

ORÇAMENTOS MANDATÓRIOS ???

Osvaldo Maldonado Sanches *

Nos últimos tempos vem se ampliando, no Congresso Nacional e em vários outros fóruns e instituições da sociedade, a discussão sobre o atual modelo de orçamento público adotado em nosso País. Tal discussão é legítima, necessária e oportuna. É preciso, no entanto, cuidar para que esta não se concentre apenas nas soluções retumbantes — travestidas de panacéia para todos os males — deixando de lado o essencial.

De fato, o nosso processo orçamentário possui várias deficiências. Elas têm sido apontadas por vários técnicos e parlamentares ao longo dos últimos cinco anos. Tais incluem, com destaque: a precariedade do nosso sistema de planejamento; a inexistência de lei complementar (prevista na Constituição) que defina a forma e o conteúdo básico do plano plurianual, da LDO e das leis orçamentárias; a limitada estabilidade dos órgãos técnicos do Parlamento (as Subcomissões da Comissão Mista de Orçamento jamais chegaram a ser de fato instaladas); a indefinição sobre os papéis das Comissões Permanentes no processo orçamentário; a precária definição dos papéis de cada nível de Governo; e o peso excessivo dos custo fixos.

Somam-se a essas a timidez na revisão do modelo institucional do País, que, bem conduzida, poderia levar a expressivas reduções nos custos fixos e à uma melhor utilização dos meios públicos (recursos humanos, materiais e financeiros). Gasta-se muito com atividades-meio e com estruturas que ficaram obsoletas pelo avanço tecnológico. É preciso ousar, na defesa do interesse público. Não há temas sacrossantos. Tudo pode ser discutido. Desde o tamanho das forças armadas à recentralização de estruturas técnico-burocráticas. Será que com os avanços da telemática é preciso ter uma Delegacia do Ministério da Educação em cada Estado ? O que dizer do vasto contingente de servidores no Rio de Janeiro ?

Nos últimos meses (do ano de 1999), por razões que não vêm ao caso, ganhou amplitude a idéia de tornar os Orçamentos públicos mandatórios, ou seja, de se passar a exigir que o Poder Executivo implemente todos os itens incluídos nas Leis Orçamentárias, sob pena de crime de responsabilidade. Tal orientação deriva do pressuposto de que, na forma atual, o Orçamento é autoritativo, sendo passível de execução seletiva, segundo as preferências da Administração. Ainda que isso fosse verdade, será que é possível, em nosso atual contexto, pensar em Orçamentos Mandatórios ? Examinemos algumas situações. No caso dos projetos em favor de localidades, como executar as obras ou serviços se a administração local não viabilizar as suas contrapartidas ? Estamos preparados para só incluir no Orçamento itens completamente viabilizados — do projeto ao pleno funcionamento — nos campos da educação (escolas), da saúde (unidades sanitárias e hospitais), da assistência (creches e asilos), ou seja, para realizar alocações plurianuais ? No caso de atividades em favor de determinados beneficiários (empréstimos, vacinações, projetos culturais), como executá-las se não ocorrer a procura que foi prevista ? Essas são apenas algumas das restrições cabíveis aos orçamentos mandatórios em modelos organizacionais em que a programação particulariza os beneficiários. Cumpre observar, por outro lado, que grande parte da programação contida em nossos atuais orçamentos já possui caráter mandatório, em razão das leis que os regem. Por exemplo: alocações para o seguro desemprego, para o SUS, o pagamento de pensões e inativos, os encargos com endividamento, manutenção dos tribunais e casas legislativas, a manutenção das forças armadas, a manutenção das escolas técnicas e faculdades, etc.

