Educação até o mês de junho de 1998 chegaríamos a um valor médio das mensalidades escolares de aproximadamente R\$ 208,31.

Tais números sugerem que os serviços produzidos pelas escolas públicas estaduais apresentam um custo significativamente inferior ao prevalecente nas escolas privadas. Poder-se-ia argumentar que a qualidade de ensino nas escolas privadas é superior. Entretanto, o diferencial de qualidade existente não parece ser suficiente para explicar

todo o diferencial de preços.

No caso das escolas técnicas, como se nota, o custo é bastante distinto. Nas escolas técnicas industriais, o custo mensal é da ordem de R\$ 97,42 e nas agrícolas de R\$ 228,47. A diferença é explicada basicamente pelo fato de que nestas últimas prevalece o regime de tempo integral para os estudantes.

No caso do ensino superior, os resultados apontam para um custo mensal de R\$ 188,30 para as Faculdades de Tecnologia (FATECs) e R\$ 231,39 para a de Engenharia Química.

Utilizando a mesma pesquisa do DIEESE e utilizando os mesmos critérios de atualização o custo médio mensal de uma vaga no ensino superior seria de aproximadamente R\$ 437,00. Neste caso também percebe-se que o custo das escolas públicas é significativamente menor do que o prevalecente nas escolas privadas. Aqui, contrariamente ao caso do ensino médio e fundamental, não se pode utilizar do argumento de que as escolas privadas tem maior qualidade do que as escolas públicas para explicar o diferencial de preços.

Naturalmente, todos esses resultados devem ser interpretados com cautela. Em primeiro lugar, como mencionado anteriormente, uma série de custos não foram adequadamente apropriados, basicamente os referentes as despesas de capital. Por outro lado, o diferencial de qualidade entre as escolas públicas e privadas do ensino fundamental e médio não pode ser ignorado. Entretanto, as mensalidades escolares são tão maiores na rede privada que certamente podemos questionar a supremacia do setor privado na execução dos serviços de educação.

2. Estrutura Orçamentária e Rigidez de Gastos

Quando se discute a questão orçamentária do Setor Público tem se enfatizado a questão da rigidez orçamentária. A noção de rigidez orçamentária envolve inúmeros aspectos que se relacionam no sentido que significam gastos que não podem ser facilmente deslocados de um setor para outro, ou mesmo reduzidos. Um aspecto bastante interessante do grau de rigidez orçamentária refere-se à questão da

distribuição das despesas entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como da questão relativa ao pagamento de dívidas e pagamento dos inativos.

Tomando-se o Estado de São Paulo como exemplo, apresentamos na tabela 2 a distribuição das despesas no setor público do Estado de São Paulo nos anos de 1979 e 1998. Como se nota, em 1979, do total das despesas do Estado, 21,98 % destinavam-se às chamadas despesas compulsórias, representadas pela transferência à municípios, rolagem da dívida e precatórios. Em 1998 tais despesas passavam a representar 32,75% .Em outras palavras, enquanto que em 1979, 78,02% eram livres para serem aplicados pelos três poderes, em 1997 esse percentual caía para 67,25%.

Quando se analisa a distribuição entre os poderes, também se percebem alterações bastante significativas. Assim é que, enquanto que em 1979 os outros poderes representavam 2,55% do total das despesas, em 1998(incluindo-se o Ministério Público) eles passaram a representar 11,41%. Dessa maneira, enquanto que do total dos recursos livres (recursos totais menos os comprometidos com as despesas compulsórias) existentes em 1979 o Executivo respondia por 97,45%, em 1998 esse percentual caía para 88,59%.

Quando se considera a estrutura de despesas do poder executivo, percebe-se também que os gastos com inativos aumentam de maneira significativa. Em 1979, percebe-se que do total dos gastos do Executivo, 14,13% eram destinados ao pagamento dos inativos. Em 1998, o pagamento de inativos representava 25,14%.

Existe uma outra dimensão da rigidez orçamentária que tradicionalmente não é destacada nas análises sobre os mecanismos de financiamento do setor público. Para discutir este aspecto, podemos agrupar os gastos públicos em dois conjuntos : gastos corretivos e gastos preventivos.

Os gastos corretivos representam gastos que o setor público é obrigado a executar a fim de atenuar certos problemas sociais, sem contudo atacar suas verdadeiras causas. Os gastos que poderiam ser enquadrados nesta natureza seriam tipicamente os gastos associados à área da saúde corretiva, boa parte dos gastos associados às áreas de assistência social, segurança, etc cuja principal característica é a de que, embora

essenciais, não atacam as reais causas dos problemas que os originam. Admitamos, por exemplo, que numa determinada situação as pessoas adquiram certas doenças. Evidentemente o setor público será pressionado pela sociedade para que construa hospitais, contrate médicos, etc. a fim de atender essa população. Ocorre que, se as causas primárias que fazem com que a população exija serviços de saúde não forem atacadas (nível de renda, saneamento básico , ações de saúde preventiva, etc.), esse tipo de gasto vai acabar se cristalizando nos orçamentos públicos. Na área de segurança, a situação também é semelhante. Se por problemas sociais diversos, algumas pessoas acabam por cometer delitos, o setor público será pressionado para instituir mecanismos de segurança que também passam a comprometer o orçamento público sem atacar as causas originais dos problemas. Em larga medida os gastos sociais também têm essa natureza.

