



Claudio Porto¹, Rodrigo Ventura² e Sol Garson³

Municípios: um choque de gestão para atravessar a crise econômica

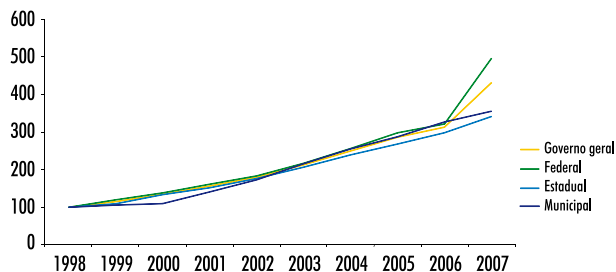
A importância dos municípios na gestão pública brasileira tem aumentado visivelmente nos últimos anos. Decorrente da promulgação da Constituição de 1988 – quando foram descentralizados e municipalizados alguns dos principais serviços públicos essenciais – esse fenômeno se ancora ainda na consolidação da democracia e na maior cobrança da sociedade por resultados junto às esferas de poder mais próximas a ela. Estima-se que, hoje em dia, os municípios sejam responsáveis pela execução de cerca de 45% dos investimentos públicos. Quando se incorporam as transferências obrigatórias e voluntárias federais e estaduais, observa-se que cerca de 17% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro passa pelas mãos dos municípios.

Soma-se a isso que, nos últimos dez anos, os municípios brasilei-

ros experimentaram um ciclo de bonança fiscal, sustentado pela expansão das suas receitas. Entre 1998 e 2007, a receita tributária municipal cresceu, em termos correntes, a uma taxa média anual de 13%. O crescimento acumulado no período foi da ordem de 255% – superior àquele registrado pelos estados (241%) e inferior ao resultado da União (395%) no mesmo período.

As transferências federais para os municípios em 2008 também tiveram crescimento expressivo, impulsionadas pelo crescimento da arrecadação do Imposto de Renda, do qual 23% destinam-se aos municípios via Fundo de Participação dos Municípios. Da parte dos estados, o bom desempenho do ICMS e do IPVA, partilhados com os municípios, trouxe mais um reforço para o financiamento das ações municipais.

Receita tributária em reais correntes - ano base 1998=100



Fonte: Tesouro Nacional, 2008

Na esteira deste crescimento de recursos e de responsabilidades, no período recente registrou-se uma política fiscal expansionista por parte de algumas prefeituras. A expansão de serviços foi acompanhada pela contratação de novos servidores e pela ampliação das despesas de custeio, tornando seus orçamentos mais rígidos. Até o ano passado, os sucessivos recordes de arrecadação direta ou de transferências federais e estaduais sugeriam um cenário de grande conforto fiscal que, para muitos gestores, iria se prolongar por muitos e muitos anos e sustentaria, portanto, esse expansionismo.

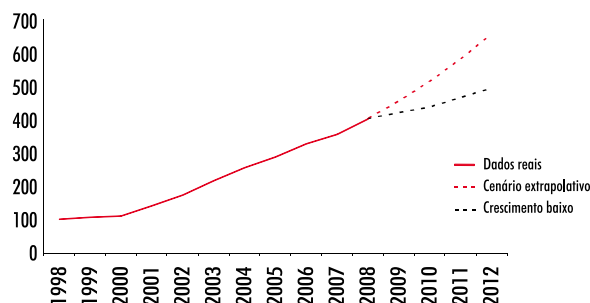
No entanto, a crise econômica que eclodiu em setembro do ano passado mudou drasticamente o cenário fiscal brasileiro. Desde novembro de 2008, a arrecadação federal começou a cair e, a partir de então, apresenta sempre resultado inferior ao alcançado no mesmo mês do ano anterior. No caso dos municípios brasileiros, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no primeiro semestre de 2009 o total de repasses federais somou R\$ 24,4 bilhões, contra R\$ 24,9 bilhões no primeiro semestre do ano passado. Descontada a inflação do período, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a perda real foi de 7,7% em comparação com o mesmo período de 2008.

