

Orçamento: receitas anticorrupção.

COM MÉTODOS OPOSTOS, FRANÇA E NOVA ZELÂNDIA CONTROLAM A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E AFEREM A QUALIDADE DOS RESULTADOS.

Uma burocracia bem treinada, bem remunerada e prestigiada pelo público. Interferência mínima do Parlamento no detalhamento da alocação de recursos e na execução do orçamento. Sistemas efetivos de controle e fiscalização do resultado, desenhados para verificar não apenas se o dinheiro foi destinado para a finalidade prevista, mas — e principalmente — se foi bem usado e comprou o melhor bem ou serviço disponível ao preço mais baixo possível. Tolerância zero à malversação de verbas públicas traduzida em punições severas para os responsáveis por atos de corrupção. Por mais leves que sejam.

Esses são os ingredientes comuns das políticas orçamentárias nos países que gastam bem o dinheiro público, segundo especialistas ouvidos pelo JT. Barry Potter foi assessor da ex-primeira-ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher. Jean-Paul Cornély fez carreira no Ministério das Finanças da França. Graham Scott executou a mais revolucionária reforma da administração pública conhecida durante os sete anos em que ocupou o cargo de “executivo-chefe” do Ministério do Tesouro da Nova Zelândia, o mais alto cargo da burocracia no país. Os três integram atualmente uma equipe de consultores montada pelo FMI para assistir os países do antigo bloco soviético a dotar-se de estruturas e métodos eficazes de gestão do setor público.

O sistema de governo não é, por si só, garantia de boas práticas orçamentárias, disseram. O parlamentarismo provavelmente facilita a boa administração do orçamento, porque nele a aprovação da proposta de gastos públicos do Executivo pelo Legislativo é automática. Mas não oferece defesa quando os líderes dos partidos dominantes jogam sujo e estimulam uma cultura de corrupção, como aconteceu durante o quase meio século de governos democrata-cristão na Itália e conservador no Japão.

EUA: problemas. DESPÉRCIO E DÉFICIT

Além disso, países parlamentaristas como a Inglaterra, a Alemanha ou a Austrália não detêm o monopólio do uso sensato e eficaz do dinheiro público. O sistema de governo híbrido da França e o presidencialismo do Chile são também exemplos de sucesso.

O presidencialismo dos Estados Unidos é o reverso da medalha. Com o “poder da bolsa” concentrado nas mãos do Congresso, o país foi capaz de administrar bem o dinheiro público enquanto a receita foi igual à despesa. Mas na era dos déficits crescentes, iniciada nos anos 60, a luta política por recursos cada vez mais escassos



João Alves: desvio de verbas.



Raunheitti: orçamento em seu benefício.



José Geraldo: um dos “anões” do Orçamento.

transformou cada um dos 535 membros do Congresso em diretores do orçamento e inviabilizou despesas. O sistema está quebrado. Todos os anos, bilhões de dólares dos contribuintes são desperdiçados em projetos de interesse meramente paroquial. Meia dúzia de tentativas de conserto feitas nos últimos dez anos e fracassaram. A mais recente, uma ambiciosa proposta de “reinvenção do governo” articulada pelo vice-presidente Albert Gore, depende de algumas decisões heróicas de um Congresso que, embora desprestigiado, não parece prestes a abrir mão de seus amplos poderes na alocação de recursos públicos.

É usando esses poderes que o senador Robert Byrd, democrata de West Virginia, conseguiu, por exemplo, transferir um serviço de identificação datiloscópica do FBI de Washington para seu estado. O projeto representa um investimento de US\$ 170 milhões na economia de West Virginia, que é um dos estados mais pobres dos EUA, mas não faz nenhum sentido para o FBI, que se opôs à transferência e pediu que os US\$ 170 milhões fossem investidos em outros programas, que considera prioritários, mas não tem verba para financiar. Ainda assim, a proposta orçamentária do presidente Bill Clinton, que prevê redução de mais de US\$ 400 bilhões de gastos em cinco anos, foi aprovada pelo Congresso.

Martin L. Gross, um jornalista que leu as duas mil páginas do Orçamento americano, linha por linha, escreveu um *best seller* no ano passado expondo o sistema de malversação do dinheiro público criado em Washington nos úl-

timos 30 anos. “Negociata no Governo: o Desperdício em Washington de A a Z” contém uma lista detalhada de gastos absurdos em 75 áreas diferentes da gigantesca máquina federal americana. Quase todas são resultado direto de intervenção política na destinação de verbas específicas.

Para Potter, aí está a raiz da questão. Nas democracias, diz ele, as experiências bem sucedidas de administração dos recursos públicos mostram

que a interferência política se dá principalmente em dois momentos: no início do processo orçamentário, quando os representantes eleitos definem as prioridades de gastos, refletindo supostamente o mandato que receberam do povo; e, no final, ao avaliarem os resultados obtidos pelo investimento do dinheiro público.

Quando ela ocorre no meio do processo, surgem os problemas. Não por acaso, na França, na Alemanha, na Inglaterra e no Canadá os casos de corrupção envolvendo verbas oficiais tendem a ocorrer nas províncias e regiões, onde os governantes tendem a ter laços mais próximos com os interesses econômicos e as burocracias locais são mais vulneráveis a pressões políticas. “O sistema não funciona quando há interferência política no detalhamento e na execução dos gastos”, concorda Cornély. Foi o que aconteceu na França ao longo de toda a Quarta República, um período de enorme instabilidade que terminou com o golpe branco liderado pelo general Charles de Gaulle, em 1958.