Em suma, os orçamentos públicos cristalizam gastos com determinados problemas sociais e estruturas institucionais desenvolvidas para enfrentá-los que torna-se bastante difícil modificar os padrões de gastos. Muitas vezes, quando se discute da necessidade de redução das despesas públicas, tais aspectos não são considerados de maneira muito explícita, ou seja, o predomínio dos gastos corretivos. Ainda que essenciais, ao não atacarem as causas iniciais acabam se perpetuando.

Por outro lado, os gastos preventivos seriam aqueles que buscam atacar as causas primárias dos problemas. Nesta categoria, os gastos mais importantes são os ligados à área da educação pela sua natureza de fornecer instrumentos adequados para que a população desenvolva suas atividades. Gastos relacionados com a saúde preventiva, gastos sociais que tenham a característica de evitar problemas futuros também seriam enquadrados nesta categoria.

O grande problema na alocação dos recursos públicos é que os gastos corretivos, pela sua urgência, acabam pressionando os orçamentos de maneira muito mais forte do que os preventivos. No caso do Brasil, em função da péssima distribuição de renda, a pressão por gastos corretivos é enorme. Isto porque, fruto dessa desigualdade social, geram-se uma série de problemas que exigem ações do setor público, tanto corretivas como preventivas. Entretanto, os gastos corretivos acabam tendo maior urgência e os orçamentos públicos, pela exiguidade de recursos, acabam cristalizando tais gastos

em detrimento dos preventivos.

3. Sumário

O objetivo deste artigo foi o de discutir dois pontos fundamentais no equacionamento das contas do setor público no Brasil. Em primeiro lugar mostrar, através de algumas informações que refletem os custos dos serviços de educação do setor público no Estado de São Paulo, que o setor público pode ser eficiente na produção de alguns bens públicos. Como salientado, os custos dos serviços educacionais no setor privado são significativamente superiores aos prevalecentes nas escolas públicas. Em segundo lugar, procuramos mostrar alguns aspectos da rigidez orçamentária que prevalece no âmbito das contas públicas. que dificulta a redução dos gastos públicos bem como o descolamento para outras áreas que possam ser consideradas mais prioritárias. Destacamos especialmente que, durante as últimas décadas, os gastos associados com despesas compulsórias(transferências constitucionais para municípios, precatórios e pagamento de dívidas); despesas ligadas com o pagamento de inativos e outros poderes aumentaram de maneira significativa entre os anos de 1979 e 1998, reduzindo os recursos disponíveis para o Poder Executivo. Por último, discutimos uma outra dimensão da rigidez orçamentária representada pelo fato de que os orçamentos públicos são dominados por gastos corretivos, em detrimento dos gastos preventivos.

TABELA 1
CUSTO DOS ALUNOS
1998

Tipos de Ensino	Mensal (R\$)	Anual (R\$)
ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO		
Centro E.E. Tecnol.Paula Souza	53,64	643,63
ENSINO MÉDIO		
Escolas Técnicas Industriais	97,42	1.169,50
Escolas Técnicas Agrícolas	228,47	2.741,63
ENSINO SUPERIOR		
Faculdades de Tecnologia	188,30	2.259,69
Fac.Eng. Química de Lorena – FAENQUIL	231,39	2.776,73

Fonte : Secretária de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – SEP.

TABELA 2**DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****1979 - 1998**

ITENS	1979	1998
<u>I TOTAL DAS DESPESAS</u>	100,00%	100,00%
(-) DESPESAS COMPULSÓRIAS	21,98%	32,75
MUNICIPAIS	14,35%	19,67%
ROLAGEM	6,71%	9,87%
OBRIGAÇÕES LEGAIS (PRECATÓRIOS)	0,92%	3,20%
DISPONÍVEL PARA OUTROS GASTOS	78,02%	67,20%
<u>II – DISTRIBUIÇÃO DO DISPONÍVEL</u>		
<u>1. ENTRE PODERES</u>		
TOTAL	100,00%	100,00%
EXECUTIVO	97,45%	88,59%
LEGISLATIVO	0,47%	1,48%
JUDICIÁRIO	2,08%	8,18%
MINISTÉRIO PÚBLICO		1,75%
<u>2. DO EXECUTIVO</u>		
TOTAL	100,00%	100,00%
INATIVOS	14,13%	25,14%
DEMAIS DESPESAS	85,87%	74,86%

Fonte: Balanços Gerais do Estado de 1979 e 1998.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, José Roberto e outros . *"Reforma Tributária no Plano Constitucional: Uma Proposta para o Debate"*. Texto para Discussão n.606, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) , nov. 1998.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes . *"Reforma Tributária no Brasil : entre o ideal e o possível"*. Texto para Discussão n.666, Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA), 1999.
- LUQUE, Carlos Antonio. *"Crise Financeira nos Estados"* . São Paulo em Perspectiva, vol.11, n.3, jul./set. 1997.
- PASSANEZI Fº, Reynaldo. *"Privatização e Reforma Institucional da Infra-Estrutura no Brasil – Em Busca de Ganhos Fiscais e de Eficiência Econômica"* – Tese de Doutorado, FEA/USP, 1998.
- PINHEIRO, Armando. *"No que deu, afinal, a privatização ?"*. Rio de Janeiro : Texto para Discussão n. 40. BNDES, 1996.
- VARSAÑO, Ricardo e outros. *"Uma Análise da Carga Tributária do Brasil"*. Texto para Discussão n. 583, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1998 .