

# ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL, GASTOS PÚBLICOS E PRIORIDADES SOCIAIS

Fernando Rezende\*

## INTRODUÇÃO

As dificuldades atualmente enfrentadas no tocante ao ajustamento da economia brasileira às dificuldades decorrentes da crise interna e externa colocam novamente na ordem do dia a discussão sobre a necessidade de uma maior preocupação com as questões sociais no planejamento dos gastos governamentais. Entre outras coisas, é necessário reconhecer que qualquer programa de ajustamento vai estar associado a taxas menos espetaculares de crescimento econômico e a uma maior preocupação com um processo de desenvolvimento socialmente equilibrado. Um ritmo mais lento de expansão econômica significa, entre outras coisas, uma menor taxa de crescimento das receitas públicas, num conflito direto com as perspectivas de expansão das demandas sociais que decorrem das transformações demográficas que estão se processando no país. A expectativa é, portanto, de um agravamento dos problemas sociais, cujas raízes se nutrem da defasagem entre o crescimento da força de trabalho urbana e o aumento das oportunidades de emprego nas cidades. Se no passado recente, quando o país experimentou taxas de crescimento inéditas do ponto de vista da sua experiência histórica, as evidências demonstraram que o ritmo de crescimento do emprego urbano não foi capaz de absorver as elevadas taxas de crescimento da força de trabalho nas cidades brasileiras, é pouco provável que frente a expectativas mais modestas de expansão da economia possam ser obtidos resultados mais favoráveis a esse respeito no futuro próximo.

Nesse caso, ao mesmo tempo em que devem ser desenvolvidos maiores esforços para se elaborar uma política de emprego, é fundamental ampliar programas compensatórios, especialmente aqueles voltados para reduzir os diferenciais de oportunidade de acesso de segmentos menos favorecidos da população a benefícios decorrentes de programas governamentais, tendo em vista evitar o agravamento da crise social durante a fase de transição. Com essa perspectiva, o foco principal deste trabalho é o de analisar as restrições institucionais a uma maior flexibilidade nas decisões relativas a distribuição dos recursos públicos, que inibem um ajustamento mais amplo dos gastos a novas prioridades de dispêndio voltadas para ampliar o conteúdo social dos programas urbanos. A análise dessas restrições tem em mira o propósito de conciliar as necessidades de ampliar o programa de gastos com a expectativa de um crescimento menos favorável da disponibilidade de recursos.

## AS TRANSFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS E AS DEMANDAS SOCIAIS

Diversos estudos recentes têm a preocupação de apontar as implicações das transformações demográficas sobre o ritmo de expansão das demandas sociais. Aspectos mais significativos a esse respeito são:

- o ritmo acelerado de urbanização;
- o aumento na expectativa de vida da população;
- a queda na taxa de fecundidade; e
- o crescimento da participação da população feminina no mercado de trabalho.

Enquanto o aumento da população urbana tem reflexos imediatos na necessidade de expansão dos investimentos públicos nas grandes cidades, com o propósito de reduzir as carências de habitação, saneamento e transportes, o aumento da expectativa de vida traz conseqüências importantes no que diz respeito a dificuldades de assegurar o equilíbrio financeiro dos sistemas previdenciários, tendo em vista que uma crescente massa de população inativa pressiona uma parcela relativamente menor de contribuintes ativos do sistema. A médio e longo prazos, a queda na taxa de fecundidade modifica o ritmo de crescimento das demandas sociais naqueles programas cuja clientela tem relação particularmente definida com faixas etárias da população. Esse é o caso, por exemplo, de programas de ensino básico, de programas de assistência ao menor e de programas voltados para atendimento à população idosa que não é coberta pelo sistema previdenciário.

O impacto das mudanças demográficas pode ser reunido em duas categorias de problemas: de um lado, o crescimento da população urbana, associado ao aumento da participação feminina no mercado de trabalho, tende a agravar o já sério desequilíbrio entre o crescimento da força de trabalho nas cidades e as efetivas oportunidades de emprego no setor formal da economia; de outro lado, as expectativas de que a fase de ajustamento à crise econômica recente vai exigir a convivência com um ritmo menos acelerado de crescimento, significa a necessidade de garantir a expansão de programas compensatórios voltados para atenuar os efeitos da crise sobre os segmentos mais desassistidos da população.

