O que mudou no orçamento

Cesar 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 a 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 e 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 de que em agosto o governo terá que 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 aqueles 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. Em um deles o governo deixa translúcido 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. Mesmo aqueles cujo objetivo era o disciplinamento de relações importantes, como aquelas observadas através de convênios, e que restringia 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 programa 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-só o pagamento de 25% do serviço da dívida vincenda. 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 vincenda. Como em 91 a única possibilidade de rolagem do principal da dívida vincenda 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. Isto ocorreu por exemplo em relação ao relatório bimestral 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 seu "caixa único", de aprofundar a reforma fiscal e de operar em superávit.