

# **Ciclo orçamentário das políticas públicas e financiamento constitucionalmente adequado dos direitos à educação e à saúde**

**Élida Graziane Pinto**

Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

elida.graziane@gmail.com

Avenida Rangel Pestana, 315, 6º Andar, Prédio Sede - Centro - São Paulo - SP - CEP: 01017-906

No controle de políticas públicas e em tempos de severa crise fiscal, nenhum desafio é mais contemporâneo, a despeito de antigo, quanto o da qualidade do gasto público, sobretudo na seara dos gastos mínimos em saúde e educação. Combate à corrupção e vinculações orçamentárias são temas acessórios àquele, pois a deficiência na sua apreensão amplifica as fragilidades e sobrecarrega as demandas institucionais em face da defesa fragmentada da probidade e da legalidade.

Aprender a gastar bem é mais importante, a médio e longo prazo, do que punir quem gasta mal, muito embora ambas as tarefas sejam reciprocamente relacionadas e interdependentes. Mas o que é gasto de qualidade? Como avaliá-lo? Quais são as variáveis que integram a adjetivação “de qualidade”? Exemplos banais poderiam ser aqui inicialmente arrolados para indicar, dentre outros critérios, o tempo de consecução do objeto da despesa (rápido/ demorado), o custo-benefício (barato/caro), a incorporação de novas tecnologias (moderno/ tradicional), sem falar na satisfação, ou não, dos destinatários da ação governamental com a sua fruição (efetivo/ inefetivo).

Ocorre, contudo, que não há respostas universais, abstratas e prévias para o difícil desafio de incorporar a qualidade do gasto público como parâmetro que se soma à sua legalidade e aos demais filtros de tutela da indisponibilidade do interesse público pelo particular que o administra.

Se soubéssemos coletivamente avaliar programas, mensurando seus resultados em face dos seus custos e contrastando planejado em face do realizado, teríamos maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos. O caráter trágico<sup>1</sup> de tal constatação reside no fato de que, a despeito de parecer simples no campo do discurso abstrato, complexo é operacionalizá-la no mundo da vida em sociedade.

---

<sup>1</sup>A esse respeito, vale a leitura de: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G.; COIMBRA, M. *Política social e a questão da pobreza*. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1998, p. 33-63.

É importante, contudo, assumir essa premissa, até para que não percamos de vista o esforço pedagógico de devolver ao gestor a responsabilidade inadiável de planejar e executar bem o enfrentamento dos problemas sociais sob sua alçada. Assim como precisamos devolver para a sociedade o quanto lhe cabe de compreensão do caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos.

Ora, o desafio é o de superar soluções aparentemente fáceis (inclusive a de um teto fiscal referido à mera correção monetária do patamar de despesas primárias do ano anterior) e que, por isso mesmo, geram perdas para o processo democrático ao infantilizar o gestor, simplificar a dinâmica do controle e substituir o cidadão como o principal agente de pressão por mudanças sociais em todas as instâncias competentes.

Dito de outro modo, os tempos atuais reclamam mudança de mirada para reequilibrar – legitimamente – a relação entre meios e fins no controle da ação estatal e, em especial, das políticas públicas a seu encargo. A prevalência dos controles formais, a pretexto de legalidade estrita, contenção da discricionariedade, impessoalidade etc, faz grande sentido em contextos de superação do trato patrimonial da coisa pública, como, aliás, era o período constituinte de 1987 no Brasil. Mas a condição da obediência formal à estrita legalidade, embora necessária, não é suficiente para, ao longo do tempo, promover aquele equilíbrio entre meios e fins que justificam a atividade de administrar interesse alheio.

O dilema é que a pluralidade de controles de meios e formalidades tende, no médio prazo, a nos conduzir a mais procedimentos formais por serem controlados e mais instâncias de recheagem. Por outro lado, não podemos admitir que os fins justifiquem a adoção de quaisquer meios, por mais ilegítimos que eles sejam.

Para além desse impasse, fato é que nossa indolência pós-Constituição de 1988 nos leva à cômoda e ingênua crença de que bastam mais leis, tetos fiscais lineares e mais controles formais do seu cumprimento igualmente formal para que tudo se resolva.

O cidadão que delega poder ao Estado, para que ele aja em seu nome e “resolva” suas demandas, precisa compreender que o alcance satisfatório dos resultados não é consequência imediata do cumprimento da lei, tampouco de decisões judiciais que busquem sua eficácia. A vigilância da cidadania atenta integra e induz ativamente o processo de maior transparência e efetividade da ação governamental

em prol da máxima eficácia dos direitos fundamentais.

Eis que emerge o complexo e necessário tema da finalidade, de como alcançá-la, a que custo e dentro de qual dinâmica que lhe confira legitimidade. Nova tragédia? Certamente aqui também não se abrem aos nossos pés caminhos prontos e simples.