Sem abandonar a necessidade de incorporar a preocupação social na definição das prioridades do desenvolvimento, uma estratégia de médio prazo voltada para a ampliação dos programas compensatórios é uma atitude importante no marco das dificuldades a serem enfrentadas na segunda metade da presente década. É claro, entretanto, que a ampliação dos programas compensatórios está limitada pela capacidade de o Estado mobilizar recursos da comunidade, seja através da extração compulsória de recursos via tributação — inclusive as chamadas contribuições sociais —, seja através da utilização de mecanismos alternativos de financiamento.

## OS LIMITES À TRIBUTAÇÃO E AS MUDANÇAS NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS COMPENSATÓRIOS

Os limites financeiros à expansão de gastos públicos em programas sociais são mais ou menos elásticos em função de duas espécies de considerações: a primeira refere-se ao equilíbrio entre a intervenção estatal e os propósitos de se assegurar um maior espaço à livre iniciativa; a segunda, rela-

\* Prof. da FBAP/FGV

ciona-se à capacidade de investimento do Estado, uma vez que a preservação dos investimentos é fundamental para assegurar a retomada do processo de crescimento.

É possível argumentar, dessa forma, que as possibilidades de ampliação dos gastos sociais que integram o orçamento público estão estreitamente associadas às possibilidades de crescimento da carga total de tributos e às possibilidades de mobilização de recursos alternativos para financiar os novos investimentos. É bom lembrar que dados recentes sobre a evolução da carga tributária na última década demonstraram que o total da arrecadação de impostos em relação à renda nacional manteve-se relativamente constante, dificultando a ampliação dos gastos sociais nesse período. Evidências fornecidas pela análise da estrutura do orçamento, que indicam uma elevação porcentual, na década de setenta, dos gastos em educação e previdência social, podem dar uma idéia equivocada a respeito, uma vez que boa parte desses acréscimos refletem apenas mudanças nos critérios de contabilização dos recursos distribuídos através do orçamento da União. (\*)

A importância dos limites tributários fica ainda demonstrada pela identificação das opções adotadas no passado recente para contornar as restrições decorrentes da estabilidade na carga tributária. A esse respeito, vale a pena destacar:

- a fragmentação institucional decorrente do processo de descentralização administrativa, com a conseqüente multiplicação de instituições públicas envolvidas na execução de dispêndios em programas de interesse social;
- a crescente utilização de recursos provenientes de fundos de empréstimos no financiamento de investimentos sociais;
- a privatização de alguns segmentos da política social.

Todas essas mudanças contribuíram para novos padrões de financiamento dos gastos públicos e para a crescente opacidade da política orçamentária. A fragmentação institucional traduz-se na multiplicidade de orçamentos — o da União, o monetário e o das empresas estatais —, tornando cada vez mais difícil obter uma visão completa, do total de recursos aplicados pelo Governo e da parcela destinada à ampliação das políticas sociais. É certo que os recursos canalizados através do orçamento da União representam uma porcentagem pequena do total dos recursos aplicados pelo Estado com esse fim. Basta lembrar que a maior parte dos gastos do interesse social são administrados por instituições que não integram o orçamento fiscal, entre elas: o sistema de previdência social, o Banco Nacional de Habitação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, este último responsável pela gestão dos recursos provenientes do Finsocial. (\*\*)

Idênticos padrões de desenvolvimento institucional e financeiro foram reproduzidos a nível dos estados e municípios, trazendo como conseqüência principal uma redução progressiva no grau de autonomia dos níveis inferiores de gover-

no no que diz respeito a decisões sobre a distribuição dos recursos públicos. A descentralização da administração pública estadual e municipal significou a progressiva integração de instituições, que embora legalmente constituídas por estados ou municípios, integraram-se, progressivamente, a sistemas administrados por congêneres federais que exercem a posição de órgão central do sistema e atuam como *holdings* de um conglomerado setorial. Enfraqueceu-se, em conseqüência, a capacidade de coordenação do planejamento local, reduzindo as possibilidades de uma ação concentrada na área social.

