

ESPAÇO ABERTO

06 MAI 1990

A lei de diretrizes orçamentárias

CÉSAR MAIA

A Constituição federal reestruturou o processo orçamentário, ordenando-o a partir de três peças combinadas no tempo: o plano plurianual, que funciona como um orçamento diretor de programas e investimentos; os orçamentos anuais da administração direta, da Previdência Social e de investimentos das empresas estatais, que devem obedecer à orientação do plano plurianual; e as diretrizes orçamentárias que a cada início de ano compatibilizam o plano plurianual com os orçamentos anuais, identificando as condicionantes conjunturais e as prioridades.



A lei de diretrizes orçamentárias tramitou pela primeira vez no Congresso Nacional em 1989. Ainda sem a direção do plano plurianual, que somente este ano será apresentado, o Congresso Nacional aprovou o relatório do deputado José Serra, marcado pela austeridade e pela procura de racionalidade e transparência.

A atual administração apresentou agora, em abril, a sua lei de diretrizes orçamentárias, a LDO. É a sua primeira peça orçamentária, que, embora pela ausência de tempo possa não ter ainda evidenciado por completo a filosofia nem o método do atual governo, já permite algumas deduções preliminares.

O corpo geral desta nova LDO é gêmeo da LDO de 89. Uma primeira diferença está na justificada ausência dos anexos que registram as prioridades para investimentos e programas — justificada pelo tempo e também pelo fato que em agosto o governo terá de apresentar o plano plurianual, este, sim, orientador geral.

No entanto, algumas alterações sobre a LDO de 89 devem ser anotadas. Uma parte delas se refere à própria reorientação da política econômica a partir das medidas provisórias. Sendo assim, a LDO faz referência a alguns aspectos das medidas aprovadas, principalmente às que dizem respeito à ação do Estado e da administração pública, repetindo seus compromissos gerais. Estas são alterações lógicas e não poderiam surpreender.

Outras mudanças retratam com nitidez uma certa postura política do governo. Poderíamos dividi-las em dois blocos. Num deles, o governo deixa

translucido o seu pouco apreço pela Federação. Praticamente todos os dispositivos que tratavam de discriminar e detalhar as relações entre a União, Estados e municípios, foram suprimidos.

O governo mostra pouco apreço pela Federação

Mesmo aqueles cujo objetivo era o disciplinamento de relações importantes, como as observadas através de convênios e que restringiam liberalidades e abusos de Estados e municípios, desapareceram. As próprias regionalizações do gasto público previstas na Constituição federal não surgem como orientação na LDO de 90. Ao contrário da LDO de 89, que exigia transparência, por exemplo, na distribuição de recursos do Prografma Unificado de Saúde, a LDO de 90 suprime o dispositivo.

Praticamente o único dispositivo específico que trata de Estados e municípios é o do endividamento externo. A LDO de 89, de forma mais frouxa, permitia o simples pagamento dos juros da dívida vencida e tão somente o pagamento de 25% do serviço da dívida vincente. A LDO de 90, repete o previsto para a dívida vencida e aponta para a responsabilização de Estados e municípios pelo serviço integral da dívida vincente. Como em 91 a única possibilidade de rolagem do principal da dívida incendeia estará nos termos da renegociação da dívida externa, e em especial nas chamadas operações de relending, caberia ao governo garantir a proporcionalidade no acesso a estas para evitar discriminações contra este ou aquele.

O outro bloco é o que trata das próprias relações entre o Executivo e o Legislativo. A supressão de certos dispositivos da LDO de 89 mostra um descompromisso com a transparência em relação ao Legislativo. A LDO de 89 tratava de, não apenas definir compromissos gerais na redução de despesas, mas também de fixar metas quantitativas detalhadas. Isso ocorreu, por exemplo, em relação ao relatório bi-estral de execução orçamentária exigido pela Constituição federal. Ocorreu também em relação à extinção de cargos. E, surpreendentemente, ocorreu em relação à obrigação do Executivo de apresentar a listagem dos servidores públicos, cargos e salários ao Legislativo. Ambos os blocos caracterizam tendências preocupantes.

Fora destes blocos, deveríamos registrar a injustificável ausência dos títulos da dívida agrária, básicos para o processo de reforma agrária, na LDO de 90.

E, finalmente, registrar positivamente a disposição do governo de estruturar sua "caixa única", de aprofundar a reforma fiscal e de operar em superávit.

□ César Maia é deputado federal (PDT-RJ) e foi secretário da Fazenda do Rio de Janeiro.