O primeiro passo para a compreensão de todo esse imbróglio é, pois, reconhecer nossas sérias dificuldades de, paradoxalmente, compreendê-lo. Precisamos, nesse sentido, assumir como limitadas quaisquer soluções aparentemente universais, abstratas e apriorísticas. Isso porque políticas públicas relativas à efetividade de direitos fundamentais como os da saúde e da educação reclamam escolhas feitas dinâmica e diuturnamente no curso do seu processo de formulação, implementação e avaliação, à luz das nuances e dos interesses envolvidos contextualmente ali.

A título de exemplo pedagógico, é interessante retomarmos a longa trajetória de fixação do dever de gasto mínimo em educação, que remonta à Constituição Republicana de 1934. Passados mais de 80 (oitenta) anos de tal regime de piso constitucional de gastos públicos no setor, o direito à educação no Brasil ainda carece de efetividade, sobretudo quando consideramos que o desafio da oferta em caráter universal da educação básica obrigatória para as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos deve se realizar – concomitantemente – com o dever de observância a um padrão mínimo de qualidade.

Gastar bem nesse setor requer esforços de construção coletiva e enraizamento das soluções nas realidades a que se destinam, o que implica coordenação de ações e diálogo permanente entre agentes públicos responsáveis, pais, alunos e instâncias de controle.

Igual perspectiva se aplica aos gastos governamentais em ações e serviços públicos de saúde, sobretudo no desequilibrado fluxo de despesas com atendimento hospitalar (tratamento da doença) em face da primazia da atenção primária em saúde (prevenção e promoção da saúde). Disso é reflexo a própria judicialização referida a demandas individuais incidente sobre o grau de cobertura e qualidade dos serviços do Sistema Único de Saúde.

Daí decorre o segundo passo: para problemas realmente complexos e estruturais, as respostas não de considerar as circunstâncias contextuais em que não de incidir. Dito de outro modo, precisamos mitigar um pouco o fetiche das soluções jurídicas criadas em âmbito nacional e controladas como se o mérito delas fosse uma questão de fiel obediência à receita uniforme e padrão.

Melhor seria se os planejamentos intertemporais de cada ente da federação fossem bem

formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais, para que, assim, pudessem ser lidos e, por conseguinte, avaliada a conformidade e a efetividade da sua execução.

Nosso déficit – seja na educação que conta com piso constitucional de gasto há tantas décadas, seja na saúde que teve sua vinculação orçamentária oriunda das receitas do Orçamento da Seguridade Social e do dever de gasto mínimo fixado a partir da EC 29/2000, seja, enfim, nas demais políticas públicas – consiste na falta de diagnóstico tópico dos problemas, para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das leis do ciclo orçamentário.

Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos às vinculações de gasto mínimo e de teto fiscal *ex ante*, aos controles formais, ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade.

Há muita ingenuidade e um tanto de inércia preguiçosa nessa nossa forma cultural de agir: soluções normativas universais, abstratas e apriorísticas, se aplicadas sem o devido cuidado da sua contextualização e reflexão sobre os cidadãos afetados, produzem resultados injustos e, paradoxalmente, inefetivos.

Este é o estágio atual do debate sobre o controle da qualidade do gasto público como um todo e, especial, em saúde e educação no país: déficit de planejamento suficiente, que, por seu turno, implica execução desidiosa de regras padronizadas, cujo controle formal encerra esse ciclo pobre de reflexão sobre onde queremos chegar.

Não há coerência ao longo do tempo entre o conteúdo dos sucessivos instrumentos de planejamento estatal e a sua ação prática, tampouco o controle é capaz de retroalimentar o planejamento, já que muito precariamente aquele orienta a esse sobre como aprimorar seus déficits de compreensão e cobertura.

Assim superpostas as mazelas, vemos um perfil de gestor, que se revela como um contínuo gerador de respostas de curto fôlego, para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas, apenas remediando suas consequências opacamente.

Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais (mesmo quando promete ajuste fiscal severo) como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções

fundadas na metodologia primária da tentativa-e-erro.

Sem incorporação de aprendizagem e sem continuidade dos serviços públicos, vivemos – a cada mudança de mandatário eleitoral – esforços caudalosos de começar o que já estava em curso, porque não sabemos fazer correções intermediárias e aprimorar planos que alcancem mais de um mandato eletivo.

Precisamos adotar estratégias de comparação de indicadores dentro e fora do país, atrair lições de sistemas bem-sucedidos para replicá-las na medida do possível, bem como depurar práticas de gestão reconhecidamente ineptas. Aprender corrigindo, comparando, enfim, buscando melhor compreender, para só, então, propor soluções mais densas e, por óbvio, mais atentas à realidade em que serão aplicadas.

Ora, tentar e errar sucessivas vezes, tráfegando de um extremo a outro no trato do interesse público, no cumprimento seletivo da Constituição de 1988 e no manejo de recursos sabidamente escassos não é uma questão com a qual possamos nos acomodar. A coerência e a responsabilidade temporalmente estendida<sup>2</sup> das políticas públicas reclamam de nós, ao menos, maior apreço pelo caráter autovinculante do planejamento, pela execução aderente ao planejado e pelo controle reflexivo de como superar os erros, para neles não voltarmos a incorrer.

