

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Nº 18

Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada

**Alexandre Ribeiro Motta
Pedro Jucá Maciel
Valdemir Aparecido Pires**

Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada¹

Alexandre Ribeiro Motta²
Pedro Jucá Maciel³
Valdemir Aparecido Pires⁴

Resumo

Este texto consiste num conjunto articulado de notas, em tom ensaístico, na direção de uma nova abordagem para tratar do conceito de qualidade do gasto público, assumindo que o mesmo pode representar interessante contribuição ao avanço do estudo das finanças públicas, dado o debate fiscal brasileiro das últimas décadas e a atual conjuntura econômica internacional. Essa proposta busca explorar importantes dimensões de análise que normalmente não são tratadas nos estudos sobre o tema, explicitando sua complexidade e potencialidades. Por fim, aponta-se a necessidade do estabelecimento de uma agenda de pesquisa em torno da ideia de qualidade do gasto público, na sua forma mais completa.

Palavras-chave: Finanças públicas. Política fiscal. Qualidade do gasto público. Eficiência alocativa. Eficiência operacional. Combate ao desperdício.

Introdução

A temática do uso dos recursos públicos sempre esteve presente na pauta das sociedades democráticas, apenas variando na intensidade do clamor. No caso brasileiro, tomando-se as últimas décadas, dada a carga tributária nacional, a presença de um discurso recorrente sobre a necessidade de ajuste fiscal⁵ e, mais recentemente, por conta da crise econômica mundial, a preocupação com a aplicação adequada do dinheiro público atingiu seu ápice.

Entretanto, se por um lado existe um consenso acerca da necessidade de refletir e agir sobre os gastos públicos, por outro, nota-se certa dificuldade na construção de um consenso

¹ As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da ESAF ou do Ministério da Fazenda.

² Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (ESAF/MF) e Mestre em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão do Ministério da Fazenda.

³ Ministério da Fazenda, Doutor em Economia (UnB) e Pós-Doutor em Política Fiscal (Stanford University).

⁴ Economista, professor de Finanças Públicas e pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

⁵ Para um resgate histórico sobre política fiscal no Brasil, ver Lopreato (2013).

sobre qual a estratégia geral e as medidas mais adequadas a serem implementadas. O desafio é realmente grande, especialmente quando se considera que além da ansiada recuperação econômica, também é necessário lançar as bases para o desenvolvimento futuro, fortemente baseado na tecnologia e na criatividade, e ainda atender as demandas do mercado por equilíbrio fiscal.

Para a obtenção dos resultados esperados, tem sido apresentada uma multiplicidade de abordagens, nem sempre claras ou precisamente definidas e, acima de tudo, compatíveis com todas as condições consideradas essenciais. Em face de tal dificuldade e na busca por contribuir positivamente com o debate, o presente ensaio propõe uma reflexão em torno do conceito de qualidade do gasto público. A hipótese assumida é de que tal conceito pode representar um avanço teórico no campo das finanças públicas, possibilitando abordagens multidimensionais do processo de alocação dos recursos públicos, aperfeiçoando seu manejo e possibilitando que tais recursos possam contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento econômico e social.

Uma Abordagem Alternativa

A qualidade do gasto público é uma ideia relativamente recente e com esparso emprego nas discussões de finanças públicas e de política fiscal, tanto no âmbito dos órgãos de gestão pública, quanto na academia⁶. Em geral, tal abordagem tem assumido um ar de “nome fantasia” para trabalhos que buscam ir além de meros estudos descritivos da dinâmica das variáveis fiscais (receita, despesa e endividamento). Nestes casos, a “razão social”, ou seja, a verdadeira linha de análise, pode flutuar entre preocupações com eficiência alocativa, eficiência operacional, eficácia, efetividade, combate à corrupção ou uma combinação destas. Numa visão mais normativa, o conceito tem sido utilizado para cobrar dos governos os retornos econômico-sociais esperados em relação ao pagamento de tributos, assim como maiores e mais inteligentes esforços em busca de equilíbrio fiscal.