## AS RESTRIÇÕES INSTITUCIONAIS A PROPOSTAS DE REVISÃO NA POLÍTICA DE GASTOS PÚBLICOS

Em primeiro lugar é importante destacar que mudanças na organização governamental e nos padrões de financiamento dos gastos públicos consagraram uma atitude em que os direitos sociais não constituem um direito básico de cidadania, variando conforme a posição que distintos segmentos da população ocupam no mercado de trabalho. Uma parcela significativa da população brasileira — aquela que não possui emprego regular — não tem acesso a vários benefícios sociais administrados por instituições cujo financiamento depende de contribuições que incidem sobre a massa de salários, como é o caso de programas desenvolvidos pelo sistema de previdência e pelo Banco Nacional de Habitação. Mais ainda: a clientela teoricamente habilitada a usufruir desses benefícios os perde exatamente no momento onde a necessidade se torna maior. É o caso, por exemplo, da perda de benefícios decorrentes de programas de alimentação do trabalhador, ou da assistência médica provida pelo sistema previdenciário, que ocorre concomitantemente com a própria perda do emprego. Assim, à medida que boa parte dos benefícios sociais depende de o indivíduo estar empregado, o desemprego configura uma situação duplamente perversa: não só o trabalhador perde sua fonte de renda, mas perde, também, algumas vantagens associadas à manutenção do emprego.

Outra conseqüência importante da fragmentação institucional é a setorialização do processo decisório que torna muito difícil a elaboração de um programa integrado de gastos voltados para a implementação de uma política urbana com preocupações nitidamente sociais. Entre outras coisas, a multiplicidade de orçamentos, já referida anteriormente, introduz uma grande rigidez no que diz respeito ao remanejamento de recursos públicos, dificultando, sobremaneira, a expansão daqueles programas que dependem de recursos estáveis para financiar crescentes dispêndios operacionais. É bom lembrar, que o financiamento dos gastos correntes — uma parcela importante do dispêndio na maioria dos programas sociais — depende de recursos tributários para que seja possível estender os benefícios às camadas mais pobres da população. A iniquidade que resulta da diversificação dos mecanismos de financiamento manifesta-se pelo acesso desigual a benefícios sociais providos pelo Estado. Alguns programas de interesse social elevado, como aqueles ligados à área de saneamento, têm *a priori*, um caráter eminentemente seletivo, à medida que dependem de recursos obtidos diretamente dos usuários pelo pagamento de tarifas. O baixo nível de renda média da população que habita a periferia das grandes cidades não permite que o sistema se expanda naquela direção, uma vez que essa opção não asseguraria a rentabilidade dos investimentos e traria dificuldades financeiras às empresas encarregadas da gestão desse programa. Com relação à política de saúde, são conhecidas as críticas relacionadas ao desequilíbrio entre os

(\*) Estudo recentemente divulgado pelo Instituto de Programação e Orçamento — INOR/IPEA (Retrospecto das Finanças da União: 1970/1971) indica que a participação dos gastos em saúde, no total dos gastos da União manteve-se praticamente constante entre 1970 e 1980 (cerca de 2,3%), enquanto a participação dos gastos nos programas de Educação e Assistência e Previdência teria aumentado para 8,6% e 12,7%, respectivamente (contra 5,3% e 10,6% no início da década). É necessário indagar, entretanto, qual a parcela do "acréscimo" nos gastos em educação que resulta, apenas, da incorporação de recursos do salário-educação ao orçamento. Quanto à previdência, é de se supor que o aumento reflete a mudança na política de pessoal, uma vez que a contratação pelo regime da CLT significa contribuição previdenciária mais elevada.

(\*\*) O Fundo de Investimento Social — Finsocial —, já representa a terceira fonte mais importante dos recursos obtidos compulsoriamente pelo Estado (abaixo apenas do Imposto de Renda e do IPI). No orçamento de 1984, a estimativa dos recursos que compõem esse fundo é de Cr\$ 1.100 bilhões.

recursos destinados ao setor no orçamento da União, provenientes da receita tributária, para aplicação em ações básicas de saúde e os recursos destinados pelo sistema de previdência social para programas de assistência médica individual. Além da desigualdade decorrente desse fato, crescem as complicações relacionadas à opção de se expandir o programa de assistência médica através da contratação da rede privada de hospitais, o que contribuiu para a apropriação parcial dos benefícios por contribuintes situados em faixas de renda mais elevadas.

