

Chuva de milhões mostra desafio do gasto público qualificado



Élda Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

A gestão dos recursos do Orçamento de Guerra (Emenda 06/2020) revela-se

paradoxal. Gastar muito em pouco tempo, sem se desviar das finalidades constitucionais, é tarefa tão ou mais complexa do que o próprio redesenho das regras fiscais que permitiu a excepcional expansão das despesas.

Até o dia 4 de setembro[1], foram abertos R\$ 574,4 bilhões em créditos extraordinários e efetivamente pagos R\$ 379,2 bilhões. Significa dizer que houve execução plena de 66% do total, mas ainda faltam R\$ 195,2 bilhões por executar. Some-se a isso o risco de desvios e de má aplicação dos recursos, a exemplo da estimativa feita pelo Tribunal de Contas da União de que R\$ 42 bilhões[2] foram pagos indevidamente em relação ao total de R\$ 212,76 bilhões já gastos com o auxílio emergencial, destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Eis a razão pela qual o impasse narrado bibliográfica e cinematograficamente na obra *Chuva de milhões* (Brewster's Millions) amolda-se como uma luva à realidade brasileira atual.

Baseada no livro homônimo de George Barr McCutcheon (1866-1928), a película *Chuva de milhões*, refilmada em 1985, conta a história de Montgomery Brewster, um fracassado jogador de beisebol que recebe herança de magoado parente desconhecido, mediante dever de cumprimento de condição, no mínimo, peculiar.

Para que Brewster recebesse de herança a significativa quantia de 300 milhões de dólares, ele teria que enfrentar o desafio de gastar U\$30 milhões em 30 dias. Mas o desafio não era tão simples assim. Ele deveria observar algumas regras, como manter sigilo dos termos do desafio, não acumular bens, submeter-se a limites de despesas em caridade e jogatina, entre outras balizas que restringiam comportamento pródigo exacerbado. Tais condições demonstram o aspecto draconiano do acordo, que tinha o intuito de ensinar uma lição ao herdeiro, na visão do excêntrico falecido.



Essa fábula moderna, que já foi objeto de tantas versões, pode nos ajudar metaforicamente a compreender o processo orçamentário e a discussão da qualidade do gasto público, em especial nesse atribulado ano pandêmico de 2020.

Como Brewster, o gestor público se viu desafiado no primeiro semestre por um cenário de incertezas no combate ao novo coronavírus (Covid-19), donde emergiu o pujante arsenal fiscal do “Orçamento de Guerra”. Esse instrumento normativo excepcional deu ensejo ao gasto de bilhões de reais em pouco tempo, submetido a regras específicas e aos mecanismos procedimentais de *accountability*. Não obstante isso, a realidade noticiada na imprensa, de forma ex-post, tem revelado dificuldades na observância da qualidade do gasto público.

Na origem do impasse está a falta de concepção adequada acerca dos problemas a serem resolvidos pelo Estado em nome da sociedade, sobretudo do ponto de vista de ordenação legítima de prioridades. Fragilidade de diagnóstico leva a precário prognóstico de planejamento, com amplos riscos de captura durante a execução e protocolar capacidade de controle, ao final. Assim, um ciclo vicioso se instala contra os interesses da sociedade, vez que a administração pública passa a operar em desatendimento às finalidades constitucionais, a despeito de formalmente cumprir regras intermediárias de atuação.

Do ponto de vista ideal, o processo de implementação das políticas públicas é permeado por um complexo e interdisciplinar sistema de planejamento. Ocorre, contudo, que tal sistema, no Brasil, resume-se geralmente ao fluxo automatizado do processo orçamentário, o que reduz a capacidade de concepção estratégica da ação governamental.

Haveria ciclo virtuoso se houvesse a articulação entre os atores, na busca de levantar as necessidades e fixar as despesas frente à arrecadação estimada. Assim, aludido diagnóstico de prioridades efetivas permitiria organizar esses fluxos financeiros em categorias detalhadas em prol da melhor alocação possível e do acompanhamento desses recursos, facilitando, desse modo, o monitoramento e a avaliação. No contexto da pandemia, contudo, tal articulação restou consideravelmente dificultada não só no Brasil, mas em todo o mundo.

Como Brewster descobriu na lição de seu tio, gastar bem é uma arte. Existem condicionantes e regras, que visam, de alguma forma, garantir não só a qualidade do gasto e a efetividade da entrega, mas também a equidade no atendimento das demandas, em consonância com princípios maiores do nosso ordenamento constitucional.

No cenário brasileiro recente, as balizas normativas de planejamento e orçamentação foram mitigadas para atender a uma situação específica de crise sanitária. Daí porque foram segregadas determinadas regras orçamentárias para regular os gastos do governo relativos ao combate à pandemia da Covid-19.

Em prol da presteza da resposta estatal, flexibilizaram-se mecanismos procedimentais de controle da regularidade das despesas governamentais. Em contrapartida, exigiu-se transparência instantânea.



Para fazer face à situação excepcional, abdicamos de salvaguardas, dada a predominância da celeridade, donde resultou um inexorável aumento dos riscos na execução (muitas vezes materializados).

A relação entre meios e fins na gestão dos recursos públicos envolve, precisamente, o cálculo refinado sobre custos de transação e riscos incorridos, sobretudo, em face das múltiplas e complexas demandas sociais. Precisam ser equacionadas reciprocamente dimensões como tempo de resposta, efetividade, segurança jurídica, transparência, devido e impessoal processo de seleção de contratados/beneficiários de repasses, aferição de economicidade etc.

