

Processo orçamentário em transição

AINDA PRESO A PRÁTICAS ARCAICAS, O PAÍS AVANÇA NA MODERNIZAÇÃO

*Rogério L. Furquim Werneck**

Nas últimas semanas Brasília tem emitido sinais altamente contraditórios sobre a condução do processo orçamentário. Por um lado, há evidências deprimentes de atraso e primitivismo. Só há poucos dias – já no quarto mês do ano – foi afinal aprovado o orçamento da União para 2000. E, mesmo assim, às custas de um desgastante acordo sobre salário-mínimo que em nada enobrece a liderança do governo no Congresso. Não bastasse isto, a discussão do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) no Legislativo parece empantanada em barganhas de miuçalha com o baixo clero do Congresso. Contudo, há também, por outro lado, sinais de avanço que devem ser devidamente louvados. Não só foi aprovada e está prestes a ser sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal como o Executivo acaba de submeter ao Congresso o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve balizar a preparação do orçamento de 2001. E, na verdade, o projeto representa um salto modernizador de grande importância no processo de elaboração do orçamento federal. Não poderia ser mais gritante, portanto, o contraste entre o velho e o novo. Mas, em meio a sinais tão contraditórios, parece ser possível entrever, sem excesso de otimismo, o predomínio das forças de modernização do processo orçamentário.

Não falta quem argumente que a deplorável demora na aprovação do orçamento de 2000 foi intencional. Seria de interesse do próprio Executivo, que dela teria tirado bom proveito para impor com mais facilidade a contenção de despesas que se faz necessária para cumprir as metas fiscais previstas para este ano. Pode até ser. Mas a verdade é que no novo projeto de LDO, o Executivo mostra-se claramente disposto a abrir mão deste tipo de subterfúgio. Tal como ocorre em terras mais civilizadas, o projeto estabelece que se orçamento de 2001 não tiver sido aprovado e sancionado até 31 de dezembro deste ano, o governo federal ficará impedido de fazer qualquer despesa, exceto as relativas a pessoal, serviço da dívida, benefícios previdenciários e transferências constitucionais a Estados e municípios. A ameaça de uma virtual paralisação da máquina federal parece ser incentivo suficiente para que Executivo e Legislativo se empenhem para doravante iniciar o ano com o orçamento devidamente aprovado e sancionado.

Sob este novo regime, seria mais do que desejável que a elite do Congresso passasse a ter um envolvimento mais direto no processo orçamentário, hoje em boa parte entregue a parlamentares de pouca expressão. Há muito tempo, e especialmente desde o escândalo de 1993, os parlamentares mais proeminentes e talentosos têm-se mantido afastados das negociações do orçamento com o Executivo. O que é lamentável. Afinal, em qualquer parlamento tais negociações constituem talvez a parte mais importante da agenda do Poder Legislativo. E, neste País, o mais provável e natural é que o

Congresso venha a ter uma influência cada vez maior na elaboração do orçamento. Assim, o próprio Executivo deveria ser o grande interessado em mobilizar a bancada que lhe dá apoio no Congresso para melhorar o nível dos parlamentares que de fato controlam o processo orçamentário no Legislativo.

Para que orçamento de 2001 possa ser elaborado, negociado e aprovado a tempo e a hora, com o cuidado que merece e sem tumulto, o governo espera conseguir aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias até junho, antes que o Congresso se desmobilize em virtude das eleições municipais. Se o projeto for aprovado na forma encaminhada pelo Executivo, a discussão do orçamento do próximo ano estará pautada, pela primeira vez, por uma programação fiscal de médio prazo. O projeto inclui metas de superávit primário para o governo federal para um período de três anos, estabelecidas com base em um conjunto articulado de hipóteses acerca da evolução das variáveis macroeconômicas relevantes. É apenas natural que muitos discordem do cenário com que o governo trabalha ou contemplem uma trajetória menos favorável do endividamento público, caso as metas anuais de superávit primário propostas sejam efetivamente cumpridas. Mas é impossível não reconhecer que o projeto de LDO estabelece um novo padrão de consistência e qualidade, muito mais elevado, no complexo processo de elaboração do orçamento na área federal.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.