Para avaliar os potenciais efeitos produzidos pela crise econômica internacional sobre as finanças municipais, construímos dois cenários alternativos para a arrecadação dos municípios no período 2009-2012. O cenário extrapolativo, projeta a evolução das receitas tributárias municipais, mantendo-se a mesma taxa de crescimento dos últimos dez anos (13% ao ano). Nesse cenário, a arrecadação tributária do conjunto dos municípios brasileiros alcançaria R\$ 87,5 bilhões em 2012.

O impacto potencial da crise é ilustrado pelo cenário de crescimento baixo. Nesse cenário, assume-se que nos anos de 2009 e 2010 as receitas tributárias municipais teriam crescimento zero em termos reais, evoluindo à mesma taxa da inflação (medida pelo IPCA). Para os anos seguintes, a receita apresentaria recuperação gradual, registrando taxa média de crescimento equivalente à

metade daquela observada nos últimos dez anos. Desse modo, em termos nominais, ao longo de todo o período, as receitas tributárias dos municípios cresceriam, em média, 4% ao ano em termos nominais, atingindo R\$ 66 bilhões em 2012. No decorrer de todo o período 2009-2012, a comparação entre os dois cenários aponta um potencial de perda de arrecadação tributária municipal de R\$ 51,7 bilhões.

Cenários para as receitas tributárias municipais em reais correntes - ano base 1998=100



Fonte: Dados históricos, Tesouro Nacional (2008). Projeções, Macroplan.

Acresce que, no atual cenário macroeconômico, as finanças dos municípios capixabas vêm sendo mais afetadas em função da maior integração do Estado do Espírito Santo ao mercado externo, quando comparadas à média nacional. De *royalties* do petróleo, por exemplo, as quedas este ano seriam de 29% em São Mateus e 28% em Linhares, em função dos efeitos da crise sobre a taxa de câmbio e os preços da *commodity*.

Ao que tudo indica, a curto prazo não teremos uma reversão significativa dessa tendência. O ano de 2009 será de “vacas magras” e o cenário mais provável antecipa crescimento econômico moderado no Brasil para os próximos dois ou três anos. Diante disso, o que prefeitos e gestores municipais devem evitar e, alternativamente, o que priorizar nesse contexto desfavorável?

Primeiramente, **o que não deve ser feito:** (1) ignorar a crise e continuar gerindo a máquina pública como se este contexto econômico turbulento não existisse, mantendo inclusive uma expansão forte do custeio; ou (2) paralisar a administração e cair na lamentação pura e simples, limitando-se a esperar que a situação externa melhore e/ou os governos federal e estaduais resolvam tudo. O custo político e o risco administrativo de ambas as estratégias são elevados e os prefeitos que as adotarem muito provavelmente serão derrotados nas próximas eleições.

A melhor estratégia é enfrentar o cenário de crise com um “choque de gestão” de duplo foco: (1) a modernização da arrecadação e a diversificação das fontes de receita; e (2) a melhoria da qualidade do gasto com os recursos disponíveis (para fazer mais com menos).

Do lado da receita, três estratégias têm se revelado muito eficazes. A primeira é a modernização dos mecanismos de arrecadação, com destaque para a implantação da nota fiscal eletrônica nos municípios de grande e médio portes. A segunda estratégia é a intensificação do esforço de captação de recursos – busca de transferências voluntárias por convênio ou mesmo empréstimos – junto às esferas estadual e federal ou a agentes financeiros, o que exige a imediata ampliação da capacidade do município elaborar ou contratar bons projetos. E, em terceiro lugar, inovar na diversificação de fontes, especialmente por meio de parcerias com o setor privado ou de ajustes na legislação tributária para ampliar a base de arrecadação. A Prefeitura de Vila Velha, por exemplo, tem sido muito ativa na construção de boas parcerias com o governo estadual com empresas privadas atuantes no município, visando a iniciativas de interesse comum.

