

POR QUE REALIZAR DESPESAS PÚBLICAS? E POR QUE NÃO?

*Por Maria Thereza Lopes Leite
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis –
Faculdade de Administração e Finanças-FAF-UERJ*

Constantemente lemos nos jornais, escutamos nos discursos de candidatos e de governantes que “precisamos cortar DESPESAS”, que os “gastos públicos precisam ser diminuídos” e que o governo precisa aplicar “mais recursos na área social”. Lembro-me até de um slogan bem recente, “tudo pelo social”, que era apregoado aos quatro cantos do país e ao meu ver apresentava-se com uma grande meta a ser alcançada.

Buscando uma reflexão sobre o que representam DESPESAS para os governos e o que a ausência delas representa para a coletividade, chega-se, também, à indagação sobre o porquê de o Controle Interno e Externo não questionar a quebra da regularidade no atendimento das necessidades da população, ou por que não se investiga a razão da falta de eficiência e de eficácia da gestão pública, uma vez que a nossa Constituição (de 1988), inclusive determina que, além de o Controle examinar o cumprimento das metas governamentais, deve também examinar estes resultados quanto à legalidade, à **eficiência e à eficácia** da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, dos Órgãos e Entidades da Administração Pública.(art. 74 C.F.)

Entende-se que os conceitos de **eficiência e eficácia** não são tão somente da administração pública, mas sim, conceitos genéricos que se aplicam também às entidades não governamentais.

Adotando esta idéia, CATELLI, em sua tese de doutoramento na FEA/USP enfatizou

que, “independente dos principais objetivos a que se propõe operar uma empresa, haverá sempre a preocupação com o bom andamento de suas atividades, com a utilização dos recursos de forma mais eficiente e econômica, a fim de que a mesma possa operar sem desajuste dos recursos, evitando, ao máximo possível, os problemas econômicos, humanos, sociais, etc.”.

Comenta MASAYUKI NAKAGAWA que a preocupação externada por CATELLI “com o bom andamento das atividades empresariais, com a utilização dos recursos de forma mais eficiente e econômica”, implica em falar da **eficácia** empresarial.

A **eficiência** está relacionada a custos, e liga-se diretamente com o desempenho da Entidade; a **eficácia** diz respeito ao atendimento das metas e dos objetivos da Entidade, quer sejam Entidades Públicas ou Entidades Privadas.

Considerando-se as Entidades Públicas ou Privadas, pela ótica da **eficácia e da eficiência**, observa-se que nas primeiras é questão de norma legal, enquanto que nas outras é questão de sobrevivência.

As entidades particulares têm com objetivo imediato o retorno do capital empregado através do lucro, e o incremento das DESPESAS deveriam gerar mais lucro, uma vez que elas

oxigenam os gastos, provocam movimentação financeira positiva e possibilitam a existência de novos investimentos.

Seria o ciclo de vida empresarial completando-se e transformando-se em outros ciclos, de crescimento, de transformação e de vida.

O ciclo de vida das DESPESAS públicas é o ciclo da retribuição, da troca, da transformação.

Segundo MAURICE DU VERGER, “O ESTADO NÃO GASTA: RETRIBUI”, uma vez que devolve em serviços o que arrecada como receita da coletividade. Esta idéia, entre outras, está exposta na obra *Les Finances Publiques*, onde também entende ele que :

O Estado não consome. Pode-se dizer com certa medida que toda DESPESA, mesmo privada, implica uma redistribuição. O indivíduo que utiliza o seu salário para comer, vestir e morar redistribui aos comerciantes o que recebeu do patrão. A DESPESA do indivíduo é real porque seguida de um consumo correlativo, isto é, de uma destruição de produtos ou de utilidades, de uma perda, enfim de substância econômica. As DESPESAS do Estado, porém, são ilusórias, porque não correspondem a um consumo, mas a uma simples repartição.

Se as metas governamentais são o atendimento das necessidades da coletividade, é conveniente começar a discussão da legalidade dos gastos públicos a ótica não tão somente do cumprimento dos dispositivos legais, mas principalmente a ótica da moralidade.