Mas, ao contrário do que pode parecer, é exatamente a fragilidade teórica da ideia que favorece uma reflexão mais ousada acerca de suas possibilidades acadêmicas e operacionais.

⁶ Como exemplos da utilização, é possível citar o Prêmio da Secretaria de Orçamento Federal (órgão vinculado ao MPOG), o qual possui categoria denominada “Qualidade do Gasto Público”; o Programa de Estudos promovido pela Escola de Administração Fazendária-ESAF (Ministério da Fazenda) e o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, que tem como uma de suas linhas de pesquisa o tema “Qualidade do Gasto Público”; e publicações como Rezende e Cunha (2005), intitulada “Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público”, e European Commission (2012), com o título: “The Quality of Public Expenditure in EU”, dentre vários outros textos produzidos a partir dos anos noventa.

Em outros termos, a qualidade do gasto público tem um grande potencial, dentro do espaço das finanças públicas e da economia do setor público, para abrigar novos e velhos conceitos, de forma reorganizada, integrada e sinérgica, dando espaço para a formulação de políticas e ferramentas mais ajustadas aos problemas atuais.

Partindo-se desta observação preliminar, é possível distinguir, numa abordagem classificadora inicial, duas possíveis dimensões gerais de reflexão: uma, de essência macroeconômica, com viés mais estratégico quanto à alocação dos recursos públicos, suas consequências e impactos; e outra, microeconômica, focada em aspectos operacionais da efetiva realização do gasto público. Ambas as dimensões, no âmbito do presente texto, consideradas de importância fulcral para a construção de uma proposta intelectualmente robusta e operacionalmente factível de implementação cotidiana da qualidade do gasto público.

Elementos Macroestratégicos do Gasto Público

Inicialmente, vale lembrar que as finanças públicas não tem um objetivo por si só: ela é o instrumento para a viabilização da atuação do Estado na economia e na sociedade, ou seja, para execução de políticas públicas. Por sua vez, deve-se ter em mente que estas servem para o atendimento de demandas da sociedade que, naturalmente, buscam crescimento da renda, fortalecimento do emprego, melhor qualidade de vida, enfim, desenvolvimento econômico e social. Tais demandas são dinâmicas, ou seja, variam em intensidade ao longo do tempo, em função de fatores como demografia, amadurecimento político, mudanças sociais, etc. A forma como o Estado decide e implementa a alocação de seus recursos, define como estão sendo providos os meios para atender a esses anseios sociais.

Uma das questões mais estratégicas da qualidade do gasto público e claramente relacionada com fatores macroeconômicos, é a forma como o setor público aloca seus recursos dentre as diversas categorias do gasto, impactando a economia num determinado horizonte temporal. No curto prazo, as despesas do governo e a expansão das atividades públicas influenciam diretamente o crescimento econômico nas rubricas “consumo do governo” (custeio), “formação bruta de capital físico” (investimento público) ou “consumo das famílias” (quando há transferências de renda), sob a ótica da demanda agregada.

Entretanto, é necessário considerar que certos programas de governo, e aí podem se incluir mesmo aqueles majoritariamente pautados por despesas de custeio, promovem igualmente impactos de longo prazo na estrutura econômica, tanto pelo efeito acumulação,

como por sua influência na produtividade total dos fatores do produto potencial. Por exemplo, os investimentos públicos em infraestrutura não apenas impactam a demanda agregada de curto prazo, via rubrica “investimento”, mas igualmente influenciam a acumulação de capital físico, o produto potencial e elevam a produtividade total dos fatores da economia⁷. Nesta mesma linha, as despesas em educação ou ciência & tecnologia, igualmente, elevam não apenas o “consumo do governo”, mas também o estoque de capital humano e a produtividade da economia⁸.

