

Com os recursos disponíveis na administração pública, é impossível responder às demandas sociais

por Otaviano Helene*



Faltam recursos para a educação pública, assim como faltam recursos para a previdência, a saúde pública, a assistência social, a habitação, o saneamento básico e muitos outros setores de interesse social e coletivo. Esta falta de recursos ocorre porque, apesar do que pregam algumas vezes, a arrecadação do setor público brasileiro é muito pequena. De fato, quando nossos orçamentos são comparados com o que se observa em países que apresentam melhores realidades sociais, sejam eles industrialmente avançados ou não, percebemos, com clareza, quão pequeno eles são.

O setor público brasileiro dispõe, anualmente, de cerca de 32% do PIB (1) para executar todas as suas funções, enquanto o setor público dos países organizados aplica perto de 50% do PIB e, em muitos casos, valores ainda maiores. França, Bélgica, Finlândia, Suécia e Dinamarca são alguns poucos exemplos de países capitalistas industrializados cujos setores públicos dispõem de mais ou bem mais do que 50% do PIB (2). Entre os países com rendas *per capita* não muito diferentes da brasileira (alguns, acima, outros, abaixo), e cujos setores públicos investem mais do que o brasileiro, estão Cuba, Colômbia, Portugal, Líbia (dados do período anterior às ações da Otan/Estados Unidos), Iêmen, Egito, Jordânia, Jamaica, Uruguai, Venezuela, entre vários outros, alguns deles dispondendo de bem mais do que 50% do PIB (3).

Há, portanto, um grave problema quanto ao volume de recursos destinados às áreas de interesse social no Brasil. A Tabela 1, abaixo, mostra os gastos públicos em algumas dessas áreas. Os valores indicados na Tabela somam quase 30% do PIB, não estando incluída uma grande quantidade de outras despesas (como aquelas com guardas municipais, tribunais de contas, ministérios públicos, alguns ministérios e secretarias como as do trabalho, transporte, minas e energia, pesca, abastecimento e turismo, despesas administrativas dos poderes executivos, entre várias outras).

Para cumprir as metas previstas no Plano Nacional de Educação, no momento em revisão pela Câmara dos Deputados, precisaríamos cerca de 5% do PIB a mais para o setor público. A renda mensal média paga pela Previdência Social para cerca de 30 milhões de beneficiários é da ordem de R\$ 900; aumentar esse valor em 50%, o que aproximaria a renda dos aposentados da renda média dos trabalhadores ativos, implicaria uma necessidade adicional da ordem de 4% do PIB. O sistema público de saúde no Brasil dispõe de recursos da União, dos Estados e dos municípios que somam aproximadamente 3,5% do PIB; para atingir uma participação próxima daquela encontrada nos países onde o sistema público responde adequadamente à demanda, precisaríamos dobrá-lo. Apenas esses três setores – educação, previdência e saúde – exigiriam gastos públicos adicionais da ordem de 12% a 13% do PIB que, somados aos valores atuais, totalizariam aproximadamente 45% do PIB. Se as estimativas fossem estendidas para as outras áreas de interesse social e coletivo, concluiríamos que os gastos públicos brasileiros deveriam ser da ordem de 50% do PIB, como ocorre nos países mais organizados.

Tabela 1 – Despesas públicas como percentual do PIB com as principais funções do setor público. (Valores estimados com base em informações disponíveis nos orçamentos públicos e em sistematizações disponibilizadas pelo IBGE.)

Previdência	12%	Poder judiciário	1,7%
Educação	5%	Segurança (Estados)	1,1%
Saúde	3,5%	Cultura, ciência e tecnologia, desporto e lazer	0,6%
Habitação, urbanismo e saneamento	2,2%	Poder legislativo	0,5%
Assistência social (inclui Bolsa-Família)	1,3%	Forças armadas	1,6%

A pequena participação do setor público brasileiro no PIB reflete-se, obviamente, na também pequena proporção de trabalhadores por ele empregados, como mostra a Tabela 2 (4). Assim, como é impossível responder à demanda social com tão poucos recursos quando comparados com o PIB, é impossível, também, responder com tão poucos trabalhadores.

Tabela 2 – Porcentagem da força de trabalho empregada pelo setor público.