De um modo geral, quando se fala em "orçamentos mandatórios", o que se tem em mente é o modelo que tem sido usado nos EUA nas últimas décadas (desde o *"Congressional Budget and Impoundment Control Act"*, de 1974). Contudo, é preciso levar em conta que a ordem legal e a cultura administrativa dos norte-americanos são bem diferentes da nossa, que o seu processo orçamentário é fundado numa complexa estrutura de fracionamento do Poder e que

o caráter "mandatório" de seu orçamento se vincula aos problemas e não aos beneficiários. Em razão disso, de um modo geral, a inclusão de uma nova dotação no Orçamento dos EUA envolve uma sucessão de atos, cuja prática toma cerca de cinco anos.

Tenha-se em mente que o Orçamento dos EUA é, na realidade, a soma de dois orçamentos: o de "*entitlements*" e o de "*discretionary spending*". O primeiro (que representa mais de 50% do total) é composto por autorizações plurianuais de benefícios a todos os elegíveis (auxílios a veteranos e desempregados, programas de saúde, subsídios à agricultura, etc.) e gastos com a dívida. O segundo, embora intitulado "de gastos discricionários", por envolverem dotações alocadas em bases anuais, possuem pouca flexibilidade já que cerca de 1/3 destas têm o caráter de autênticos "*entitlements*".

No caso dos "gastos discricionários" (de execução "obrigatória" após a Lei de 1974), o projeto pretendido tem de ser primeiro aprovado como passível de receber alocações pelas Comissões Permanentes ("Standing Committees") de ambas as Casas do Parlamento, o que envolve uma sucessão de audiências públicas e de avaliações de custos nos seus primeiros cinco anos de implementação. Toda vez que o projeto é alterado tais custos precisam ser revistos. Depois é necessário que o programa seja incluído nas prioridades de gasto definidas, em cada ano, pelas Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado ("Budget Committees"), em recorrente processo, através da Resolução Conjunta que deve ser baixada até 15 de abril de cada ano. Em seguida, é necessário que as Subcomissões de Alociação ("Appropriation Committees") da Câmara e do Senado concordem que o projeto deva receber recursos no exercício e definam a sua magnitude. Em qualquer caso, salvo situações excepcionais, essas alocações são de caráter genérico, tais como: Construções para o Serviço Florestal, Assistência Financeira a Estudantes, Construção e Equipamento de Bibliotecas, Operação do Sistema de Parques Nacionais, etc. A análise da peça orçamentária evidencia que as alocações, em sua maior parte, são representadas por dotações genéricas em favor de departamentos, agências ou fundos, devidamente referenciadas aos atos legais que regem os gastos permitidos e os seus respectivos limites.

Porém, mesmo no país dos "Orçamentos Mandatórios" esse caráter possui várias limitações. Primeiro, tanto o Presidente da República quanto os órgãos do Congresso podem propor "rescissions" (cancelamentos) e "deferrals" (adiamentos). Cumpre salientar que no decorrer desta década (dos anos 90) o maior número de "rescissions" foi proposto pelo próprio Congresso (cerca de 100 por ano). Segundo, parte das dotações são remanejadas no decorrer do ano por meio de créditos adicionais ("supplementation"). Terceiro, sempre que há risco de não serem atingidas as metas de redução do déficit (fixadas pelo *'Budget Enforcement and Deficit Reduction Act'*, de 1990, e leis posteriores) são efetuados, pelo Órgão de Orçamento do Poder Executivo, os cortes necessários no orçamento ("sequestration"), dentro dos parâmetros fixados pela lei e exceções previstas no orçamento. Além disso, a burocracia dos órgãos possui considerável latitude para implementar os programas aprovados.

Portanto, as questões de maior relevância não são, se os nossos Orçamentos devem ser mandatórios — no todo ou quanto às programações incluídas pelos membros do Parlamento —, mas sim, qual a melhor forma de estruturar os instrumentos de programação do Estado, de modo a que tais expressem, com realismo, as reais prioridades dos Governos (sob os aspectos setorial, regional e temporal) e se constituam em meios efetivos para combater os desperdícios.

* Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80). Autor do Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins (2ª Edição, 2004).