Gasto público de qualidade, sob esse prisma de análise, significa gasto bem planejado, cuja execução se revele aderente às estimativas de custo e resultado, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento. Dito de forma ainda mais direta, gasto adequado é aquele que é resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização. Mas para sabê-lo resolutivo, o próprio problema há de estar bem delineado e suas rotas de enfrentamento deverão ter sido intensamente analisadas, sob pena de voltarmos ao ciclo vicioso de não termos clareza sobre o que fazer para não repetirmos os erros do passado.

Aqui chegamos e nos confrontamos com uma constatação que nos impacta e nos conclama institucionalmente no âmbito do controle da Administração Pública. Eis a razão pela qual nos permitimos conduzir o debate a uma inflexão vigorosa, mas agora já em sede de linhas conclusivas.

Somos corresponsáveis – no âmbito do Ministério Público brasileiro – pelo cenário em que nos

---

<sup>2</sup>Tal debate pode ser aprofundado em: STARK, David; BRUSZT, Laszlo. *ENABLING CONSTRAINTS: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.**, São Paulo, v. 13, n. 36., Feb. 1998. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 11 May 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091998000100002>.

encontramos, tanto pelo muito que já avançamos, mas também pelo quanto ainda precisamos construir coletivamente em busca da responsabilidade estendida no ciclo das políticas públicas.

Se há no ordenamento pátrio um conjunto de órgãos com atribuições que, cotidiana e dinamicamente, é capaz de aferir o fluxo do planejamento e sua execução consonante com a busca de soluções efetivas para os problemas da sociedade, à luz do ciclo orçamentário, bem como à luz da avaliação dos mais diversos atos de gestão, tal arranjo reside nos sistemas de controle interno e externo a que referem os arts. 71 e 74, bem como na tutela da ordem jurídica e dos interesses sociais, tal como definido no art. 127, todos da CR/1988.

O *locus* adequado para falar em controle de políticas públicas e avaliação da qualidade do gasto público necessariamente se assenta na interface entre os diversos fluxos de controle (interno, externo, social e judicial).

Enquanto não formos mais incisivos no controle do planejamento insuficiente e da falta de estruturas de controle interno capazes de avaliar os resultados dos programas elaborados, continuaremos diante de gestores infantilizados pela obediência meramente formal e, por isso, simbólica a ditames legais.

O ciclo tende a se reproduzir de forma viciosa e falaciosa, enredando-nos, sobremaneira em um baixo nível de efetividade das políticas públicas e do próprio papel constitucional do controle da Administração Pública.

Para avançarmos, precisamos assumir nosso escopo pedagógico de retroalimentar o planejamento acerca das suas falhas e insuficiências, devolvendo ao gestor o peso da sua responsabilidade pelo planejamento suficiente e pelo controle interno que reflita o alcance do que foi executado, diante do que propusera à sociedade, na forma das suas leis orçamentárias.

Ora, o ponto nodal, verdadeiro eixo crítico da qualidade e efetividade do gasto público em saúde e educação passa, necessariamente, pela exigência de que os planos estatais, sobretudo as leis do ciclo orçamentário contenham indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implica estimativa de custo unitário e global.

Uma vez, assim, formulado, devemos assumir tal planejamento como vinculante para o gestor, na medida em que sua execução parcial ou inexecução requer motivação consistente, porquanto consentânea com os fatos que intervieram em sua rota.

Assim o controle, além de ser um teste de conformidade com o ordenamento pátrio, cada vez mais assumirá a feição de checagem de aderência entre, de um lado, o planejado e o executado e, de outro, entre o planejado e a sua suficiência com a realidade conflituosa sobre a qual ele incidiu.

Não há receita fácil, nem solução milagrosa. O caminho não passa pela substituição do gestor ou do legislador pelos órgãos de controle, tampouco pelo Ministério Público, mas por sua progressiva responsabilização intertemporal, em busca de maior coerência entre seu diálogo com a sociedade e os resultados dos programas que lhe foram afiançados como capazes de resolver aqueles problemas eleitos circunstancialmente como prioritários.

Esta é a força pedagógica de todas as instâncias de controle, ao devolverem, tanto quanto possível, para a sociedade o papel de avaliar o curso da ação governamental. A melhor e mais viável forma de fazê-lo, sob o pálio do Estado Democrático de Direito, reside nessa busca pela máxima efetividade do ciclo orçamentário como o eixo garantidor dos direitos fundamentais.

É, em suma, por dentro da legalidade do ciclo orçamentário que se abre o caminho do controle de políticas públicas e, por via de consequência, da qualidade do gasto público. Esse que é o único roteiro, de fato, capaz de promover a máxima eficácia dos direitos fundamentais à saúde e à educação, conforme a alocação constitucionalmente adequada dos seus correspondentes gastos mínimos.

Em tempos, como o que se sucede com a PEC 241/2016, de esvaziamento e revisão do dever de progressividade na oferta dos direitos fundamentais à saúde e à educação, o controle do ciclo orçamentário e da sua instrumentalidade constitutiva na efetividade dos direitos sociais se revela, nesse sentido, como a última fronteira de contenção do risco de retrocesso e dos arbítrios.