

# Uma oportunidade perdida

**PAULO HARTUNN**

**A**pesar do esforço empreendido pelo PSDB e por um grupo de partidos progressistas, a LDO/92, aprovada no Plenário do Congresso na noite do dia 28/06/91, perpetuou uma série de pontos negativos que contribuem para desvirtuar a sua função de elemento balizador do planejamento orçamentário governamental.

Dos vários dispositivos que o PSDB e outros partidos tentaram alterar para garantir austeridade do orçamento de 1992, apenas o item referente ao corte das despesas com custeio administrativo sofreu modificações neste sentido. O Congresso aprovou uma emenda patrocinada pelo PSDB determinando o corte de 20% em relação a 1990 no custeio administrativo (gastos de administração do poder público) previsto para o próximo ano. A mesma emenda ampliou para 75% o corte nos gastos com despesas supérfluas, como propaganda, prêmios, condecorações e para 50% nos gastos com locação de mão-de-obra.

Por outro lado, a proposta aprovada preserva o custeio operacional e as despesas com pessoal e encargos, de modo a não deteriorar ainda mais a qualidade dos serviços públicos prestados à população. O objetivo da emenda foi o de reduzir efetivamente despesas supérfluas e não realizar cortes genéricos e demagógicos que acabam por causar prejuízos no atendimento ao usuário.

Contudo, a LDO/92, aprovada pelo voto majoritário da bancada governista, que acolheu quase na totalidade o substitutivo do relator, incorre em uma série de defeitos básicos, dentre os quais o flagrante desrespeito ao art. 165, parágrafo 2º da Constituição. Este dispositivo exige que a LDO apresente as metas e prioridades da administração para o exercício subsequente, em compatibilização com aquelas fixadas no Plano Plurianual.

O texto aprovado apresenta apenas listas de subprogramas ditos prioritários, sem qualquer especificação de metas para 1992. Além do mais, a lei propõe absurdos como o de considerar o subprograma Empreendimentos Turísticos como de igual "precedência" à restauração de rodovias e de maior "precedência" que os subprogramas Estoques Reguladores ou Ferrovias.

A LDO/92 ao não sinalizar para a sociedade quais as prioridades governamentais para o próximo ano, permite a suposição de que o Governo não quer, não sabe ou não tem competência para identificar essas prioridades. Como último exemplo dessa incompetência, deve-se citar o fato de que o Subprograma Geração de Energia Elétrica foi simplesmente "esquecido", não constando em nenhuma das listas de "precedências", apesar da flagrante necessidade de investimentos exigidos por esse setor.

Por sinal, a LDO/92 não traz o investimento entre as prioridades governamentais. Foram ignoradas todas as tentativas do PSDB de destinar um mínimo aceitável de recursos fiscais para investimentos nas áreas social e de infra-estrutura básica. O percentual aprovado de 10% para estes investimentos é inferior ao já hoje praticado, em torno de 12%. Além do mais, foram rejeitados os destaques que visavam vedar o uso de recursos fiscais para a amortização da dívida mobiliária. O mesmo destino teve a emenda que visava priorizar o uso dos recursos oriundos dos certificados de privatização para gastos com investimentos.

Por outro lado, além de ficar com liberdade para preparar sua proposta orçamentária sem indicação de prioridades de investimentos, o Governo conseguiu, através da aprovação da LDO, liberdade total para aumentar gastos com pessoal e para abrir "créditos adicionais" sem prévia autorização legislativa.

O art. 42 da lei estabelece que a reposição de pessoal, resultante de vaga, dispensa essa autorização. Se

não bastasse, o art. 44 permite a alocação de dotações para despesas com pessoal e encargos ao arrepio das próprias regras específicas da LDO, desde que em consonância com uma pretensa lei de "reforma administrativa".

Finalmente, é preciso ressaltar a grave abertura para o fisiologismo orçamentário propugnada pela LDO/92. O art. 17 do texto explicita que as "dotações nominalmente identificadas na lei orçamentária serão liberadas para Estados, Distrito Federal ou Municípios mediante requerimento e apresentação de plano de aplicação, independentemente de qualquer outro ato".

Isto significa que Estados e Municípios não precisam mais celebrar convênios e cumprir exigências tributárias previstas no art. 16 do mesmo substitutivo, para ganharem repasses de recursos federais.

A argumentação dos defensores deste dispositivo é de que se trata de mecanismo para democratizar a liberação das verbas e fortalecer as prerrogativas legislativas. Na verdade, temos apenas um pano de fundo para manobras orçamentárias eleitoreiras.

É preocupante, portanto, o cenário que se vislumbra para a elaboração da proposta orçamentária para 1992. De um lado, a falta de sinalização do Governo para as efetivas prioridades da sociedade e a liberdade para resgate da dívida pública e para a realização de despesas de pessoal e que se nenhum compromisso com o investimento público gerador de empregos. De outro lado, a introdução de mecanismos fisiológicos que só tenderão a pulverizar os poucos recursos que puderem vir a ser destinados à realização de obras.

É lamentável, sob todos os pontos de vista, que Governo e Congresso tenham perdido mais uma oportunidade de reafirmação deste notável instrumento de planejamento instituído pela Constituição de 1988, que é a LDO.