Um aspecto não muito discutido, ainda relacionado a conseqüências das mudanças nos padrões de financiamento dos gastos sociais, é o que se refere a uma maior sensibilidade desses gastos a flutuações cíclicas da atividade econômica. Essa sensibilidade se explica pelo fato de que os recursos provenientes da cobrança de tarifas, de receitas parafiscais e do endividamento público, embora cresçam rapidamente em períodos de expansão, são diretamente afetados pelas medidas de política anti-inflacionária. Nos ciclos recessivos, as receitas dessas fontes de financiamento tendem a crescer a um ritmo mais baixo do que a própria taxa de inflação, uma vez que a contenção tarifária e o controle de expansão do crédito são elementos importantes de qualquer política de combate à inflação. Importante a ressaltar é que o oposto ocorre com relação a recursos provenientes da receita fiscal, uma vez que o aumento na carga tributária é, ao contrário, um instrumento clássico da política anti-inflacionária. Ocorre, portanto, uma inversão no que diz respeito ao comportamento dos distintos fluxos financeiros: os recursos tributários que integram o orçamento fiscal passam a crescer a um ritmo mais rápido em comparação com o crescimento dos recursos provenientes de outras fontes. O problema é que não há nenhuma garantia de que o acréscimo de recursos orçamentários provenientes da elevação da carga fiscal seja canalizado em benefício de uma ampliação dos gastos sociais. Ao contrário, o que normalmente ocorre é a utilização desse acréscimo de receita tributária para cobrir os desequilíbrios financeiros registrados nas instituições da administração descentralizada, cujos orçamentos são negativamente afetados pela política de estabilização. É importante notar que a transferência de recursos fiscais para o orçamento monetário — com a finalidade de cobrir compromissos gerados com a expansão anterior do endividamento — está estimada em cerca de seis trilhões de cruzeiros para o ano de 1984, quantia essa que representa pouco menos de um terço do orçamento da União. Ao mesmo tempo, os programas sociais são submetidos a cortes impostos pela política de controle da expansão dos gastos públicos.

## **BASES PARA A REVISÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA**

No marco dessas dificuldades é que devem ser examinadas as possibilidades atuais de uma revisão na política de gastos públicos, tendo em vista a sua utilização como instrumento importante de uma política urbana voltada para a redução dos elevados índices de pobreza nas cidades brasileiras. Esgotadas as expectativas otimistas quanto à disponibilidade de recursos, é importante rever os padrões de financiamento do Estado, bem como adequar a estrutura institucional do setor público e seu programa de gastos a uma preocupação maior com a questão social.

As bases em que se devem assentar a revisão da política orçamentária são as seguintes:

- atribuir uma maior prioridade ao atendimento das populações mais carentes;
- concentrar recursos em programas que contribuam para

reduzir os diferenciais de oportunidade no tocante a uma maior mobilidade social;

- concentrar esforços na busca de opções tecnológicas mais apropriadas, tanto por razões ditadas pelo problema do emprego, quanto por motivo de serem menos exigentes no que se refere a recursos financeiros;
- assegurar que as decisões sobre a distribuição de recursos públicos sejam tomadas com base num processo onde as preferências da comunidade sejam devidamente consideradas.

O uso dos gastos públicos como instrumento de uma política social-urbana não se resume ao efeito direto da provisão de bens e serviços à população. Devem ser apreciados, ainda, os efeitos indiretos, relacionados ao emprego gerado pelo programa de gastos e às compras realizadas pelo Estado. Tendo em vista a importância do apoio a pequenas atividades produtivas, principalmente nas aglomerações urbanas de maior porte, em face da prioridade já mencionada à geração de empregos, esse apoio pode ser reforçado por um programa de compras governamentais dirigidas ao pequeno produtor. Alguns exemplos interessantes podem ser mencionados a esse respeito, nas áreas de nutrição, alimentação escolar, assistência médica, habitação etc. É importante que as compras referentes a materiais e outros insumos utilizados nesses programas sejam descentralizadas, reservando-se uma parcela do mercado governamental a pequenos produtores localizados nas próprias regiões onde esses serviços são oferecidos. Tais medidas representam uma forma de multiplicar os benefícios dos programas públicos voltados para a redução das carências sociais.

