

PEEM – O Programa de consultoria, ensino, treinamento e pesquisa em políticas e técnicas públicas e privadas, feito sob medida para organizações federais, estaduais e prefeituras municipais. Trabalho sério e técnico, por um Brasil melhor para todos. 1



Programa de Estudos dos Estados e Municípios – PEEM da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas.

Contato: Professor Istvan Kasznar – Coordenador do PEEM / NESPAS / NECE da EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

e-mails: istvan@fgv.br e istvan.kasznar@fgv.br

Endereço: EBAPE – Praia de Botafogo 190, sala 502; Botafogo; Rio de Janeiro; RJ; CEP 22.250 – 900; Brasil.

A IMPORTANCIA DO PROVIMENTO DE VERBAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS NO BRASIL

O provimento de recursos financeiros é fundamental para as instituições e organizações humanas. O capital financeiro constitui-se num dos fatores de produção e representa um circulante que permite o pagamento das contas correntes e a realização de investimentos.

Por esta razão, faz todo o sentido de que as entidades públicas procurem obter fontes de recursos que lhes assegurem tanto no curto, quanto no longo prazos, meios de financiarem as suas contas correntes comuns, diárias, operacionais, assim como aquelas que sustentem a expansão e a renovação, mediante mais e novos investimentos.

Normalmente, a receita pública mais comum advém de dotações orçamentárias. O setor público mostra e apresenta as suas demandas por recursos para um dado ano ou período, e solicita esta cobertura ao Poder ao qual pertence e ao qual está associado, seja executivo, legislativo ou judiciário.

A dotação é uma liberação que visa cobrir os gastos e limita a empresa ou organização pública a um montante definido. Entre as suas vantagens, consta o fato do

PEEM – O Programa de consultoria, ensino, treinamento e pesquisa em políticas e técnicas públicas e privadas, feito sob medida para organizações federais, estaduais e prefeituras municipais. Trabalho sério e técnico, por um Brasil melhor para todos.

conforto de se receber um dado montante, logo de se ter a certeza da existência de um provimento. Quem faz o esforço da formação da receita, é o poder arrecadador fiscal. E este, mediante uma secretaria do Tesouro, ou das Finanças, ou da Fazenda, um agente similar, faz o repasse.

Deste modo, a receita das arrecadações entra de formas variadas em estados e municípios, como através de repasses, transferências e provimentos de projetos que devem ser bem definidos e descritos.

O Orçamento Federal, da União, provê e descreve cada tipo de verba, cada recurso a ser liberado, com um rigor e profissionalismo evidentes. Isto se vê no Plano de Contas da União; no Plano de Contas do Tesouro Nacional; e em planos de contas de numerosos estados e municípios.

No Plano de Contas e no Plano Orçamentário, constam rubricas, itens descritivos, que esclarecem a que se reporta cada ato liberatório financeiro.

Deste modo, ficam mais claros os gastos correntes, como na conta salário; na folha de pagamento total bruta que inclui impostos e provimentos ao FGTS, ao PIS, ao PASEP e afins; na conta de fornecedores, pois necessita-se pagar luz, gás, telefonia, telecomunicações diversas, materiais de escritório; aluguéis; juros por conta de empréstimos tomados; e outras contas complementares.

Os gastos de investimento hão de definir a saída por projeto, por módulo, no ano específico, da saída do recurso.

Mas nem toda receita pública liberada a estados ou municípios dá a provisão e libera o recurso por conta do que se prevê gastar e do que se planeja.

Antes disso, é preciso pensar num Plano Estratégico; num Plano Diretor de Estado ou Município; num Plano de Investimento; e em Planos orçamentários específicos (entre outros), onde se identifiquem a demanda pública por bens e serviços públicos e se estabeleça uma correlação acertada com a população que se quer atender, atingir e satisfazer.

Isto é, a correta receita pública e dotação municipal precisa fazer um adequado cálculo de dimensão da demanda por bens e serviços públicos, sem o que, sem direção e bússola, a capacidade de errar é grande.

O conhecimento dos censos demográficos, do perfil de consumo e habitação da população, tal como estudados pelo IBGE em seu Censo Demográfico e na PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, fornece uma importante ajuda e orientação adicional para que se dimensionem corretamente projetos públicos e então se liberem recursos de forma mais adequada.

Grandes verbas públicas, tais como o FPE – Fundo de Participação dos Estados e o FPEM – Fundo de Participação dos Estados e Municípios, do Governo Federal do Brasil, por intermédio da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, concebem e adotam com correte e critério técnico estas modelações, onde a população é considerada.

Claro está, por serem modelos, não são perfeitos. E aí, surgem reclamações. Uns municípios acham que ganham de menos e que sua população foi subdimensionada. Outros

PEEM – O Programa de consultoria, ensino, treinamento e pesquisa em políticas e técnicas públicas e privadas, feito sob medida para organizações federais, estaduais e prefeituras municipais. Trabalho sério e técnico, por um Brasil melhor para todos. 3

municípios reclamam porque alegam receber imigrantes, o que gerará maiores encargos no provimento e na manutenção da infra-estrutura de serviços públicos.