Parodiando o filme que nos ilustra o debate, o orçamento público, com seu rito procedimental e regramento material, pode ser considerado como uma espécie de “guarda-chuva de milhões”, que tenta orientar e proteger o alcance finalístico dos gastos almejados pela população.

O ciclo orçamentário limita o poder alocativo discricionário dos governantes, de modo a evitar que tal poder seja corrompido e passe a operar como pura arbitrariedade. Eis a razão pela qual a relação entre orçamento e planejamento é uma forma de consolidar as demandas dos diversos atores institucionais e sociais, estruturando-as em arranjo operacional de execução, que tanto limite abusos, quanto promova a transparência e facilite todo o processo de avaliação da aplicação desses recursos. A finalidade última do ciclo é resguardar que haja a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, na forma do §10 do art. 165 da Constituição.

Quando forem superadas a calamidade e sua demanda excepcional por medidas imediatamente resolutivas, salvaguardas orçamentárias precisarão paulatinamente ser retomadas. O problema que se nos apresenta na realidade brasileira, contudo, é: quais seriam as salvaguardas adequadas para o insondável 2021?

Afinal, o desafio de Brewster durou somente trinta dias, assim como o colossal Orçamento de Guerra também se encaminha supostamente para o seu fim. Todavia não haverá retorno ao arcabouço pré-crise, porque o aprendizado dos erros e desafios deste 2020 precisa ser incorporado no ciclo orçamentário de 2021.

Nossos desafios sociais e econômicos foram potencializados pelas consequências da crise sanitária, em especial no que se refere à desigualdade e ao custeio constitucionalmente adequado dos serviços públicos essenciais na federação.

Ora, o complexo federalismo fiscal brasileiro demanda mecanismos de governança ex-ante e ex-post, a exemplo do processo orçamentário que pactua responsabilidades e prevê critérios equitativos de rateio, tal como se sucede com o recentemente renovado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e com o Sistema Único de Saúde (SUS).



É preciso, pois, ampliar os canais de diálogo interfederativo para resguardar não apenas a busca de qualidade do gasto governamental, mas também para solucionar adequadamente dilemas distributivos na consecução dos mais diversos serviços e políticas públicas.

Nesse sentido e, em especial, tendo em mira o horizonte de 2021, reputamos que a formal limitação quantitativa dada pelo teto da Emenda n.º 95/2016 é insuficiente para os desafios que se apresentam para o próximo exercício financeiro. É preciso sofisticar o debate orçamentário brasileiro para que se ocupe da noção de ordenação legítima de prioridades, ou seja, precisamos nos ocupar das balizas qualitativas ao processo orçamentário.

Com certeza, o protagonista de *Chuva de milhões* esbanjou sua pequena fortuna, que tinha um teto mensal de trinta milhões de dólares, mas com poucas restrições qualitativas. É só assistir ao filme para verificar como esse dinheiro foi mal aplicado. Aliás, pode até ser cômico no cinema a estória de se gastar de qualquer jeito muito dinheiro em pouco tempo, mas, na vida real, esse é um roteiro trágico.

Com lastro na Emenda do Orçamento de Guerra, nosso país gastará – excepcional, veloz e adicionalmente – cerca de meio trilhão de reais em poucos meses, o que reclama mirada atenta de todos nós, sobretudo, em face da confluência do calendário eleitoral municipal e dos riscos daí decorrentes.

Em tempos ordinários e, mais ainda, em tempos extraordinários como os atuais, há de haver adequada correlação entre planejamento e engenharia orçamentária para que haja suficiente *accountability*.

Certamente, não se defende em pleno século XXI um orçamento extremamente detalhado e que iniba a ação do gestor eleito, pois a peça orçamentária deve dar conta de resguardar custeio dinâmico aos compromissos assumidos democraticamente junto à população.

Mas o orçamento também necessita se vincular a um conjunto normativo estável, que sustente as relações sociais, proporcione segurança jurídica e ainda esteja vinculado a questões que perpassam gerações, como os limites de aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino. O presente e o futuro, o conjuntural e o estrutural precisam encontrar espaços de mediação, o que ocorre na própria mecânica orçamentária cíclica.

Distribuir intertemporalmente os recursos públicos escassos – para que haja atendimento paulatino e legítimo às várias demandas políticas, econômicas e sociais – é esforço que demanda amadurecimento em várias dimensões da sociedade brasileira. Os impasses que temos assistido sobre os limites formais do teto e sobre o PLOA-2021 bem evidenciam o quanto estamos presos a uma percepção ainda muito imediatista (patrimonialista) e um tanto pueril, que em muito se assemelha ao desafio de Brewster.

Ao contrário da saga de Montgomery Brewster, contudo, recursos públicos não são fruto de uma herança aleatória conferida em caráter privado e arbitrário a alguém. O mau emprego das finanças públicas implica o empobrecimento civilizatório de todos nós, algo aferível a partir do estágio de descumprimento historicamente crônico dos direitos fundamentais inscritos em nossa Constituição.

[1] Conforme noticiado pelo portal do Tesouro Transparente



<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

[2]Como se pode ler em <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-tcu-estima-42-bilhoes-em-pagamentos-indevidos-24607069>

Date Created

08/09/2020