O problema a ser considerado, com um pouco mais de detalhe, é o que se refere às dificuldades que deverão ser enfrentadas para ajustar a política de gastos públicos às novas prioridades da política urbana. Por exemplo, o problema da pequena autonomia dos governos locais, que dificulta não só a mobilização de recursos financeiros para ampliar os dispêndios estaduais e municipais, mas interfere, principalmente, sobre a possibilidade de que a utilização desses recursos se faça de acordo com uma melhor identificação das preferências da coletividade. Além disso, a pequena autonomia dos governos locais levanta uma outra questão, relacionada à necessidade de melhorar as condições sociais na periferia das regiões metropolitanas. Os recursos acabam concentrando-se nos municípios das capitais em face de maiores repercussões políticas e da maior capacidade da população local influir no processo de alocação de recursos públicos.

As dificuldades de ajustamento dos gastos públicos a um programa integrado de desenvolvimento social incluem, também, problemas decorrentes de disfunções no processo de programação orçamentária, o qual não facilita um crescimento equilibrado dos programas sociais. Uma característica importante de programas sociais ligados às áreas de educação, nutrição e saúde é a de que esses programas requerem uma quantidade elevada de recursos para financiar gastos operacionais, em relação aos recursos que são necessários para financiar os gastos de investimento. Se a relação entre os gastos de custeio e os gastos de investimento é elevada, a restrição principal à ampliação dos níveis de cobertura de alguns programas sociais é a capacidade de mobilizar recursos para financiar gastos operacionais e não a capacidade de financiar a ampliação na capacidade do atendimento. Como se sabe, boa parte dos recursos públicos integram fundos de financiamento que garantem a realização dos investimentos, mas não contemplam o financiamento dos custos operacionais. É comum a constatação de que a ampliação da rede física ocorre em desequilíbrio com as possibilidades de operação de novos serviços

criados pelo setor público — o que é particularmente notado a nível de programas executados por estados e municípios. O equilíbrio nas fontes de financiamento dos gastos de expansão e de manutenção é um dos componentes importantes de uma reforma institucional voltada para um melhor ajustamento da política de gastos às prioridades sociais da política urbana.

Ao longo do processo de descentralização, impulsionado pela Reforma Administrativa de 1967, foram sendo progressivamente perdidas as linhas divisórias entre as diferentes espécies de instituições, uma vez que os critérios estabelecidos no decreto da Reforma, no que diz respeito a requisitos para enquadramento em cada uma das categorias organizacionais, não demarcaram fronteiras muito nítidas no tocante à relação entre a natureza das atribuições e o tipo de instituição que deveria ser encarregada de desempenhá-las. Essa ausência de critérios mais rigorosos para enquadramento das diferentes instituições públicas induziu a uma busca acelerada pelo estatuto jurídico que assegurasse um grau mais elevado de autonomia administrativa e financeira, acentuando, sobremaneira, as dificuldades de coordenação. Impõe-se, portanto, a necessidade de uma nova reforma institucional.

## A REFORMA INSTITUCIONAL

A correção das dificuldades apontadas anteriormente vai exigir uma mais ampla Reforma Institucional voltada, entre outras coisas, para o objetivo de um maior controle social sobre os gastos públicos e para uma revisão nos respectivos padrões de financiamento. Além disso, essa reforma deverá contemplar propostas para reforçar a capacidade de atuação do CNDU no que diz respeito às suas responsabilidades de influenciar mais decisivamente na política urbana.

A preocupação inicial dessa Reforma deve ser a de contribuir para uma maior integração do processo de planejamento. Como se sabe, a dissociação entre os aspectos econômicos, social e urbano no processo de planejamento está refletida na própria organização do planejamento governamental, o qual se reparte entre as atividades executadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Conselho de Desenvolvimento Social e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. É importante buscar alguma forma de integração entre as atividades desenvolvidas por estes distintos Conselhos entre elas uma atuação mais integrada das Secretarias Executivas na análise de assuntos de interesse comum. Além disso, seria interessante promover sessões plenárias conjuntas, onde os grandes temas da política nacional de desenvolvimento fossem considerados de forma ampla e integrada.

