

Em campanha

É uma pena que uso eficiente de recursos públicos não renda votos

Cecilia Machado

Economista, é professora da EPGE (Escola Brasileira de Economia e Finanças) da FGV

Com mais de três meses de atraso, o Orçamento de 2021 foi, enfim, aprovado, na semana passada. Sabendo da existência da pandemia, o Orçamento deveria ter ao menos cortado gastos para acomodar despesas em saúde, suporte social e sustentação do mercado de trabalho.

Não foi o que se viu. O Orçamento —comprometido com despesas obrigatórias em quase toda a sua totalidade— não conseguiu abrir espaço para programas voltados ao enfrentamento da crise sanitária.

O auxílio emergencial, por exemplo, só foi possível através da PEC Emergencial, com contrapartidas muito aquém da nova rodada de transferências. Já os programas de manutenção de emprego seguem

sem perspectiva de renovação, e, se emplacarem, tudo indica que virão via créditos extraordinários, que são instrumentos para pagamento de despesas urgentes e imprevisíveis. Como se o colapso do mercado de trabalho de agora não fosse tragédia anunciada desde 2020.

Mas, se recursos para programas de enfrentamento à crise sanitária são de difícil manejo, o mesmo não se pode dizer da expansão do Orçamento dedicado às emendas parlamentares, que foram contempladas não apenas em sua previsão original como ampliadas em R\$ 26 bilhões por meio de maquiagem contábil que não para de pé, de acordo com muitos analistas. Afinal, 2022 é ano de eleição, e deputados

e senadores buscam, mais do que nunca, imprimir suas digitais em ações voltadas diretamente ao seu eleitorado.

Para 2021, são R\$ 48,8 bilhões dedicados às emendas parlamentares, montante que vem crescendo expressivamente ao longo dos anos, especialmente após a aprovação do Orçamento impositivo, que torna a execução das emendas obrigatória.

Em teoria, as emendas parlamentares cumprem um papel importante: constituem ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo para participar e alterar o Orçamento-Geral da União, proposto pelo Executivo. Através delas, é possível destinar recursos a regiões remotas ou a necessidades específicas, outrora

invisíveis à destinação de recursos voluntários da União, seja por limitações técnicas, seja por desconhecimento, por parte do governo federal, do que cada município precisa.

Nesse sentido, deputados e senadores, que têm maior conhecimento sobre as necessidades da população na sua região de origem, podem corrigir falhas na alocação de recursos que inevitavelmente acontecem em um país de enorme dimensão territorial, como o Brasil.

Na prática, a execução descentralizada e atomizada das emendas parlamentares pode encontrar outros tantos desafios na sua implementação, o que põe esse mecanismo bastante longe do uso eficiente de recursos orçamentários tão escassos.

Primeiro, a discricionariedade individual dos parlamentares na escolha de projetos vem ao custo de uma avaliação mais ampla de alternativas para a aplicação dos recursos, e nesse sentido é falha na identificação de ações prioritárias. Além disso, muitos municípios, especialmente os menores, não têm levantamento prévio de suas necessidades através de estudos realizados com critérios técnicos.

De forma relacionada, a distribuição de recursos em emendas individuais é feita de forma igualitária entre os parlamentares, e, dessa forma, inevitavelmente atende a regras (aproximadamente) populacionais na sua alocação. Inexistem critérios de necessidade ou custo-efetividade dos projetos, que passam a seguir lógica populista ou eleitoral, já que os parlamentares tendem a priorizar a alocação dos recursos nas regiões de origem — ainda que os maiores gargalos possam estar em outras regiões ou municípios.

Por fim, muitas das emendas acabam sendo direcionadas a infraestrutura e urbanismo: o

Ministério do Desenvolvimento Regional é o segundo maior destinatário de recursos. Mas, de acordo com o TCU, o tempo médio para a execução de uma carteira de obras representativas das que são propostas via emenda parlamentar vem aumentando ao longo dos anos e hoje chega a alcançar 97 meses, pouco mais de oito anos, comprometendo o sucesso do investimento destinado às obras.

Soma-se a tudo isso o fato de que a execução dos projetos propostos acarreta um custo administrativo — de avaliação, acompanhamento e auditoria — excessivamente elevado em comparação ao valor das emendas, muitos dos quais não são contabilizados no Orçamento proposto.

A expansão de gastos na direção de um Orçamento de baixo custo-efetividade, que busca primordialmente fidelizar o eleitorado na conversão em votos, é tudo o que não precisamos na atual conjuntura econômica e severidade da crise sanitária. É uma pena que uso eficiente de recursos públicos não renda votos.