Como muito bem afirma JOSÉ AFONSO DA SILVA “a lei pode ser cumprida moral ou imoralmente”, e não basta atender o que está previsto no texto legal; é imprescindível que o gasto seja realizado com a visão do bem estar geral e coletivo.

Um governante que obedece todos os princípios legais para a construção de uma estrada, há muito reclamada pela população do lugar onde está localizada, e gasta quase o mesmo valor ou grande parte dele para dizer que

a construiu, com propaganda não institucional, pode ter seguido todos os princípios que norteiam a realização da DESPESA, mas é uma DESPESA imoral.

Não existe retribuição com propaganda; aliás, este é um item de DESPESA bastante discutível, e que em quase todos os orçamentos alcança grandes números.

O que pensa o Controle sobre o assunto? Como examina este tipo de gasto? Quase sempre, para não dizer sempre, com a benevolência do exame da legalidade, mas sem questionar o interesse e a utilidade do mesmo.

Continuamos, no exercício do Controle, a desconhecer o objetivo do gasto e o sentido de utilidade, esquecendo-nos de que, em muitos casos o ato administrativo é lícito, porém transforma-se em imoral, pois não foi praticado no interesse da coletividade, e sim no interesse de grupos ou de políticas predatórias, ou ainda se o gestor confunde o exercício do poder discricionário com o exercício do poder arbitrário.

Devemos vincular o conceito de gastos públicos ao o conceito de **utilidade**, considerando-se a capacidade de atendimento à satisfação das necessidades de um maior número de indivíduos.

Todavia, não somente a utilidade seria o condicionante para que houvesse **motivo** para a realização de DESPESAS, com dispêndio de recursos públicos.

A investigação do motivo é de importância vital para a realização de DESPESA, tanto dos particulares que cuidam de interesses privados, quanto para os agentes da Administração Pública, que cuidam dos interesses públicos satisfeitos mediante a utilização de recursos desta própria coletividade. É claro que o gasto de combustível para viaturas oficiais é necessário, e que o gasto com o combustível destinado à segurança pública é constantemente urgente e imprescindível.

O Controle precisa discutir a oportunidade de haver combustível para

viaturas de representação, e faltar para viaturas policiais; os dois gastos podem ser feitos de forma legal, atendendo a todos os preceitos que norteiam as compras na administração pública; o que os diferencia é justamente o **motivo e a urgência** no atendimento à coletividade; é o atendimento ao interesse comum da população.

Entende Luiz Alberto BLANCHET que “somente situações concretas de urgência ou necessidade exigem sempre uma atitude da Administração” e que as situações meramente de utilidade nem sempre determinam esta interferência e as de inutilidade ou de nocividade, jamais.

Concordando com o pensamento do citado autor, entendemos que “situações de utilidade somente justificam uma atitude da Administração se não houver uma necessidade aguardando atendimento, e que num mundo como o atual (onde crises econômicas fazem parte do dia-a-dia e problemas sociais continuam sem solução) as meras utilidades estão sempre no final da fila, transformando-se em puras inutilidades quando atendidas em detrimento de uma necessidade...”.

Também é importante considerar os gastos no atendimento das atividades-fim e das atividades-meio.

DEODATO, no seu Manual de Ciências das Finanças, quando se refere às DESPESAS públicas comenta:

Com outras funções que não a de, apenas, dar aos serviços públicos, A DESPESA não tem limites, porque eles estão dentro das necessidades da política econômica ou social.

O que pode ser limitada é a DESPESA de administração, de transferências improdutivas que são simples gastos de serviços de rotina e sem finalidades outras. São, afinal, DESPESAS de absoluta neutralidade, no sentido de repercussão social ou econômica.

Entendia-se que quanto mais houvesse o equilíbrio entre as receitas e as DESPESAS, mais eficientes seriam os Governos; quanto mais houvesse redução dos gastos públicos,

menos erros seriam cobertos, menores seriam os desperdícios.