O segundo objetivo ao qual deve estar voltada a Reforma Institucional é o de um maior entrosamento entre as diversas fases em que se desdobra o processo de planejamento. Críticas recentes ao crescimento das atividades governamentais têm apontado o fato de que esse crescimento deve-se entre outras coisas ao descontrole proporcionado pela crescente autonomia que as entidades da Administração Indireta gozam, do ponto de vista de decisões acerca da utilização dos recursos financeiros. As dificuldades de controle são conhecidas e foram agravadas pela fragmentação institucional resultante da descentralização impulsionada pela Reforma Administrativa de 1967. Esta, conduziu a uma situação caracterizada por um policentrismo decisório e pela aproximação de interesses dos órgãos públicos aos das instituições privadas com as quais aqueles se relacionam.

A Reforma Administrativa de 67 teve, como fundamento, a necessidade de ajustar a administração pública brasileira a uma estratégia de desenvolvimento voltada para o obje-

tivo de promover um crescimento econômico acelerado. Nesse sentido, o objetivo principal era o de assegurar uma crescente capacidade de mobilização de recursos para financiar investimentos em grandes empreendimentos voltados para a consolidação da infra-estrutura econômica e para a constituição de um parque industrial moderno. Frente a uma nova realidade, onde impõe-se adaptar a estratégia de desenvolvimento a uma nova situação de escassez de recursos, as atenções voltam-se para um crescimento menos acelerado, porém mais equitativo, exigindo uma readaptação da estrutura administrativa a novas prioridades da ação governamental.

Um dos pontos centrais dessa nova reforma administrativa seria a busca de uma melhor identidade organizacional. Como já foi mencionado, a descentralização efetuada nos últimos anos não obedeceu a critérios muito rigorosos no que diz respeito a uma relação mais nítida entre o estatuto jurídico e a natureza das atribuições desempenhadas pelas várias instituições governamentais. A distinção entre Autarquias e Fundações não obedece, por exemplo, a qualquer critério mais rigoroso, a não ser talvez, o da data de criação. Da mesma forma, as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas não se distinguem por critérios claros do ponto de vista da natureza das funções desempenhadas por estas organizações governamentais. A rigor, poder-se-ia imaginar que Sociedades de Economia Mista seriam aquelas empresas estatais voltadas para a produção de insumos importantes para o desenvolvimento da atividade industrial, ou seja, aquelas instituições que integram o chamado setor produtivo estatal. Por outro lado, as Empresas Públicas seriam aquelas organizações empresariais voltadas para a produção de alguns serviços urbanos, boa parte deles apresentando um elevado conteúdo social.

A proposta de uma melhor identidade organizacional significa portanto, estabelecer critérios mais nítidos no que diz respeito a enquadramento das várias instituições governamentais nas distintas categorias previstas no Decreto-Lei 200 de 1967. Isso significaria uma revisão substancial no sentido de retirar do agrupamento de instituições que hoje integram o chamado orçamento das empresas estatais aquelas instituições que desempenham atividades estritamente públicas e cuja mudança de estatuto deveu-se, principalmente, a uma busca de maior autonomia financeira. Nessa situação encontram-se um grande número de Autarquias e Fundações que têm um papel relevante na política de gastos sociais as quais deveriam ser reincorporadas ao conjunto das instituições que integram a Administração Direta do Estado, de forma a estabelecer, de modo mais claro, a relação entre o tipo de instituição e a natureza das suas funções. Outra mudança importante deve ser promovida ao nível do conjunto das instituições empresariais. Nesse sentido, as empresas efetivamente voltadas para o atendimento ao consumo coletivo de serviços sociais e urbanos não deveriam ter estatuto de Sociedade de Economia Mista, enquadrando-se, ao invés, na categoria de empresas públicas tendo em vista a natureza das suas funções. Essa mudança deveria ser acompanhada da elaboração de um estatuto próprio para as Empresas Públicas, no qual poderia por exemplo, ser prevista a possibilidade de uma maior representação de interesses comunitários (inclusive de um segmento importante de não-consumidores) nas decisões relativas a ritmo de expansão e localização dos novos investimentos. Do ponto de vista específico dos interesses da política urbana seria possível imaginar a possibilidade de o CNDU ter um papel importante na elaboração do estatuto jurídico das empresas públicas tendo em vista assegurar um papel permanente na discussão de decisões referentes à política de preços e de investimento dessas empresas.