De Gaulle introduziu na Constituição a mudança que limitou o poder de intervenção do Legislativo na destinação do dinheiro público. Os deputados e senadores franceses são proibidos de criar despesas para as quais não haja previsão orçamentária.

A mesma regra existe na Constituição proclamada em Brasília em 1988. Mas com o adendo do “jeitinho brasileiro”, que permite aos congressistas burlar o princípio constitucional para corrigir supostos “erros e omissões”.

Esta foi a cláusula invocada pelos “anões” da Comissão do Orçamento da Câmara para desviar bilhões em recursos públicos para fins particulares — o escândalo agora sob investigação.

Um poder central forte, presente na maioria dos países parlamentaristas, certamente contribui para a boa administração do dinheiro do povo. A França, que tem a seu favor nessa área a tradição napoleônica, oferece o exemplo mais extremo de comando e controle inflexível da política orçamentária pela burocracia. O Ministério das Finanças é o mais importante do governo. E seu Departamento de Orçamento, chefiado por um funcionário de carreira, tem autoridade quase absoluta na alocação e desembolso do dinheiro.

Depois que a despesa é realizada, há dois tipos de controle. Um, político, é exercido pela Comissão de Orçamento do Congresso. O outro, burocrático, se dá em três níveis. Os *inspecteurs de finances*,

título prestigioso dos burocratas que chegam ao topo da carreira no Ministério das Finanças, examinam o trabalho de seus colegas do orçamento. Há, além disso, dois tipos de tribunais de contas independentes, um deles sugestivamente chamado de “Corte de Disciplina Orçamentária”. Inglaterra, Alemanha, Canadá e outros países de tradição anglo-saxã possuem sistemas semelhantes de verificação e avaliação de gastos.

No extremo oposto da França está o modelo de flexibilidade da execução orçamentária adotado pela Nova Zelândia. O sistema introduzido por uma drástica reforma do setor público, iniciada por um governo socialista em 1984, faz o controle do gasto público pelo resultado. Cada ministério, comandado por um “executivo-chefe”, que está logo abaixo do político titular da pasta, opera nos moldes de uma empresa. Seu salário é compatível com o que receberia no setor privado. O governo central cobra uma taxa de compromisso sobre a verba que transfere para cada ministério, de acordo com um cronograma pré-estabelecido, e estes incluem no preço dos serviços que prestam ao governo o imposto previsto na lei, para poder compará-lo ao preço do setor privado.

“A idéia central é a descentralização da execução do orçamento”, explica Scott, que depois de ter comandado a revolução na administração pública neo-zelandesa seguiu seu próprio conselho e montou uma empresa de consultoria para vender seu *know how*. “A delegação de responsabilidades depende, é claro, da confiança dos superiores nos subordinados e

da capacidade de liderança das pessoas envolvidas em cada fase do processo.”

O modelo levou à privatização das inúmeras atividades econômicas que o passado colonial deixara na mão do governo — o setor público chegou a responder por mais de 20% do PIB da Nova Zelândia. A geração e distribuição de energia elétrica é a única área ainda controlada pelo Estado. E o contingente de funcionários caiu de perto de 90 mil em 1967 para pouco mais de 33 mil hoje. O déficit público, que chegou a ser de 9% do Produto Interno Bruto (PIB) no início da década de 80, está hoje entre 1,5% e 2%. Segundo Scott, em mais dois anos a Nova Zelândia atingirá equilíbrio orçamentário sustentável.

Certamente o sucesso da experiência se explica em parte pelo tamanho e homogeneidade do país. Mas alguns aspectos da revolução do setor público da Nova Zelândia foram adotados na Inglaterra, na Austrália e até por alguns estados nos EUA. A mágica é relativamente simples. Sob o comando dos governantes eleitos, a burocracia elabora um detalhadíssimo orçamento, prevendo não apenas os gastos mas os objetivos quantitativos e qualitativos a serem alcançados na aquisição de cada bem ou prestação de cada serviço.

Nova Zelândia EFICIÊNCIA COMO META

O objetivo é alcançar cada meta ao menor custo, seja na emissão de passaportes, seja no pagamento de aposentadorias, seja na área de defesa ou preservação do meio-ambiente ou promoção da educação. Como realizar a tarefa é problema da burocracia. Se os responsáveis por determinada área decidirem que a melhor forma de atingir o resultado buscado é mudar sua repartição para outro local, dispensar dez funcionários e usar as economias obtidas para comprar mais computadores ou contratar serviços do setor privado, têm plena liberdade e autoridade para fazê-lo. “Só não podem deixar de atingir o objetivo previsto”, diz Scott. O desempenho de cada setor é avaliado durante ou no final de cada ciclo por painéis independentes.

Seja num país de porte médio como a França, com 55 milhões de habitantes e centenas de milhares de funcionários públicos, seja na Nova Zelândia, com 2,5 milhões de residentes e 33 mil burocratas, a boa política de gastos públicos depende de forma crucial do talento da burocracia de prever tendências econômicas futuras, montar propostas orçamentárias plurianuais sensatas com base em projeções realistas e alocar verbas para contingências.

Paulo Sotero, de Washington