Estes pensamentos precisam sofrer algumas reflexões. Se as DESPESAS são destinadas ao atendimento das necessidades das coletividades, o decréscimo destas DESPESAS diminuiriam este atendimento. As limitações deveriam ser nos gastos com serviços administrativos, transferências improdutivas, e outras que “são simples gastos de serviços de rotina e sem finalidades outras” que não a de despendar recursos sem repercussão social ou econômica.

Fazendo-se uma analogia com as definições empresariais, poderíamos dizer que DESPESAS seriam a parte do gasto público destinado a atender às atividades-meio, e que custos seriam os gastos destinados ao atendimento das atividades-fim. Neste caso, diminuir DESPESAS seria salutar, e cortar custos diminuiria o oferecimento de unidades de serviços à população; ou seja, haveria um decréscimo no atendimento das funções governamentais elementares.

No caso, diminuir custos, poderia ser diminuir rotinas improdutivas, a superposição de atividades, a reformulação de leis inflacionárias e arcaicas, e ainda tentar impedir o aumento de um grande custo nas administrações públicas – **o custo da incompetência**.

Este é o grande sorvedouro de recursos públicos, que diuturnamente são desviados de seu objetivo principal ao serem manipulados por personagens incompetentes, descompromissadas com a causa pública, carreiristas, e que causam um rastro de destruição, cuja recuperação às vezes se torna cansativa e demorada.

Como o Controle reage às atitudes destas personagens, ou às suas omissões, uma vez que isto gera ineficiência?

Sempre sem nenhuma observação sobre a falta de capacidade de determinados dirigentes em desincumbir-se de suas missões; são os ônus políticos, das escolhas comprometidas, onde a expressão “carga de confiança” substitui a

necessidade de aptidão para o seu exercício.

Podemos considerar como controle a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade, exerce sobre a conduta funcional de outro” e então, o Controle Interno se realizaria no âmbito da administração e o Controle Externo entre os Poderes. Entende-se como vigilância, precaução, cuidado, prevenção, zelo, diligência e orientação, direção, guia, regra.

Mesmo admitindo que o Controle não deve interferir na Gestão, precisa manter-se vigilante e combativo, utilizando-se dos meios legais para impedir estes desvios administrativos, principalmente nos casos em que a coletividade é diretamente atingida.

A imprensa é, hoje em dia, no Brasil e talvez em grande parte dos países, uma grande vigilante. Ela, em muitas situações, está substituindo o Poder Público na vigilância e zelo com os dinheiros públicos, e com críticas contundentes sobre a ineficiência da Gestão.

Seria bastante oportuno que o Controle procurasse agir independente de atos formais já havidos, e buscasse os fatos que demonstram uma perda de eficácia.

Por oportuno, lemos hoje nos jornais e a mesma notícia foi veiculada nas rádios, que os empresários possuidores das concessões dos quiosques da Lagoa Rodrigo de Freitas estão contratando segurança privada para proteger o seu patrimônio, suas vidas e as de seus usuários, argumentando ainda os repórteres que, após a chegada da Guarda Municipal, a Polícia Militar não mais foi vista nos arredores. Então, há que se indagar o que estão fazendo e onde estão, sobre o efetivo militar cuja função é o policiamento militar ostensivo, para o qual mensalmente são remunerados e, se não o fazem, esta DESPESA com sua remuneração, mesmo lícita, é imoral, e seus dirigentes devem ser responsabilizados pelos danos à coletividade por esta ausência.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado para a saúde, combate à sonegação, vigilância sanitária etc... Todas são atividades que provocam DESPESAS, e devem ser realizadas como contraprestação das receitas que a coletividade entrega ao Governo.

Seguindo este raciocínio, o Controle Interno deve solicitar aos Gestores e dirigentes destas áreas, ou de quaisquer outras, que qualifiquem o nível de eficácia e eficiência de sua gestão, e questionem a ausência do atendimento à população, imputando-se as devidas responsabilidades. Seria uma medida altamente salutar e que poderia servir de respaldo a alguns gestores que não conseguem executar as suas tarefas pela total descaso do poder Central em suprir as demandas com os recursos suficientes, e que encontrariam no Controle, quer Interno ou Externo, um aliado forte e oportuno.