Enquanto isso, municípios que perdem população reclamam que “o registro de emigrações foi excessivo”, ou ficam sem falar, porque pode dar na vista a perda de população, o que pode implicar no corte de verbas desejadas e previstas.

Natural e obviamente, há outras receitas que estados e municípios precisam conquistar e conseguir. Entre as muitas existentes, estão as receitas com unidades estaduais e municipais produtoras de bens e serviços (como abastecimento de água; eletricidade; educação especializada e afins); as receitas com impostos, taxas e contribuições estaduais e municipais, tais como o ICMS e o IPTU, respectivamente; as receitas de alienações realizadas; as receitas de aluguéis de bens imóveis e móveis; as receitas de privatização (que tem um limite e não se fazem a toda hora); as receitas oriundas de doações nacionais e internacionais; as receitas financeiras, das aplicações em títulos nos mercados financeiros, dado o recurso livre em tesouraria; e outras receitas.

No Brasil, a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída no segundo quadriênio do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, representou um importante avanço no estabelecimento de maior disciplina fiscal nas contas públicas.

Ademais, a Lei 8.666 moralizou mais e melhor as licitações públicas por bens e serviços e organizou mais adequadamente a relação entre fornecedores de Estado, e o próprio Estado.

Em que pesem essas boas medidas, que exigem maior rigor fiscal; melhor esclarecimento de quanto foi gasto em que e quando, ainda permanecem existindo problemáticos escapes, dada a imaginação humana; a pequena quantidade de fiscais, auditores e controllers, no Estado.

Deste modo, o progresso nas contas públicas é importante e notável, sobretudo do ano 2.000 em diante.

Do ponto de vista estrutural, contudo, há nós imensos que não prometem soluções de curto prazo.

O Brasil é um país de contrastes. A riqueza é pessimamente distribuída e a luta por estabelecer um sistema mais justo, mais equalizante, menos separador de pessoas em classes de renda onde o que se vê é um fosso colossal entre os mais ricos e os mais pobres, é assunto a resolver ao longo de várias gerações.

Conforme dados do IBGE de 2005, os 10% mais ricos ganhavam 47% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficaram com 1,2%.

Isto é tão radical, tão diferenciador, que justifica a ação e a intervenção pelo fator social, do Estado. Logo, ele se torna o provedor, o defensor, o atuante em prol dos mais pobres.

Contudo, é bom lembrar, o contribuinte classe média e alta também tem seus limites e não dá para tirar e esperar extrair dele eternamente verbas, para maximizar arrecadações públicas, com a alegação de que elas satisfarão as necessidades dos mais pobres.

É a luta de rendas, de classes, de categorias profissionais e setoriais, estabelecida.

Como resultado, cabe a cada estado e município zelar pela boa, correta e séria aplicação da verba pública.

PEEM – O Programa de consultoria, ensino, treinamento e pesquisa em políticas e técnicas públicas e privadas, feito sob medida para organizações federais, estaduais e prefeituras municipais. Trabalho sério e técnico, por um Brasil melhor para todos.

Cabe a todos entender que a verba pública é uma raridade. É um recurso amealhado com esforço imenso por uma parte da sociedade, que tem seus valores, cultura e ambições. E a verba precisa ser justificadamente bem aplicada.

Infelizmente, o grande problema estrutural, é que o país possui 5.564 municípios, dos quais 750 se estabilizam e se equilibram nas contas públicas. Os outros 4.814 são deficitários.

Isto significa que não fecham as contas anualmente, possuem dívidas trazidas de anos passados e vão gerar mais despesas no futuro, acorrendo ao Planalto e ao tesouro para dispor de verbas e fazerem os seus dispêndios.

Este enorme número de municípios deficitários verga e desmonta as contas públicas. Ele necessita estabelecer políticas urgentes de autosustentabilidade econômico-financeira.

Por esta razão, investimentos públicos e privados precisam ser realizados, para alavancar a economia dessas localidades; atrair novas atividades; e tirar municípios do atoleiro, do ostracismo e do esquecimento em que estão.

RAZÕES PARA O PROVIMENTO DE VERBAS PÚBLICAS

Existe um bom e significativo conjunto de razões para que suceda o provimento de verbas públicas. Elas necessitam ser providas pela sociedade, a seu próprio favor, como um compromisso permanente, que favorecerá a todos.

A boa alocação depende de fatores como a adoção de rigorosas auditorias nas contas do Estado e nas execuções e aplicações de recursos; o controle dos meios, processos e agentes de produção, que recebem e estão envolvidos com o recebimento das dotações e receitas públicas; o acompanhamento, a fiscalização e se necessário a multa, a condenação e a punição exemplar daqueles que desviam, malversam e aplicam irresponsavelmente recursos públicos; e a divulgação a toda a população das atividades de Estado, de Prefeitura, mediante programas detalhados e transparência pública.

