

# Congresso mexe só no varejo do orçamento

**A** apresentação de 13.356 emendas e a batalha de um varejo aparentemente interminável de dotações para obras de interesse político dos parlamentares não são a questão essencial da discussão do orçamento da União, encerrada ontem por acordo de líderes de partidos. O deputado César Maia (PDT-RJ) chama a atenção para o fato de que o orçamento, peça central da discussão que prolongou a sessão legislativa além da data de início do recesso, é, em si, inócuo. O Poder Executivo não o executa. Aliás, executa o que quiser, pois o orçamento não é obrigação de gastos, como nos Estados Unidos, onde o governo tem que pedir licença ao Legislativo para deixar de gastar o que foi aprovado pelos parlamentares. Este ano, por exemplo, o Congresso americano aprovou crédito para desenvolver o projeto de um avião, que não interessava mais ao Pentágono. O presidente vai ter que cumprir a determinação do Congresso, a não ser que obtenha autorização em contrário.

No Brasil, o orçamento é quase obra de ficção. É apenas um ponto de referência. No máximo, é preliminar indispensável para se realizar uma obra pública. Ou seja, se o governo não é obrigado a executá-la, só pode realizá-la se estiver prevista no orçamento. A rigor, o orçamento chega a ser teto de despesas, com a flexibilidade de esticar o telhado, pedindo complementação de crédito ao Congresso, na hora em que faltar dinheiro. É tão relativa a força do orçamento que ainda agora, três dias depois de sua aprovação no Congresso, o governo deve anunciar os cortes que aplicará, em torno de 30% das despesas de custeio, segundo souberam alguns parlamentares, como medida de arrocho para um ano que promete ser cinzento mesmo.

Esta é uma realidade típica de país sem cultura orçamentária, como diz o deputado César Maia. Na verdade, o de 1991 é o terceiro orçamento aprovado após a Constituição de 1988, que encerrou longo jejum imposto pelos militares ao Congresso, impedindo-o de criar despesas. Segundo César Maia, o Congresso ainda não está aparelhado tecnicamente para decifrar os cinco volumes de 300 páginas, cada um, em que se condensa o orçamento, com uma linguagem tão complicada que, às vezes, tem códigos numéricos de até 14 dígitos. Não é absurdo dizer que dois terços dos parlamentares não sabem ler as entranhas do orçamento.

A batalha do varejo de obras públicas, que tinha provocado impasse na vota-

ção do orçamento, existe em qualquer votação orçamentária de qualquer parlamento do Primeiro Mundo. É a representação do distrito eleitoral, na definição de César Maia. Os parlamentares brigam para incluir no orçamento as obras de interesse de sua região, estado ou eleitores. Pode-se discutir a qualidade ou conveniência dessas obras, mas não se deve ignorar que, agora, a inclusão delas no orçamento não é feita mais através dos gabinetes de ministros, às escondidas, e, sim, em debate aberto, às claras, através de representantes do povo eleitos pelo voto. "É isso que incomoda os tecnocratas", diz o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), que conseguiu incluir no orçamento verba de Cr\$ 1.5 bilhão para recuperação de escolas públicas de primeiro grau no município do Rio de Janeiro e Cr\$ 1 bilhão para os programas de pós-graduação da Coppe, na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Esse varejo é igual aqui e nos Estados Unidos. Briga-se pelo projeto do avião que o Pentágono não quer, da mesma maneira que deputados de estados diferentes do Nordeste brasileiro se atacam para incluir trechos de estradas que, no final, juntinhos, formam uma grande e bem traçada rodovia transnordestina. O que é diferente lá é que a imprensa o investiga mais a fundo. Aqui, ataca-na superfície. O *Philadelphia Enquirer*, por exemplo, como lembra o correspondente do **JORNAL DO BRASIL**, em Washington, Manoel Francisco Brito, sempre põe dois repórteres a digerir os calhaços do orçamento americano. Em 1986, descobriu que um congressista havia conseguido a aprovação de uma isenção que beneficiava exclusivamente um vidraceiro amigo seu.

O varejo, no caso brasileiro, nem chega a ter, dentro das contas do orçamento, o peso que a repercussão de sua discussão insinua. Corresponde apenas a 5% ou 6% do orçamento, algo em torno de Cr\$ 50 bilhões, em moeda de maio, que é a linguagem monetária da proposta orçamentária apresentada pelo governo. A questão essencial, segundo César Maia, é que, em qualquer parlamento do Primeiro Mundo, "se discute o tamanho da caixa, e não apenas seu invólucro". Ou seja, discute-se o varejo, mas se tem a oportunidade de discutir, também, as políticas monetária e fiscal, enfim, a política econômica do governo. Nisso, o Congresso brasileiro ainda não consegue interferir, mesmo com os poderes recuperados após a Constituição de 1988.