Noruega	29,3	EUA	14,6
Dinamarca	28,7	Itália	14,3
Suécia	26,2	Paraguai	13,4
Finlândia	22,9	Rep. Dominicana	13,2
França	21,9	Rep. Checa	12,8
Rússia	20,2	Espanha	12,3
Hungria	19,5	Portugal	12,1
Estônia	18,7	Holanda	12
Panamá	17,8	Áustria	11,4
Luxemburgo	17,6	Turquia	11
Reino Unido	17,4	Eslováquia	10,7
Costa Rica	17,2	Nova Zelândia	9,8
Bélgica	17,1	Polônia	9,7
Venezuela	16,6	Suíça	9,7
Canadá	16,5	Alemanha	9,6
Israel	16,5	Chile	9,1
Uruguai	16,3	África do Sul	8,9
Argentina	16,2	México	8,8
Austrália	15,6	Brasil	8,6
Irlanda	14,8	Japão	6,7
Eslovênia	14,7	Coreia	5,7

Para atingirmos a realidade dos países capitalistas onde as políticas de bem-estar social tiveram algum sucesso, seria necessário triplicar o número de trabalhadores no setor público brasileiro. Para atingirmos a realidade de alguns países latino-americanos ou de países de forte tradição liberal, como os Estados Unidos, precisaríamos aumentar em 50% ou dobrar a força de trabalho no setor público.

E o "custo Brasil"?

O que foi afirmado até aqui se choca frontalmente com um pensamento dominante e insistentemente divulgado pelos meios de comunicação: o de que a carga tributária brasileira é muito grande. Quando aos defensores desse tipo de argumento são apresentados os dados dos gastos públicos dos países mais organizados, a resposta é que aqueles países são mais ricos e que, se limitarmos a comparação com países de iguais possibilidades econômicas, veríamos que, “dentre os países em estágio de desenvolvimento equivalente ao brasileiro, o Brasil lidera, disparado, o *ranking* em carga tributária” – frase colhida no site de uma das instituições que desenvolvem campanhas contra impostos e contribuições sociais no país. Apregoam, também, que essa “enorme carga tributária” é a responsável pelo “custo Brasil”, que inviabiliza o crescimento econômico do país.

Esse tipo de argumentação deve ser respondida. Como já mostrado acima, não é verdade que todos os países em estágio de desenvolvimento do setor produtivo equivalente ao Brasil têm um setor público com uma pequena participação no PIB. Além disso, é exatamente nos países mais pobres que a necessidade da presença do setor público é maior, para fornecer bens e serviços e distribuir renda, pois nesses países a grande massa da população é bastante pauperizada.

Há muita tendenciosidade quando se comparam os gastos públicos brasileiros com o que ocorre em outros países. Na dúvida, opta-se, sempre, por aquela interpretação mais favorável para fazer com que a nossa pareça grande. Por exemplo, no caso dos Estados Unidos, grande parte das despesas de previdência e de saúde está fora das contas públicas, embora estejam embutidas nas folhas de pagamento. Para uma comparação menos tendenciosa entre o setor público brasileiro e a realidade nos Estados Unidos, seria necessário adicionar aos gastos públicos daquele país as contribuições compulsórias para previdência e saúde não incluídas nas contas públicas.

Outro aspecto ainda na linha de tendenciosidade é desconsiderar os déficits públicos dos governos, que permitem gastos bem além da arrecadação. Se esses déficits orçamentários fossem incluídos, a diferença entre o Brasil e os países mais organizados seria ainda maior.

Quanto ao argumento de que os recursos públicos no Brasil, embora bem aquém do que se observa nos países socialmente mais desenvolvidos, são maiores do que o que se observa nos países de menor renda e mais desorganizados, além de não ser uma regra geral, como já mostrado, a resposta, na forma de uma pergunta, é simples: preferimos nos parecer com países atrasados e com gravíssimos problemas sociais, que são aqueles onde o setor público é insuficiente, como no Brasil, ou com os países que se mostram mais organizados e capazes de responder às necessidades sociais de forma mais adequada e justa? Certamente a resposta para essa questão não é apenas numérica ou técnica: é ideológica.

O “custo Brasil” é apenas uma expressão de efeito usada e abusada por aqueles que não dependem dos serviços sociais fornecidos pelo setor público e que pretendem, ao difundi-la, apenas viabilizar o aumento dos seus ganhos e privilégios.

Causas da pequena arrecadação pública

A causa da pequenez do setor público no Brasil é, obviamente, a também pequena carga tributária, provocada pelos baixos valores das alíquotas de impostos, a grande sonegação e a evasão fiscal consentida (na forma de isenções).