Portanto, um elemento é arrecadar. Outro elemento é aplicar bem a verba pública. Para isto, a sociedade deve estar e ser preparada, para evitar aplicações equivocadas, ou desonestas, ou irresponsáveis, ou corruptas, ou o que seja de daninho e não desejável à sociedade.

Dispor de uma sociedade atenta; de uma imprensa e mídia em alerta permanente, que se comunica bem com a população; de firmes e probas equipes de auditores, controladores, ouvidores e contadores públicos, é fundamental. A sociedade vigilante consegue melhor ver e estatuir a aplicação dos recursos e evitam-se desperdícios e falcatruas.

Quando bem e corretamente aplicados, os recursos arrecadados para a função pública devem ser pautados e disponibilizados, sobretudo em função e à luz das seguintes razões:

a) Dar estrutura ao Estado, para que ele tenha uma infra-estrutura e configuração que sejam condizentes com as ações de Estado;

b) Assegurar o provimento para a demanda por bens e serviços públicos, nas múltiplas áreas em que a função de Estado é necessária e nobre, porque se baseia no

PEEM – O Programa de consultoria, ensino, treinamento e pesquisa em políticas e técnicas públicas e privadas, feito sob medida para organizações federais, estaduais e prefeituras municipais. Trabalho sério e técnico, por um Brasil melhor para todos.

provimento de bens públicos puros ou semi-puros, como saúde, segurança, educação, previdência, diplomacia, infra-estrutura, ciência, tecnologia, atendimento da população carente, erradicação da pobreza e dos bolsões de miséria, regulamentação, políticas econômicas, políticas públicas em geral e afins;

c) Para cobrir as despesas correntes;

d) Para gerar novos investimentos e alavancar aqueles que estão em andamento; e

e) Pagar corretamente os fornecedores e credores do Estado, que confiarão nele e manterão a oferta de bens e serviços.

CONCLUSÃO

O Estado precisa de recursos para se manter, existir, gerar gastos usuais e correntes e promover investimentos.

Por esta razão, é importante que ele se capacite a assegurar para si um fluxo permanente, regular e suficiente de recursos, mediante arrecadação fiscal, privatizações, alienações, aluguéis, retorno sobre investimentos e aplicações, doações e outras, promovendo o desenvolvimento com as verbas que recebe e sem sufocar a iniciativa privada e os cidadãos, seus contribuintes.

Criar esta equação e mantê-la equilibrada é um trabalho de mestre, complexo e delicado, posto que a economia se move e se transforma, ora crescendo, ora entrando em recessões e crises.

A receita é necessária e é preciso educar e contar com a educação do cidadão, para que ele cumpra o seu dever de bom contribuinte. E como tal, todo cidadão e seus representantes políticos não de ter o direito de controlar e avaliar com máximo rigor a aplicação e a produtividade em projetos das receitas públicas alocadas.

Verbas em mãos do Estado precisam dar retorno social. Não necessariamente econômico. Mas este deve ser claro e permanente.

A boa verba não é aquela que se provê em clima de assistencialismo, porque parece que o fundo do poço não tem vez de aparecer. A boa verba é aquela que se aplica em investimento, para multiplicar capital, seres humanos treinados, e tecnologia inovativa, gerando o progresso e o crescimento.

BIBLIOGRAFIA

- **ANDERSON, JAMES E.** Public Policy-Making. New York: Praeger, 1979.
- Bauer, Raymond A ., and Gergen, Kenneth J., eds. The Study of Policy Formation. New York: Free Press, 1968.
- **BROWNE, WILLIAM P.** Politics, Programs, and Bureaucrats. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1980.
- **CARREY, RAYMOND,** and **POSAVAC, EMIL.** Program Evaluation: Methods and Case Studies. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, 1980.

PEEM – O Programa de consultoria, ensino, treinamento e pesquisa em políticas e técnicas públicas e privadas, feito sob medida para organizações federais, estaduais e prefeituras municipais. Trabalho sério e técnico, por um Brasil melhor para todos. 6

- **COBB, ROGER W.**, and **ELDER, CHARLES D.** Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. Boston: Allyn & Bacon, 1972.
- **DAHL, ROBERT A.** Modern Political Analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963.
- **MEIER, KENNETH J.** Politics and the Bureaucracy. Monterey, Calif.: Brooks/Cole, 1979.
- **POLSBY, NELSON W.** Congress and the Presidency. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.
- **ROURKE, FRANCIS E.** Bureaucracy, Politics and Public Policy. Boston: Little, Brown, 1976;
- **SCHOOLER, S. DEAN.** Science, Scientists, and Public Policy. New York: Free Press, 1971