Colocando a questão numa perspectiva mais ousada, a discussão sobre o gasto público como alavancador da demanda efetiva, conforme formulado por Keynes (1936), precisa de estudos mais detalhados a respeito da adequação das classificações tradicionais em custeio e investimento, pois a mesma possui desdobramentos contábeis e consequências fiscais que talvez não correspondam mais às necessidades de atuação do Estado no presente, especialmente diante da complexidade econômica do mundo contemporâneo. Em última análise, se as políticas públicas, sustentadas pelo gasto governamental, visam à promoção do desenvolvimento econômico e social, é forçoso compreender que tal desenvolvimento, na atualidade, está substancialmente pautado pela tecnologia, pelo conhecimento e pela criatividade, elementos que não são plenamente alcançáveis apenas com os clássicos investimentos públicos. Portanto, sistemas de suporte como o contábil (por exemplo, em sua dimensão classificadora da despesa) e o legal (por exemplo, na interpretação do conceito de eficiência), precisam estar adequadamente ajustados, a fim de permitir a melhor alocação dos recursos públicos na busca por seu objetivo central.

Dados os elementos tratados até aqui, e buscando complementá-los, também é importante observar que a sustentabilidade intertemporal entre receitas, despesas e o nível de endividamento público, precisa ter um papel fundamental na definição do conceito de qualidade do gasto público, merecendo destaque a ideia de função estabilizadora, conforme discutido por Musgrave (1959).

Segundo Maciel (2007) a forma de se materializar a função estabilizadora na economia, passa pela criação de regras fiscais que tenham três objetivos: (1) criem condições de sustentabilidade da política fiscal ao longo do tempo; (2) exerça sua função anticíclica na economia e atue de forma coordenada com as demais políticas macroeconômicas; e (3) reduza a volatilidade do fluxo de recursos para o financiamento das políticas públicas, adotando uma

⁷ Vide Ferreira e Milagros (1998), Benitez (1999), Maciel e Andrade (2008).

⁸ Ver referências: Benhabib e Spiegel (1994), Acemoglu, Aghion e Zilibotti (2006), Vandenbussche, Aghion e Meguir (2006) e Maciel *et al* (2011).

regra fiscal estrutural que tenha como base os ciclos econômicos em que o país se encontre. Naturalmente, uma estrutura como esta auxilia na melhora da qualidade do gasto público, na medida em que cria condições para o planejamento de médio prazo dos montantes que serão disponibilizados para cada programa governamental.

Por fim, sem prejuízo de outras abordagens de dimensão estratégica, possíveis e inclusive desejáveis, é preciso compreender que uma discussão mais atual sobre os impactos do gasto público sobre variáveis econômicas e sociais não se esgota em decisões de alocação de recursos, por mais acertadas que sejam, ou ações de garantia da estabilidade fiscal e monetária. Um projeto, programa de governo ou política pública pode ter excelentes indicadores no plano da geração de emprego e renda, de promoção do desenvolvimento, tudo isso sem ameaçar o equilíbrio das contas públicas, e ainda assim, não alcançar o limite de suas potencialidades. Dessa forma, as análises sobre qualidade do gasto público necessitam de uma abordagem multidimensional, pois a sua avaliação apenas sob a ótica macroeconômica traz resultados parciais para a avaliação da atuação do setor público como um todo.

Eficiência, Eficácia, Efetividade e Combate à Corrupção

Tratando agora o gasto público por uma perspectiva mais operacional, a primeira questão a ser refletida trata do efetivo uso dos recursos originalmente planejados. Ou seja, se as melhores decisões de alocação do dinheiro público foram tomadas e delineadas através de projetos, programas e políticas públicas, resta acompanhar se os recursos originalmente pensados e designados para cada ação foram efetivamente aplicados. Mas é importante observar que tal acompanhamento não pode significar apenas uma conferência contábil, entre o que foi orçado e o que foi executado. É fundamental que seja feita atenta análise, considerando o idealizado, o proposto e os contextos interno e externo de implementação. Isso naturalmente reafirma os papéis fundamentais das funções de planejamento, orçamento e gestão, no que concerne à real condição para o alcance da qualidade do gasto público.

Numa etapa posterior, uma vez satisfeita a condição primária de conferência entre o plano e a realidade, o segundo conjunto de preocupações a serem consideradas, flutua em torno das ideias de eficiência (fazer mais com menos), eficácia (se as ações estão cumprindo as metas pré-estabelecidas) e efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados esperados na sociedade). Tais conceitos já são de largo emprego no âmbito das finanças públicas. No caso brasileiro, eles são inclusive utilizados pelos órgãos federais formuladores

de políticas públicas voltadas para as áreas de planejamento, orçamento, gestão financeira e contabilidade⁹.

