

ORÇAMENTO MUNICIPAL - UMA SIMPLIFICAÇÃO

Quando alguém recebe seu salário mensal e o separa em partes, para pagar alimentação, aluguel, vestuário, livros e material escolar e reserva uma parcela para a poupança, que permitirá comprar, daqui a quatro meses, o berço para o nenê que vai nascer, está fazendo um exercício de orçamentação. Está procurando ajustar o dinheiro de que dispõe e gastá-lo adequadamente nas coisas que julga serem mais importantes para a sua vida, para a sua sobrevivência, para o seu bem-estar e o da sua família. Algumas dessas coisas são absolutamente necessárias. Outras, podem ser reduzidas, ou podem aguardar até que venha um aumento de salário.

O serviço público funciona mais ou menos da mesma maneira. A família que precisa ser atendida é toda a população à qual deve servir. O salário, no serviço público, são as receitas dos impostos, das taxas e dos serviços que presta. A sua despesa é o conjunto dos pagamentos que tem de fazer ao funcionalismo e pelos materiais que utiliza, os serviços que contrata: a coleta de lixo, o fornecimento de iluminação pública, o calçamento das ruas, a saúde e a educação, entre outros. Quando as necessidades da população são maiores do que os recursos de que dispõe o setor público (e é quase sempre assim), o remédio é reduzir a qualidade e a quantidade dos serviços que são prestados, ou aumentar o valor dos impostos e das taxas daqueles que os pagam, para conseguir mais receita, ou, ainda, contratar empréstimos, que terão de ser pagos nas épocas em que se vencerem.

A medida que a cidade cresce e a sua população aumenta de forma acelerada, as coisas que precisam ser feitas, isto é, as necessidades públicas, se multiplicam muito mais rapidamente. Já não é possível coletar o lixo pelos métodos antigos; é preciso encontrar novas áreas para depositá-lo ou consumi-lo, para não tornar piores as condições do ambiente local. E assim costuma acontecer com to-

964

dos os seerviços. As necessidades aumentam muito, enquanto as receitas do município não se elevam em valores capazes de manter os mesmos níveis dos serviços prestados anteriormente. Algumas coisas precisam ser reduzidas, para que outras menos dispensáveis possam aumentar.

A família cresceu, os filhos vão à escola e precisam de melhor alimentação e de diversão, de vestuário mais caro, mas o salário do chefe da família não cresceu tanto. É preciso sacrificar algumas coisas agora, para garantir o futuro das coisas mais importantes. É preciso planejar o futuro e fazer escolhas agora.

Assim é no governo.

É necessário escolher o que fazer em primeiro lugar, em segundo lugar, etc. Isso se chama hierarquizar as escolhas. Neste ano vamos estender as redes de água e esgoto para tal e qual área da cidade; daqui a dois anos será preciso construir mais uma hidráulica; depois trataremos de despoluir o rio, e assim por diante, em cada um dos setores da atividade municipal.

Essas decisões gerais, ou diretrizes de planejamento, vão dar origem a um plano de governo para um dado período administrativo, geralmente a duração do mandato de um prefeito, ou seja, 4 anos.

Estabelecidos os objetivos que devem ser atingidos, é preciso agora avaliar quanto custa fazer essas coisas e comparar esse total com o total dos recursos financeiros de que a administração vai dispor em cada período, geralmente a cada ano. Aqui começa o processo de elaboração do orçamento.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O ORÇAMENTO é um instrumento de trabalho, que permite sistematizar as atividades que se pretende executar, organizando-as no tempo e já estabelecendo quanto vai custar cada uma delas e de onde serão retirados os recursos financeiros para pagá-las.

Para elaborar um orçamento, então, é preciso conhecer o que se pretende realizar, quanto custa cada uma dessas realizações (DESPESA) e os recursos que serão utilizados para pagar por

elas (RECEITA).

Assim como no orçamento familiar, onde o que se precisa comprar é sempre maior, as receitas, como os salários, são sempre muito limitadas, porque a população sempre espera receber cada vez mais serviços públicos, mas muito poucos dentro dela estão dispostos a gastar mais dinheiro nisso.

RECEITAS PÚBLICAS

A principal fonte de recursos financeiros da administração pública são os chamados TRIBUTOS, que são impostos, taxas e contribuição de melhoria. São exemplos: de impostos, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que é cobrado de quem possui casa ou terreno em área da cidade; de taxas, a Taxa de Expediente, que é paga somente por quem precisa requerer alguma coisa na Prefeitura. A contribuição de melhoria, que não vem sendo cobrada, seria devida por aqueles cidadãos que tivessem recebido alguma vantagem, em decorrência de obra realizada pelo Município, como a valorização do seu imóvel porque a Prefeitura abriu e pavimentou uma nova rua, que passa nos fundos dessa propriedade.

Há outros tipos de recursos financeiros que provêm da prestação de serviços - de água e esgotos, de coleta de lixo; de aluguéis de imóveis e outras de menor valor.

