

O orçamento público e o público

Fernando Rezende¹

Resumo

O orçamento público desperta baixo interesse público, revela pesquisa recentemente conduzida pela Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape)/FGV. Não que o público desconheça a importância desse instrumento, mas a baixa credibilidade e a falta de compreensão sobre sua linguagem e dos meios de acesso à informação são decisivos para explicar o baixo interesse. Apenas setores organizados da sociedade e que têm interesses específicos sobre as decisões é que se mobilizam para entender e influenciar as decisões de gasto público. Como resultado, 60% dos brasileiros desconhecem o orçamento público e, daqueles que conhecem, apenas 4,3% informam conhecer bem a matéria.

Palavras-chaves: orçamento público; sociedade; tributos.

Abstract

The public budget down arouses public interest, reveals recent research conducted by the Brazilian School of Public Administration (Ebape) / FGV. Not that the public unaware of the importance of this instrument, but the low credibility and lack of understanding of their language and the means of access to information are crucial to explain the low interest. Only organized sectors _____ of society and who have specific interests of the decisions is that mobilize to

¹Professor da Ebape/FGV. Foi presidente do IPEA.

understand and influence the decisions of public spending. As a result, 60% of Brazilians are unaware of the public budget, and those who know, only 4.3% reported knowing the subject well.

Keywords: public budget; society; taxes.

Introdução

Inúmeros estudos sobre o orçamento público têm sido produzidos recentemente por entidades públicas, instituições de pesquisa e especialistas na matéria. O foco desses estudos varia de acordo com seus objetivos e com a diversidade de abordagens possíveis. Invariavelmente, entretanto, eles ressaltam a perda de importância do orçamento enquanto instrumento de planejamento, de controle do gasto público e de revelação das prioridades adotadas nas decisões sobre a utilização dos recursos compulsoriamente extraídos da população por via da tributação. Para muitos, o orçamento se transformou em uma peça de ficção.

As explicações para os problemas apresentados pelo orçamento no Brasil variam conforme a orientação adotada pelo analista. Uns atribuem ao enrijecimento do orçamento a causa principal de sua anemia; outros destacam a falta de transparência como o seu principal pecado. Terceiros denunciam o encurtamento do horizonte temporal como fator preponderante da perda de qualidade do gasto. A lista de problemas inclui ainda o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, a ineficácia dos mecanismos de avaliação e a baixa qualidade da gestão pública como razões importantes para o desgaste que o orçamento público sofreu ao longo do tempo.

Curiosamente, apesar do realce que o assunto adquiriu nos meios de comunicação em função de denúncias sobre a ausência de controle sobre o crescimento do gasto, que impede a redução dos impostos exigidos para financiá-los, é muito baixo o interesse que o orçamento desperta nos cidadãos brasileiros, conforme revela uma pesquisa inédita promovida pelo Programa de Estudos Fiscais da EBAPE e recém-concluída. É claro que essa falta de interesse poderia ser intuída em razão do desgaste sofrido pelo orçamento, mas faltava comprová-la. Disso, e das demais evidências colhidas pela pesquisa junto a distintos setores da sociedade brasileira, resultam significativas lições para as

lideranças políticas nacionais e para um amplo debate sobre a importância de uma profunda reforma orçamentária.

O baixo interesse revelado pela pesquisa não significa que o público desconhece a importância do orçamento. É a ausência de credibilidade, acompanhada da dificuldade de compreensão que decorre do hermetismo da linguagem e da falta de transparência do orçamento que concorrem para o desinteresse. A isso, somam-se o difícil acesso a informações e o pouco conhecimento dos meios para obtê-las. Com isso, o custo de participação torna-se muito alto e contribui para distanciar o público do orçamento.

O interesse cresce e passa a justificar um maior envolvimento com o tema quando interesses particulares estão envolvidos. Assim, setores organizados, com maior capacidade de mobilização e recursos para disporem de assessoria especializada, se esforçam para influenciar nas decisões de gasto, o que não ocorre com a grande maioria da população que não dispõe dos meios necessários para tanto.

O orçamento público, como o nome sugere, deve ser um instrumento importante de fortalecimento da democracia e de promoção do desenvolvimento da economia e do bem-estar social. Devolver credibilidade ao orçamento e criar condições para que os cidadãos brasileiros possam participar do processo de elaboração e execução do orçamento deve ser um objetivo importante a ser perseguido. Os principais resultados da pesquisa em tela são adiante resumidos.