Evidentemente, pode haver muitos problemas na política de impostos brasileira. A distribuição da arrecadação entre os vários entes da federação e a distribuição entre impostos diretos e indiretos têm sido apontados como alguns deles. Entretanto, não pode haver dúvidas quanto à limitação na arrecadação pública, em especial aquela viabilizada pelos impostos diretos. Em lugar de fazer uma comparação com o que ocorre nos países que adotam políticas tributárias minimamente justas, vamos fazer algumas comparações com o que ocorre nos Estados Unidos, que tantos esforços têm feito para impor sua política neoliberal aos outros países.

Enquanto no Brasil a alíquota máxima do imposto de renda para pessoas físicas é de 27,5%, nos Estados Unidos ela é de 35% no nível federal, à qual devem ser adicionadas as alíquotas estaduais (nos Estados Unidos, a maioria dos Estados tem imposto de renda), que

ultrapassam os 10%, e mesmo municipais. (Por exemplo, o município de Nova York tem uma alíquota máxima de imposto de renda da ordem de 4%.)

Impostos sobre o patrimônio também são comuns nos países capitalistas, tanto aqueles cobrados sobre a propriedade de bens e valores como os que incidem sobre heranças. Uma corrida de olho pela internet mostra que alíquotas máximas de impostos sobre o patrimônio nos países europeus são da ordem de 1,5%. No caso de heranças, há um exemplo norte-americano: a alíquota federal máxima, que já foi superior a 60% durante a maior parte do Século 20 e deverá atingir 55% em 2013, é hoje de 35%.

Conclusão

Não há como enfrentar nossos problemas sociais de interesse público e coletivo, entre eles, a educação, com os recursos atualmente disponíveis para o setor público. É evidente que precisamos combater a má administração e a corrupção, fatos frequentemente usados para justificar o não aumento dos recursos públicos, inclusive porque aqueles problemas comprometem a eficiência dos serviços públicos. Mas também é evidente que, com os recursos hoje disponíveis, por mais íntegra e eficiente que seja uma administração pública, é estritamente impossível responder a nossas demandas sociais. Usar o argumento de que não podemos aumentar os recursos públicos por causa da corrupção ou da má administração em nada ajuda a combater a corrupção nem a melhorar a administração. Usar esse tipo de argumento apenas contribui para colocar as pessoas contra o necessário aumento dos recursos públicos. Como é tão comum no Brasil, esse tipo de discurso apenas tira proveito de um problema, ao invés de tentar resolvê-lo.

Se queremos viabilizar um sistema educacional de qualidade, republicano e democrático, é necessário atacar a questão dos recursos públicos, aí incluídas tanto as arrecadações como, também, as dívidas públicas dos municípios, dos Estados e da União. Era isso que se esperaria que o Congresso Nacional estivesse fazendo, inclusive e especialmente com o objetivo de viabilizar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Ao invés disso, a Câmara Federal optou, aparentemente, por rever as metas financeiras previstas no PNE, já insuficientes para permitir o cumprimento das metas educacionais nele contidas. Se as metas financeiras forem revistas para baixo, vamos repetir o mesmo filme já visto durante o PNE 2001/2011: as metas simplesmente não serão cumpridas por falta de recursos.

Notas:

(1) Os valores citados são aproximados, pois há variações de ano para ano da ordem de 1% do PIB. Entretanto, essas pequenas variações não comprometem nem as comparações feitas nem as conclusões qualitativas.

(2) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/General_government_expenditure_statistics.

(3) As informações sobre os gastos públicos nos diversos países apresentam pequenas variações segundo o ano considerado e a fonte consultada, neste último caso por causa da metodologia adotada. Os países que são citados como tendo arrecadações maiores que as brasileiras as têm segundo uma mesma fonte, de tal forma que eventuais vieses devem se compensar. Fontes dos dados: Wikipedia, The CIA World Factbook e Banco Mundial.

(4) Fonte: Government at a Glance 2011, OCDE. Fonte para Costa Rica, Panamá, Venezuela, Uruguai, Argentina Paraguai e República Dominicana: Ipea, *Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução*, 2009.

* **Otaviano Helene** é professor no Instituto de Física da USP e foi presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

** Publicado originalmente no site [Correio da Cidadania](#).