Em Porto Alegre, do total dos recursos que a Prefeitura utiliza, apenas a metade corresponde a essa cobrança direta da população. Em outras palavras, somente a metade são recursos próprios, do seu próprio trabalho.

A outra metade o Município recebe do Estado e da União (Governo Federal), através de um mecanismo que se chama TRANSFERÊNCIA. Como o Estado e a União também possuem seus próprios tributos, distintos dos cobrados pelo Município, a lei manda que eles repartam esses recursos com os governos locais, em parcelas que variam de acordo com o tipo de imposto transferido.

140

Somando tudo o que recebe do seu próprio trabalho e o que lhe é transferido pelos outros governos, às vezes ainda ficam faltando recursos para pagar tudo o que o Município escolheu como indispensável para fazer. Então ele precisa pedir empréstimos aos bancos nacionais, ou estrangeiros, passando a endividar-se. Cria-se por esse mecanismo, o que se chama DÍVIDA PÚBLICA. A contratação desses empréstimos, que precisam ser devolvidos em anos posteriores, encontra justificativa sempre que se destinem ao pagamento de obras que precisam ser feitas com urgência.

Todos os anos, na época em que deve ser feito o orçamento, as diversas possibilidades de receita são avaliadas, são propostos os aumentos que precisam ser dados em cada um deles e se estabelece o valor total dos recursos de que o Município poderá valer-se no ano seguinte. Esse é o total que indicará o limite dos gastos que poderão ser feitos e as escolhas das necessidades que serão atendidas através da DESPESA.

DESPESAS PÚBLICAS

Tudo seria muito simples se os administradores pudessem também reduzir os gastos de alguns tipos, ou de alguns setores, para poderem gastar mais em outros, mais necessários. Acontece que, assim como não dá para deixar de comer, ou de vestir-se, ou de morar em algum lugar, uma parte considerável da RECEITA precisa ser gasta em coisas que já foram estabelecidas antes, ou seja, em DESPESAS COMPULSÓRIAS.

De maneira muito simplificada, pode-se dizer que existem dois grandes grupos de despesas. Num, os gastos se destinam a manter os serviços que já foram criados anteriormente e a conservar as obras já realizadas, para que não se desgastem e se destruam. São as chamadas DESPESAS CORRENTES. No outro grupo estão reunidos os gastos para construir ou adquirir coisas novas e maior durabilidade: as obras públicas (os edifícios, as novas ruas, os viadutos) os equipamentos (máquinas e veículos principalmente) e ainda o pagamento dos empréstimos feitos. São as DESPESAS DE CAPITAL.



A As despesas correntes são parecidas com o pagamento do aluguel, a despesa do super mercado, o conserto das telhas quebradas. Todas as coisas pagas por esse tipo de despesa correspondem a consumo de bens, ou de serviços, ou à reposição de partes desgastadas de alguma coisa que já se possuía. Não aumentam a riqueza de quem gasta com elas, embora também sejam necessárias. para o bem-estar das pessoas.

Já as despesas de capital significam um aumento da riqueza ou do bem-estar, porque criam coisas novas (ruas, praças, prédios, etc). Esses novos bens, na verdade, significam aumento da riqueza da própria população, que é a proprietária de tudo o que o serviço público produz. É como adquirir uma geladeira, ou uma casa que não se possuía. A cidade fica mais rica.

Mas a realização de obras determina também o aumento das coisas que precisam ser conservadas. Assim, cada vez que se faz uma obra, o orçamento do ano seguinte tem que reservar um pouco mais de despesas correntes para conservar essa nova obra e todas as outras, que foram feitas no passado. Da mesma maneira, toda vez que o município cria algum tipo novo de serviço, tem que pagá-lo daí para a frente, se quiser mantê-lo.

Então, é bastante normal que, quanto mais antigo e maior seja o município, tanto maior seja também o valor dos gastos correntes e das despesas compulsórias.

Para funcionar a contento, o Município precisa manter um corpo de funcionários, que recebem salários mensais e que não podem ser demitidos quando a situação vai mal. Esses gastos obrigatórios são DESPESAS COM PESSOAL: com engenheiros, professores, médicos, funcionários burocráticos, serventes, motoristas, enfim, todos os empregados mantidos diretamente pela Prefeitura e as despesas previdenciárias a eles associadas.

Também para funcionar, precisa de lápis, papéis, livros, medicamentos, combustível, asfalto, luvas, botas, capacetes, etc. Esses são MATERIAL DE CONSUMO.

10/07

Mas o Município não faz sozinho e diretamente todas as coisas que entrega à comunidade ou que necessita para seus trabalhos complementares. Alguns serviços ele precisa comprar prontos: aluga automóveis, paga passagens, manda imprimir documentos, compra a eletricidade para iluminação das ruas, etc. Esses são chamados SERVIÇOS DE TERCEIROS.