O terceiro componente da Reforma Institucional em questão refere-se ao objetivo de descentralização do processo decisório. Trata-se, basicamente, de reforçar a capacidade do poder local interferir na formulação e implementação da política urbana, buscando, inclusive, assegurar um maior envolvimento da comunidade na solução dos seus próprios problemas. Nesse caso, além de o CNDU se juntar ao coro que hoje em dia defende uma reforma mais ampla na política tributária e financeira, com o propósito de aumentar a disponibilidade de recursos, dos governos estaduais e municipais, será importante promover algumas outras mudanças que tenham o propósito de contribuir para os objetivos dessa descentralização. Algumas medidas nesse sentido poderiam ser mencionadas à guisa de sugestões para uma maior discussão, como, por exemplo, a idéia de se modificar a composição do Conselho Deliberativo das Regiões Metropolitanas para obter uma maior representatividade dos municípios da periferia nas decisões destes Conselhos. Outra sugestão refere-se ao exame da possibilidade de o CNDU deixar de ser um órgão estritamente voltado para uma atividade de coordenação administrativa, transformando-se em uma instituição voltada para uma tarefa mais ampla de coordenação política. Isso significaria, entre outras coisas, incorporar representantes de associações públicas (de prefeitos e/ou de vereadores) e privadas não só nos trabalhos técnicos, mas também no plenário das decisões do colegiado tendo em vista a preocupação com a representatividade da política urbana.

## A REVISÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A reorganização institucional, permitirá implementar algumas propostas de revisão no processo orçamentário voltadas para o objetivo de ajustar as decisões sobre gastos públicos a preocupações específicas da política urbana. Essa revisão do processo orçamentário inclui basicamente três tipos de preocupações. A primeira delas refere-se à necessidade de dar uma maior abrangência ao orçamento da União. Esse orçamento, como se sabe, é aquele que inclui os recursos que provêm da receita fiscal, sendo, por esse motivo, o de maior importância do ponto de vista da necessidade de ajustar a política urbana aos propósitos de redução da pobreza nas cidades brasileiras. Hoje em dia, o orçamento da União constitui-se, basicamente, de um orçamento de transferências, isto é, a maior parte dos recursos fiscais que transitam por esse orçamento são transferidos para o orçamento monetário, o orçamento das estatais, estados e municípios. É necessário reverter essa tendência de que o orçamento da União se constitua basicamente num orçamento de transferências através da reincorporação de instituições da Administração Indireta que desempenham funções essencialmente públicas ao orçamento fiscal. Neste sentido, o orçamento da União, ampliado na forma proposta, poderia, por exemplo, compor-se de três grupamentos:

- o orçamento dos gastos da Administração Direta propriamente dita, conforme a definição hoje adotada na administração pública brasileira.
- o orçamento dos órgãos autônomos, isto é, aquelas instituições da Administração Indireta — Autarquias ou Fundações — que desempenham funções estritamente públicas, boa parte delas voltadas para programas sociais, e que, não obstante, estão, hoje em dia, incluídas no orçamento das estatais. Inclui-se aí, por exemplo, uma boa parte dos programas educacionais desempenhados através das universidades federais e todo o programa de previdência e assistência social desenvolvido através do sistema de previdência.

- o orçamento de subsídios e despesas tributárias, englobando as subvenções concedidas pelo governo federal a programas de natureza econômica e/ou social, além dos gastos implícitos no mecanismo de benefícios fiscais — as chamadas “despesas tributárias”. Estas “despesas tributárias” abrangem um conjunto de deduções, abatimentos e outras vantagens concedidas através da legislação tributária e que beneficiam determinados segmentos da população. Exemplos a esse respeito são encontrados com abundância na legislação do imposto sobre a renda através de uma série de deduções permitidas em função de gastos efetuados pelos contribuintes em educação, saúde, aplicações financeiras, etc... Esses benefícios representam, na realidade, um subsídio concedido aos contribuintes desse imposto em função de decisões familiares sobre a utilização dos respectivos orçamentos. Como os benefícios decorrentes dessas vantagens só atendem a contribuintes de renda mais elevada, a ampliação dessas despesas tributárias termina sendo uma forma bastante regressiva de utilização de recursos fiscais.