Já no campo da despesa, há uma ampla agenda de oportunidades de melhoria, algumas delas com impacto imediato. Nos últimos anos, são muito expressivos os resultados alcançados nesse terreno com a profissionalização da gestão e o uso de ferramentas gerenciais modernas em diversos governos estaduais, especialmente os de Minas Gerais e do Espírito Santo. De fato, graças ao emprego desses métodos o governo capixaba, por exemplo, vem demonstrando uma capacidade crescente de executar os investimentos programados: em 2007, o Estado liquidou (executou efetivamente) R\$ 672 milhões, 86% dos investimentos programados; em 2008 esse número subiu para R\$ 858 milhões, 94% do programado. Em outros estados da Federação esse percentual não chega a 50% e, mesmo o PAC, em 2008 só conseguiu pagar 60% da dotação autorizada. Executar os investimentos programados dentro dos prazos estabelecidos, conforme os padrões técnicos e com custos adequados, é melhorar a qualidade do gasto público.

Entre os métodos gerenciais de maior impacto, destacamos a gestão estratégica orientada para resultados; o gerenciamento intensivo de projetos; os programas de incentivo à qualidade, produtividade e inovação dos servidores; aplicação de ferramentas de racionalização de gastos; e, por fim, mas não menos importante, o monitoramento dos resultados gerados pelas políticas públicas para a sociedade.

A gestão estratégica orientada para resultados é uma metodologia de gestão alinhada com as melhores práticas da chamada Nova Gestão Pública, que tem como fundamentos: (1) o estabelecimento de uma agenda de prioridades estratégicas suportada por uma visão de longo prazo; (2) o equilíbrio das contas públicas; (3) a implantação de sistemas de avaliação de desempenho, com metas e cobrança de resultados; (4)

a profissionalização de postos-chave na administração; e (5) a valorização de parcerias com a iniciativa privada para atrair investimentos. Neste ano de 2008, um bom planejamento estratégico – que antecipe cenários, oportunidades e ameaças e estabeleça prioridades claras – será particularmente relevante para subsidiar as decisões de alocação de recursos no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013.

Em seguida, tem-se o gerenciamento intensivo de projetos, que visa a transformar as intenções estratégicas em ações e resultados. Os maiores benefícios desse método de gestão residem na aceleração da execução de obras e serviços (reduzindo ou evitando atrasos) e na produção de mais entregas de resultados aos cidadãos. Há muitos casos em que os ganhos de tempo ou a redução de custos chegam a mais de 40%.

Além disso, muitos governos oferecem incentivos financeiros aos gestores e funcionários que implementam medidas que reduzam custos ou melhorem a qualidade. A Prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, premiará o bom desempenho das escolas municipais que cortarem gastos (a escola fica com parte do valor da economia gerada) e professores poderão ter um salário adicional se o desempenho dos alunos tiver melhoria significativa nos sistemas de avaliação como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Cabe lembrar que educação de má qualidade, com evasão e repetência de muitos alunos, é uma das formas mais perversas e primárias de desperdício de recursos públicos e talentos humanos.

Por último, práticas como o pregão eletrônico ou a análise de valor de contratos de obras ou serviços têm revelado potenciais de ganho que ultrapassam o patamar dos 30%.

No campo específico da gestão estratégica das finanças municipais um ponto de especial atenção e com grande potencial de retorno é a implantação e operação de sistemas inteligentes de monitoramento e gestão de receitas e despesas em tempo real. Para isso, é fundamental ter clareza sobre o montante de recursos de que se dispõe e até que ponto se tem liberdade para seu uso, evitando assumir compromissos irreversíveis com base em receitas não asseguradas.

Para concluir, nunca é demais lembrar que uma crise bem administrada cria grandes oportunidades de melhorias relevantes e duradouras. A crise econômica global nos atingiu e o Brasil sofrerá com a desaceleração econômica. Mas aqueles governos capazes de enfrentar a crise com um amplo choque de gestão emergirão dela no pós-crise muito mais fortes e eficientes, produzindo mais resultados para os cidadãos.

¹ Economista e Diretor Presidente da Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

² Economista e Consultor da Macroplan.

³ Economista. Doutora em Planejamento Urbano e Regional e ex-Secretária de Fazenda da Prefeitura do Rio de Janeiro. Consultora Associada da Macroplan.