1. Como o público vê o orçamento?

Os dados são contundentes. A maioria dos entrevistados (45%) declara que apenas ouviu falar do orçamento, e 13% deles informam que nunca ouviram falar a respeito. Portanto, quase 60% dos cidadãos brasileiros não têm conhecimento do orçamento. E da parcela restante apenas 4,3% dizem conhecê-lo bem.

É claro que essa situação muda quando se toma em conta o nível de escolaridade e a renda dos entrevistados, mas, ainda assim, o número daqueles com escolaridade média que informam não ter conhecimento do orçamento

(cerca de 57%) não é muito diferente dos que têm escolaridade inferior a 8 anos, e um terço dos cidadãos com curso superior declara desconhecer o orçamento.

O baixo conhecimento se reflete nas respostas à pergunta que solicita aos entrevistados enumerar as três ideias que vêm à cabeça quando a palavra orçamento é pronunciada. Na primeira rodada, 27% declaram não ter qualquer ideia a respeito do orçamento; 24% associam o orçamento a gastos, cerca de 15% a serviços públicos e 8% a impostos. Adicionadas as respostas às outras duas rodadas, a associação do orçamento a gastos é feita por 40% dos entrevistados e a impostos e serviços públicos por 30%. É interessante observar a diferença entre gastos e impostos na primeira resposta colhida na entrevista, que estaria refletindo a dificuldade que o cidadão enfrenta para avaliar o tamanho da carga tributária que suporta em face da complexidade do sistema tributário brasileiro.

É certo que o nível de escolaridade afeta os resultados; a total falta de noção a respeito do orçamento é muito maior nos cidadãos que possuem um baixo nível de escolaridade. Mais de 70% daqueles que têm menos de oito anos de escolaridade declaram ter nenhuma ideia sobre o orçamento. De outra parte, é bem maior entre os que possuem escolaridade média, ou superior, a associação do orçamento com a corrupção e os serviços públicos – em torno de 30%. E só naqueles com escolaridade superior, gastos e impostos são igualmente percebidos como aspectos do orçamento.

2. Conhecimento e interesse

O conhecimento e a noção que os cidadãos têm do orçamento são baixos, mas e o interesse? O conhecimento é baixo porque não há interesse, ou há outras razões para isso?

De acordo com os resultados da pesquisa, a falta de interesse não é a principal explicação para o desconhecimento. Apenas 1/5 dos entrevistados declara não ter qualquer interesse nos gastos do governo e nos impostos que são cobrados para financiá-los. O interesse é maior no caso dos impostos: 40% dos cidadãos declaram ter muito interesse nos impostos e apenas 23% dizem o mesmo com respeito aos gastos. Informações complementares obtidas em

reuniões com grupos focais indicam que os cidadãos reconhecem que o peso dos impostos não tem uma contrapartida adequada sob a forma de prestação de serviços públicos.

A manifestação de interesse também cresce com a escolaridade – 70% dos que têm curso superior declaram ter grande interesse nos impostos e pouco menos da metade informa o mesmo com respeito aos gastos.

O índice de interesse nos impostos é coerente com a declaração desse grupo com respeito ao conhecimento do orçamento, o que indicaria que os cidadãos que possuem um nível mais elevado de escolaridade relacionam mais fortemente o orçamento a impostos do que a gastos. Cabe acrescentar que este resultado reflete principalmente a percepção do grupo que reúne empregadores, empresários e profissionais liberais, o único que registra um grau de interesse em impostos e gastos semelhantes ao indicado acima.

A análise da relação entre conhecimento e interesse no orçamento público permite agrupar os cidadãos em quatro categorias: com conhecimento e com interesse; com conhecimento e sem interesse; sem conhecimento e com interesse; e sem conhecimento e sem interesse. Como vimos que o interesse se relaciona diretamente com o grau de escolaridade, de modo geral o primeiro grupo congrega os cidadãos com escolaridade superior (56% dos que têm curso superior) e está fortemente representado pelos empresários e profissionais liberais.