Mais recentemente, agregando novos elementos ao debate, Bandiera, Pratt e Valetti (2009), ao tratarem do desperdício no gasto público italiano, em todos os poderes e níveis de governo, apresentaram algumas interessantes contribuições, das quais cabe destacar duas de maior interesse para a presente discussão. Primeiramente, numa linha metodológico-conceitual, e muito útil num processo de construção teórica do conceito de qualidade do gasto público, o desperdício total foi descrito como sendo composto por dois elementos básicos, o desperdício ativo (corrupção) e o desperdício passivo (ineficiência). Como segundo elemento de destaque, já no campo das conclusões, os autores apontaram que 83% do desperdício italiano, conforme delimitado em seu estudo, seria de caráter passivo.

O trabalho em questão tem múltipla utilidade para a reflexão apresentada até o momento. Inicialmente corrobora a diversidade de abordagens do tema do gasto público. Também contribui para uma compreensão mais precisa e intelectualmente sólida do tema. Além disso, embora o trabalho não seja inovador ao tratar academicamente o tema da corrupção, propõe uma relevante reflexão ao definir o desperdício como decorrente desta e da ineficiência. Ao mesmo tempo, sua conclusão, quando contrastada com o intenso destaque que o tema da corrupção tem recebido no Brasil e em diversas outras regiões do globo, chama a atenção para o fato de que o combate à corrupção, embora muito importante, não pode ser encarado como medida exclusiva de garantia de boa aplicação dos recursos públicos, cabendo esforço igual, ou talvez ainda maior, no campo da ação contra a ineficiência.

Considerações Finais

Diante dos elementos apresentados, resta a pergunta fundamental: o que é um gasto público que possa ser considerado de qualidade?

Na visão dos autores, a resposta inicia-se com a percepção de que a qualidade do gasto público precisa ser compreendida como um conceito que considera e abarca múltiplas dimensões: o estratégico e o operacional, o macro e o micro, o complexo e o simples. O que não significa que teoricamente não se possa estudar aspectos isolados da qualidade, como por exemplo, a eficiência. Aliás, tais estudos são fundamentais e sua delimitação uma boa prática científica e de gestão. Mas seria muito adequado que esses trabalhos, ao mesmo tempo,

⁹ Secretaria de Planejamento de Investimentos (SPI), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

chamassem a atenção para o fato de que seus temas são partes de uma agenda de pesquisa e de inovação de gestão mais ampla. Neste sentido, a ideia de agenda de pesquisa é muito relevante, pois organiza e estimula a reflexão e a posterior ação, em torno de uma série de conceitos, novos e antigos, permitindo a sua integração e sinergia. A hipótese por trás disso, é a de que todos estes conceitos, abordados de forma integrada e sinérgica, podem produzir um resultado global superior ao da soma de suas implementações isoladas.

Outro aspecto interessante, decorrente da ideia de agenda de pesquisa sobre a qualidade do gasto público, é a possibilidade de estudos sobre as interconexões, as integrações ou sinergias dos diversos conceitos e dimensões, mostrando sua viabilidade ou apontando suas dificuldades. Uma visão mais integrada do gasto público e de sua utilização parece muito oportuna no mundo contemporâneo, significativamente diferente daquele em que as bases das finanças públicas foram lançadas.

Discussões unidimensionais sobre o volume do gasto governamental, ou sobre a pretensa dicotomia entre gastos públicos de custeio e de investimento, precisam de maior aprofundamento e sofisticação conceitual, especialmente diante do grande desafio prático que se tornou a atual crise econômica internacional. Nos últimos anos, volumes gigantescos de recursos dos contribuintes mundo afora foram e continuam sendo aplicados, sem um horizonte muito claro de recuperação. Isso, por si só, já precisa servir de combustível impulsionador de novas pesquisas e formulações.