Em certos casos, assim como recebe transferências da União e do Estado, o Município também tem de entregar recursos financeiros a outras entidades - normalmente criadas pelo próprio Município para executarem por ele trabalhos especiais. Como elas não dispõem de recursos próprios, recebem TRANSFERÊNCIAS da Prefeitura, que serão destinadas, de acordo com as coisas que serão feitas, para o pagamento de despesas correntes ou de capital. Encontram-se nesse caso o DEMHAB e o DMLU e outros órgãos da chamada administração indireta, que recebem mensalmente dinheiro da Prefeitura.

O conjunto de todos esses gastos - Pessoal, Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Transferências, com o passar do tempo e com a permanência das necessidades que os geraram, acabam por transformar-se em DESPESAS COMPULSÓRIAS, isto é, que precisam ser pagas obrigatoriamente, independentemente das escolhas de outras necessidades a serem atendidas. É assim, também, com as dívidas que tiverem sido contratadas anteriormente.

Como as RECEITAS não crescem na mesma velocidade das DESPESAS, porque as necessidades que dão origem ao gasto são muito mais numerosas, a cada ano que passa, o volume das despesas compulsórias consome cada vez maior parcela dos recursos do Município e sobra cada vez menos para as despesas de capital, que geram novas riquezas e permitem a expansão da cidade.

Examinando os orçamentos de Porto Alegre ao longo do tempo, pode-se observar que, de cada 100 cruzados novos de receita, somente uns 10 cruzados novos são utilizados para obras novas (INVESTIMENTOS), enquanto os 90 cruzados novos restantes precisam

pagar gastos obrigatórios.

Como as obras precisam ser feitas de qualquer maneira, sob pena de resultar um desequilíbrio muito grande nas carências da cidade e da sua população, a Prefeitura tem de recorrer a empréstimos para investimentos - em vilas populares, em canalizações de riachos e córregos, em pavimentações de ruas e na melhoria dos transportes, na construção de escolas, creches e postos de saúde, entre outras obras importantes.

AS DESPESAS COMPULSÓRIAS

O Município de Porto Alegre tem um quadro de servidores que chega próximo dos 20 mil funcionários, contando-se aqui os empregados da Prefeitura propriamente dita, das autarquias (Departamentos Municipais de Água e Esgotos, de Habitação e de Limpeza Urbana), a Câmara Municipal, as empresas (Empresa Porto Alegrense de Turismo- EPATUR e de Processamento de Dados- PROCEMPA) e da sua Fundação de Educação Social e Comunitária-FESC, incluindo-se os aposentados, os cargos em comissão e os cargos de direção, estes passageiros em cada administração que se instala, pois entram e saem com os governantes.

Cada uma dessas organizações tem seu próprio orçamento a cada ano, mas nem todas possuem recursos próprios suficientes para pagarem por suas despesas totais, socorrendo-se, quase sempre, da unidade central da Prefeitura.

Esta, por sua vez, está dividida em 11 Secretarias, 2 Departamentos e um Gabinete, que é o do Prefeito, cada qual com seus recursos e com suas despesas específicas.

Então, com a estrutura de distribuição das atividades que cada um dos setores já vem realizando, existe um volume muito grande de despesas que se tornam obrigatórias e que consomem quase todos os recursos do Município.

Pagamento de pessoal e encargos sociais, dívida pública, transferências a DEMHAB, DMLU, FESC, EPATUR, Associação dos Funcionários Municipais, para bolsas de estudo, serviços de terceiros (PROCEMPA, CARRÍS, CEEE), pagamentos de sentenças judiciais e outros gastos de menor significação financeira, mas que também precisam ser pagos, absorvem quase toda a receita. Na verdade, sobram cerca de 10 cruzados novos em cada 100, para comprar material de consumo, outros serviços de terceiros e para realizar desapropriações de terrenos e construção de obras públicas e compra de equipamentos necessários.

A PARTE DISCUTÍVEL DO ORÇAMENTO

Além da organização dos serviços que presta a todos os porto-alegrenses, o Município precisa também realizar obras naqueles locais que a administração escolhe como mais necessitados, que coloca no seu plano de governo e, depois, distribui nos orçamentos, juntamente com recursos financeiros que irão pagar por eles.

Esta parte, entretanto, é muito pequena para atender a todas as reclamações da população, a todas as carências dos locais mais necessitados. E não existe, pelo menos em um primeiro momento, uma maneira rápida de modificar essa situação.

Por mais que se consulte a população sobre as coisas que ela deseja que a Prefeitura realize, em favor das comunidades localizadas nos diferentes bairros da Capital, ainda assim não haverá, depois de pagas as despesas compulsórias, recursos maiores do que 10 por cento de todos os valores recebidos anualmente.

É preciso eleger e escolher, entre tantas coisas, aquelas que forem mais indispensáveis. Alguns terão que esperar, para que outros possam ser atendidos primeiro. E todos terão de concordar em que a Prefeitura não tem como atender a todos ao mesmo tempo.