Na outra ponta, dos sem interesse e sem conhecimento no orçamento, estão predominantemente os que têm baixa escolaridade (pouco menos de $\frac{3}{4}$ dos que têm menos de oito anos). Mas é interessante observar que é expressivo o percentual de entrevistados com escolaridade acima da média que declaram ter conhecimento mas não interesse (cerca de 28%) e que é ainda maior a parcela dos que estão abaixo da escolaridade média que têm interesse mas não conhecimento (55%).

Tais resultados sugerem que o espaço que a mídia vem dedicando ao debate sobre a carga tributária nos últimos anos concorre para destacar o conhecimento e o interesse dos cidadãos que têm maior escolaridade, especialmente empresários e profissionais liberais, no orçamento, que são também os que têm maior acesso a essas matérias. Sugerem, de outra parte, que o desconhecimento sobre o peso dos impostos que suportam contribui para explicar o interesse, mas o desconhecimento que dos cidadãos de menor

escolaridade a respeito do orçamento.

Contudo, o acesso aos meios de comunicação não é a única explicação para que os cidadãos não conheçam o orçamento; $\frac{3}{4}$ deles informam não procurar se informar a esse respeito e embora esse percentual seja menor no caso dos que têm nível superior de escolaridade, cerca da metade destes também não buscam se informar sobre o orçamento. É claro que esse resultado seria esperado para o grupo que declarou não ter interesse no orçamento, mas, mesmo entre aqueles que têm, a procura por informações é insignificante entre os que têm interesse, mas não conhecimento – apenas 20% dos que se enquadram nesta categoria o fazem. E a maioria dos que têm interesse e conhecimento (55%) também despreza a busca por informações.

A principal explicação para a contradição apontada vem da resposta à pergunta sobre a dificuldade em compreender o orçamento. Mais de 70% dos entrevistados, inclusive os com escolaridade superior, declaram ter dificuldade em compreender o orçamento, o que dificulta o acompanhamento do orçamento e a fiscalização dos governantes.

3. O orçamento e a política

A forma como a mídia aborda o orçamento, com particular interesse em difundir matérias que abordam escândalos relacionados a desvio de verbas e à malversação de recursos, é refletida nas respostas fornecidas à pergunta que procura captar a percepção dos cidadãos com respeito a quais interesses predominam nas decisões que tratam de impostos e gastos. De modo geral, é grande a percepção de que os interesses dos políticos têm um peso mais importante, opinião essa que é particularmente clara no grupo de entrevistados com escolaridade maior do que oito anos, que têm maior acesso a jornais e revistas especializadas. Mais de $\frac{2}{3}$ desse grupo destacam o interesse dos políticos, no caso dos impostos e mais da metade afirma o mesmo para o caso dos gastos. Mas mesmo aqueles cuja escolaridade é inferior a oito anos indicam que os interesses dos políticos predominam nas decisões que se referem a impostos (mais de 50% das respostas) e rivalizam em importância com os interesses da população no que diz respeito a gastos (cerca de 45% em ambos os casos).

A percepção de que a política predomina no orçamento público se manifesta ainda no fato de $\frac{3}{4}$ dos entrevistados concordarem com a proposição de que o governo define o que vai gastar pensando mais nas próximas eleições do que no futuro do país. Contraditoriamente, entretanto, não existe disposição para mudar essa realidade mediante o uso do voto. Cerca de apenas 40% dos cidadãos declaram ter sempre em consideração os impostos e os gastos na hora de votar e 30% deles pensam nisso nunca ou raramente.

Provavelmente a contradição apontada deve-se à percepção de que o orçamento não traduz a realidade, pois 80% dos entrevistados acreditam que existe uma grande diferença entre os gastos que o orçamento público contempla e o que de fato ocorre.

Considerações finais

As evidências colhidas na pesquisa suscitam questões interessantes que devem ser objeto de novas investigações sobre o tema:

- a) Por que o reconhecimento da importância do orçamento não se traduz na busca por conhecimento e informação? É mero descaso, ou o reconhecimento de que o orçamento não traduz o que de fato é gasto?
- b) Por que os meios de comunicação não atribuem maior importância à divulgação do orçamento?
- c) Por que os tributos têm posição mais elevada nos itens que despertam o interesse dos cidadãos?
- d) Qual a importância de estudos e análises periódicos voltados para a transparência orçamentária?