Mas não apenas o presente coloca desafios. O futuro também precisa ser uma preocupação nas pesquisas em finanças públicas. Questões como tecnologia, criatividade, demografia, sustentabilidade ambiental, e tantas outras que vêm impactando tão veloz e surpreendentemente nos processos produtivos e sociais, precisam ser consideradas nas formulações teóricas utilizadas pelos agentes públicos na proposição de projetos, programas e políticas públicas. Neste sentido é adequado lembrar que as intervenções no mundo real, e a economia é um excelente exemplo disso, são frequentemente fruto de acúmulos teóricos. Portanto, quanto melhor a qualidade das teorias utilizadas e mais adequados os métodos de implementação, maiores as chances de resultados positivos advindos das intervenções.

Mas teorias de boa qualidade não apenas permitem uma intervenção mais qualificada na realidade, elas também são naturais aceleradoras do processo de difusão do conhecimento. Em outros termos, o conhecimento organizado é mais facilmente socializado através de processos de ensino/aprendizagem. Pensando de forma aplicada, a qualidade do gasto público não se consubstanciará em ação cotidiana, se não houver, para além da pesquisa teórica, uma difusão dos conhecimentos sintetizados.

Tal reflexão descortina uma importante questão no caso brasileiro. Se por um lado é fato que a administração pública tenha evoluído do ponto de vista da capacitação de seus servidores, de outro acredita-se que é necessário que esta formação, especialmente quando realizada para servidores operacionais, não seja majoritariamente pontual e fragmentada, focada, quase que exclusivamente, na operação de ferramentas e legislações. Uma perspectiva formativa ampla, que integre tais elementos numa visão de resultados para a sociedade, é elemento fundamental.

Observe-se com isso que a ideia de qualidade do gasto público, conforme exposta nesse curto ensaio, representa um conceito teórico, uma agenda de pesquisa ou mesmo um referencial inspirador de uma política de formação na direção da produção de mais e melhores resultados para a sociedade. Para os autores, todas estas abordagens são válidas e mesmo necessárias, embora não exaustivas ou suficientes. O presente trabalho defende a revisão de certezas do passado e a construção de novas perspectivas no conhecimento da essência desta importante variável que é o gasto público e como extrair maior valor desta para a sociedade.

Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D.; AGHION, P.; ZILIBOTTI, F. Distance to Frontier, Selection and Economic Growth. *Journal of the European Economic Association*. v.4, 37-74, 2006.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: evidence from a policy experiment. *The Economics of Public Procurement*. *American Economic Review*, p.1278-1308, 2009.

BENHABIB, J.; SPIEGEL, M. The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. *Journal of Monetary Economics*, 34, 1994.

BENITEZ, R. M. A Infra-estrutura, sua Relação com a Produtividade Total dos Fatores e seu Reflexo sobre o Produto Regional. *Planejamento e políticas públicas*. IPEA, 1999.

EUROPEAN COMMISSION. *The Quality of Public Expenditures in the EU*. Occasional Papers, n° 125, dec 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf>. Acesso em jun. 2014.

FERREIRA, P. C.; MALLIAGROS, T. G. *O Impacto da Infra-Estrutura sobre o Crescimento da Produtividade do Setor Privado e do Produto Brasileiro*. Ensaio Econômico EPGE, n 315, 1997.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Ed. Nova Cultura Ltda. 1996.

LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MACIEL, P. *Proposta à Regra Fiscal Brasileira: Orientação pelos Ciclos Econômicos*. In: *Finanças Públicas – XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006*, v.11. 2007.

MACIEL, P.; ANDRADE, J. *Investimento Público em Infra-Estrutura e Crescimento Regional no Brasil*. II Prêmio SOF de Monografias, Brasília – DF, 2008.

MACIEL, P.; ANDRADE, J.; TELES, V. *Educação e Crescimento Regional no Brasil*. In *XXXIX Encontro Nacional de Economia - ANPEC*. Foz do Iguaçu – PR, 2011.

MACIEL, P. *Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas*. *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, v.47, nº 5, 2013.

MUSGRAVE, R. *The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*. 1959.

VANDENBUSSCHE, J.; AGHION, P.; MEGUIR, C. *Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital*. *Journal of Economic Growth*. v.11, 97-127, 2006.