A simples ampliação do conteúdo do orçamento da União, todavia, não é suficiente para os propósitos de uma revisão nas prioridades de utilização dos gastos públicos frente às novas realidades da política urbana. É importante, ainda, que essa redefinição do conteúdo do orçamento seja acompanhada de uma revisão nos critérios utilizados na distribuição dos recursos públicos e na classificação das contas orçamentárias. O sistema hoje utilizado, que classifica os gastos governamentais em duas grandes categorias: as despesas de capital e as despesas de custeio, não é suficiente do ponto de vista de assegurar um mais adequado planejamento social. A alternativa a ser examinada é a de substituir essa classificação por uma outra que identifique claramente o orçamento de expansão e o orçamento de manutenção. Este último seria composto dos recursos necessários para sustentação das atividades existentes ao nível da capacidade de atendimento instalada, enquanto o orçamento de expansão incluiria os recursos destinados à ampliação da capacidade de atendimento existente. Na elaboração do orçamento de expansão poderiam ser adicionados critérios de decisões voltados para a dimensão espacial do gasto ao invés da sua destinação setorial. Nesse caso, o processo decisório poderia centrar-se na identificação de áreas-problemas e não na análise isolada das carências setoriais.

Na linha de reformulação do processo orçamentário é importante, ainda, lembrar a necessidade de separar o orçamento das Empresas Públicas, conforme definição estabelecida anteriormente, do orçamento das Sociedades de Economia Mista, ambas incorporadas, atualmente, ao chamado orçamento das estatais. Por razões já apresentadas, a elaboração do orçamento das Empresas Públicas deveria submeter-se a um processo decisório que assegurasse uma melhor representatividade dos interesses comunitários nas decisões sobre investimentos em serviços urbanos, evitando-se sua composição a um nível puramente administrativo. Seria possível, por exemplo, defender a idéia de que as propostas orçamentárias das empresas públicas fossem submetidas, em primeira instância, à apreciação do CNDU, uma vez que a maior parte das empresas a serem enquadradas nessa categoria relaciona-se especificamente com a produção de serviços urbanos. Numa segunda instância, tais orçamentos deveriam, necessariamente, serem submetidos ao crivo do poder legislativo.

Quaisquer que sejam as reformas institucional e orçamentária a serem implementadas, é importante ter em mente que elas não garantem uma interferência efetiva nas decisões globais de política econômica e financeira que condicionam o

desenvolvimento ou o empobrecimento das cidades. Há, como tem sido assinalado em diversos estudos a respeito do planejamento governamental brasileiro, uma distância sempre presente entre a organização formal do planejamento e o lugar onde as principais decisões são efetivamente tomadas. Essa distância entre o formal e o real no processo decisório sobre políticas públicas torna-se mais sentida durante as fases mais desfavoráveis da atividade econômica, uma vez que conjunturas desfavoráveis fazem com que as políticas voltadas para a correção dos desequilíbrios sobreponham-se às medidas voltadas para uma preocupação, de prazo mais longo, com a correção das desigualdades sociais. É nesse sentido, que a simples reformulação administrativa ou institucional não é suficiente para assegurar uma melhor coordenação da política urbana. É

necessário, além disso, que o CNDU possa desempenhar um papel mais ativo de catalisador das preferências da comunidade, assegurando um canal de transmissão das demandas sociais ao poder estadual e federal. Esse papel poderia ser reforçado através de ligações informais desse Conselho com instituições que começam a tomar corpo na realidade urbana brasileira sob a forma de associações de moradores, grupamentos profissionais e outras modalidades de associação. Trata-se, essencialmente, de admitir que a atuação do CNDU seja pautada por uma dose maior de flexibilidade, no sentido de admitir que as tarefas de coordenação da política urbana sejam exercidas através de uma maior negociação e não através da imposição arbitrária de padrões de desempenho, definidos com base em critérios estatísticos ou comparações internacionais.

### INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO IA - USP

O IA conta com profissionais e técnicos brasileiros e estrangeiros com larga experiência em:

TREINAMENTO  
PESQUISA  
CONSULTORIA

atuando junto a empresas públicas ou privadas em todas as áreas de administração.

O Instituto de Administração da FEA/USP está cadastrado no Conselho Federal de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho por meio do Certificado nº 021/77, o que permite às empresas que participarem dos programas e cursos desenvolvidos pelo Instituto descontarem o dobro do que investirem, até o limite de 10 por cento do I. R. devido, nos termos da Lei 6.297, de 15.12.75, e do Decreto nº 77.463, de 20.04.76.