

## Comentários sobre o controle dos gastos públicos

A exposição do Dr. Fernando Resende é, sem dúvida, uma brilhante contribuição à análise da situação atual do controle dos gastos públicos no Brasil.

Partindo de um diagnóstico em que se destacam a perda de substância e de transparência no Orçamento da União e a falta de uma relação mais estreita entre o tipo de organização e a função desempenhada pela Instituição Pública, ele propõe uma reforma institucional que compreende uma revisão das práticas orçamentárias e uma melhor identidade organizacional, desmistificando a utilização do conceito usual de déficit público como medida de ineficiência, a partir da análise de sua conceituação e dos métodos utilizados para sua aferição.

O expositor condena o processo indiscriminado de descentralização administrativa, através da fragmentação institucional e da diversidade de graus de autonomia, como um dos responsáveis pela perda de substância no controle central dos gastos orçamentários.

O texto do Dr. Fernando Resende,

embora não pareça ser sua intenção explícita e dominante, contém fortes indicações de que se pretende corrigir a estrutura dos orçamentos através do retorno à centralização. Devo ressaltar, no entanto, por questão de justiça, que seu questionamento à descentralização restringe-se às instituições intra-executivo federal.

Minha reflexão tende mais a induzir um rumo diferente para o processo de descentralização, sem deixar de concordar com a quase totalidade de suas sugestões específicas no que diz respeito à revisão do processo orçamentário e a melhor adequação do estatuto jurídico das instituições.

Na verdade, a proliferação de instituições públicas no Brasil resultou do próprio processo de centralização e das condições econômicas vigentes à época.

A concentração de responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos na União, dada a sua distância dos beneficiários, requereu um maior instrumental de controle, favorecendo o crescimento desmesurado de órgãos das atividades-meio.

Ademais, durante períodos de crescimento acelerado, quando os problemas sociais tendem a ser relativamente menores, enquanto se presencia um aumento substancial dos recursos públicos, pode-se considerar natural que a administração pública amplie seu elenco de programas e instituições sem uma acurada avaliação das linhas de necessidades mais prementes.

No caso brasileiro, a centralização do poder na União e a euforia desenvolvimentista, apesar de ter possibilitado a implantação de importantes projetos em escala nacional, levou à fragmentação institucional do Estado, com áreas de superposição e de concorrência inter-institucional.

O processo decisório do setor público tornou-se cada vez mais complexo, apresentando inúmeras fontes de distorções na definição de prioridades e na articulação inter-governamental necessárias à garantia de uma atuação coerente e consistente em benefício da coletividade.

Muitas vezes as prioridades não se encontram claramente explicitadas; outras vezes, embora declaradas abertamente, representam tão-somente o resultado de uma retórica política, sem caracterizar a ênfase real daquele nível de decisão.

Em qualquer caso, encontram-se incompatibilidade e incoerência, na interpretação das reais prioridades da coletividade, entre os vários "galhos" dessa "grande árvore de decisões" que caracteriza a ação do setor público.

Para cada "problema" identificado pelo governo para alvo de sua atenção e atuação, existe uma grande quantidade de órgãos do governo federal, juntamente com outros tantos dos demais níveis de governo, tentando um equacionamento do problema, utilizando-se de metodologias distintas e geralmente conflitantes.

Assim é que parece ser a atuação do governo quando dirigida, por exemplo, à problemática da criança. Tudo faz crer que, para cada adjetivo utilizado para qualificar a criança, menor abandonado, infrator, carente, pré-escolar, etc., se resolveu criar um órgão ou programa governamental, que de início cuidava de um aspecto específico e, gradativamente, foi ganhando uma abrangência cada vez maior.

As múltiplas instituições públicas (federais, estaduais e municipais), privadas e de caráter beneficente, que atuam de uma forma descoordenada e, algumas vezes, conflitante, na área tipicamente de interesse público, representam uma importante fonte de ineficiência, devido mais à falta de uma definição clara de responsabilidades das várias esferas de governo e do setor privado, do que a um maior grau de descentralização organizacional.

Uma ampla descentralização, para os governos locais e regionais, da responsabilidade pela provisão dos bens e serviços de interesse da coletividade, apresentaria inúmeras vantagens, entre as quais cabe destacar:

- O governo federal, ao planejar e coordenar sem executar, ficaria mais livre para elaborar planos e avaliar resultados das políticas nacionais;
- haveria maior possibilidade de participação direta dos beneficiários e da coletividade local, com resultados positivos no que diz respeito a uma melhor adequação na alocação dos recursos públicos para esses serviços, de acordo com suas reais preferências e aspirações, e a uma diminuição dos custos de provisão, pela simplificação de métodos;
- evitar-se-ia competição entre as diferentes esferas de governo na prestação dos mesmos serviços a uma mesma população;

- atender-se-iam as manifestas aspirações da classe política atual, principalmente regional e local, na busca do fortalecimento do federalismo brasileiro, através de uma maior presença dos governos estaduais e locais.

O governo federal permaneceria com a responsabilidade pela provisão dos bens públicos de caráter nacional, tais como: segurança nacional e campanhas nacionais, do tipo erradicação de grandes endemias, além de operar um sistema de transferências financeiras intergovernamentais com os objetivos de:

- co-participação dos governos locais na arrecadação de tributos em áreas sob sua jurisdição; e
- garantia de um mínimo de equidade horizontal, adequando a disponibilidade local de recursos à necessidade para prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

Além disso, permaneceria sob a responsabilidade da União o comando de toda a política econômico-social, que objetiva a promoção de uma melhor distribuição dos benefícios da atividade econômica, a garantia de um crescimento econômico acelerado, como pleno emprego, o controle da inflação e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Apesar da liberação do encargo de promover diretamente grande parte dos serviços públicos, entendo que a União deva ficar com o planejamento e a coordenação geral das diretrizes e políticas para a prestação desses serviços.

Dentro desse planejamento e coordena-

ção geral, o governo federal, através dos diferentes ministérios, estabeleceria os padrões mínimos de qualidade, a abrangência desejada, o acompanhamento e a avaliação de todo o sistema de provisão desses bens, quando considerados de interesse nacional.

No que diz respeito às empresas estatais propriamente ditas, o Dr. Fernando Resende avança em seu artigo algumas sugestões bastante interessantes, principalmente quanto ao controle orçamentário e à adequação da natureza de sua organização.

Concordo com suas sugestões e permito-me a liberdade de questionar o próprio envolvimento do governo nessas atividades empresariais. Sem dúvida, o discurso governamental sempre destacou a importância do papel da iniciativa privada nacional. Entretanto, o período de 1950 a 1979 assistiu a um substancial aumento da presença do Estado-empresário na nossa economia. Acredito que essa presença deva e possa ser minimizada, restringindo-se aos setores básicos essenciais ao desenvolvimento econômico, e somente enquanto a iniciativa privada mostre-se incapaz para assumi-los, ou quando do interesse da segurança nacional.

Dessa forma, a atuação do Estado poderia refluir para as atividades que lhe são mais inerentes, concentrando-se no atendimento das necessidades básicas de educação, saúde, alimentação, habitação e saneamento.

Finalizo congratulando-me, mais uma vez, com o Dr. Fernando Resende, pelo seu brilhante trabalho, e com a FUNCEP, pela organização deste Fórum de Debates.