

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A TRANSIÇÃO DO PODER

coordenadores

**Fernando Rezende
Armando Cunha**

colaboradores

**Argelina Cheibub Figueiredo
Fabricio Augusto de Oliveira
Fernando Limongi
Geraldo Biasoto Junior
Sulamis Dain**

Capítulo 3

O Legislativo e a âncora fiscal

Introdução

Ao longo do período militar, o Congresso Nacional teve fortemente cerceado seu papel na aprovação do orçamento, que por ali tramitava, sem que aos deputados e senadores fosse permitido fazer emendas. Cabia-lhes, tão-somente, aprovar ou rejeitar na íntegra a proposta encaminhada pelo Executivo. É claro que, nas condições políticas de então, o Legislativo invariavelmente chancelava a proposta orçamentária.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional recuperou o poder de emendar o orçamento. Não se trata, todavia, de um poder ilimitado. Longe disso.

A Constituição estabelece que só serão aceitas emendas que identifiquem previamente as receitas correspondentes. Assim, a participação do Legislativo passa necessariamente pela identificação de “erros e omissões” que justifiquem a reestimativa das receitas contidas na proposta do Executivo. Essa participação deságua no remanejamento das dotações ali previstas, por meio da apresentação e aprovação de emendas. O Congresso, entretanto, não pode remanejar, para outras finalidades, as despesas previstas para o pagamento de pessoal, juros, encargos e amortização da dívida.

Além disso, a Lei nº 4.320/64 determina que as despesas correntes não podem ser objeto de cancelamento. Desse modo, os recursos passíveis de remanejamento por parte do Legislativo estão limitados praticamente aos gastos de investimento, já que os demais gastos passíveis de remanejamento (inversões financeiras e outras despesas de capital) têm dotações bastante reduzidas.⁷

⁷ E, mesmo no interior destes, nem todos os recursos são passíveis de serem remanejados.

A despeito dessas restrições, a prerrogativa congressual de emendar o orçamento é normalmente vista como um limite à atuação do Executivo na implementação do programa de governo. Isso porque a visão predominante — entre analistas políticos e cientistas sociais — é a de que a participação do Legislativo no processo orçamentário está estrita e exclusivamente condicionada pela representação de bases eleitorais específicas em seus interesses e localizadas em termos geográficos. Tal característica da participação do Congresso decorreria da falta de partidos políticos capazes de agregar mais amplamente *os interesses e as opiniões da sociedade*.

Nesse quadro, parlamentares interessados em assegurar a continuidade de suas carreiras políticas individuais atuariam como “despachantes” dos interesses de grupos de pressão e clientelas locais, de tal sorte que a participação do Legislativo no processo orçamentário resultaria inapelavelmente na pulverização de recursos públicos escassos para o atendimento de demandas pontuais.

Por esse ângulo, a participação do Legislativo no processo orçamentário é vista como um obstáculo à implementação de políticas públicas nacionais e/ou definidas como prioritárias pelo Executivo. Tal visão está ancorada em *uma série de premissas quanto à estrutura e ao funcionamento do sistema político brasileiro*. Muitas delas são discutíveis. Para os fins deste capítulo, não é preciso discutir todas essas premissas. Basta anotar, de início, que a visão convencional minimiza o papel dos partidos políticos e desconsidera a forma pela qual o Legislativo se organiza para participar do processo orçamentário.

A questão de como o Congresso se organiza para participar do processo orçamentário tem uma dimensão teórica e uma dimensão histórica. A dimensão teórica está ligada ao problema de coordenação (isto é, como transformar preferências individuais em decisões coletivas) derivado do pressuposto de que a motivação individual de cada parlamentar é *fazer valer os seus interesses eleitorais imediatos e locais*. Como os recursos orçamentários são, por definição, escassos, o problema de coordenação diz respeito à existência ou não de regras — e quais regras — para regular a competição entre os parlamentares em torno da destinação desses recursos.

Em qualquer processo decisório minimamente estruturado, como é o caso da apreciação do orçamento, regras impõem restrições à apresentação de propostas alternativas (emendas) e definem quem e quando pode apresentá-las. As regras não definem os resultados do jogo, mas determinam como o jogo pode ser jogado.

As regras internas que, desde 1995, regulam a participação dos parlamentares no processo orçamentário tornam dispensáveis as trocas de apoio (votos) para a aprovação de emendas. Como veremos, ao contrário do que se imagina, nenhum parlamentar, individualmente, precisa prometer ou de fato

apoiar as propostas dos demais para assegurar sua influência sobre a destinação dos recursos. As regras em vigor asseguram que os recursos destinados às emendas individuais serão distribuídos de maneira uniforme entre os parlamentares. Além disso, cabe notar que, do ponto de vista dos recursos envolvidos, as emendas individuais não são as mais significativas. A parte do leão, por assim dizer, fica com as emendas coletivas, sobretudo as emendas de bancadas estaduais.

Tais constatações, por si mesmas, já são suficientes para colocar em dúvida as interpretações tradicionais sobre o *modus operandi* do sistema político brasileiro. Essas concluem, *a priori*, sobre o comportamento dos parlamentares e dos partidos políticos no Congresso a partir dos alegados incentivos ao “voto pessoal” (e não partidário) presentes nas leis eleitorais adotadas no país. Fosse verdade que o “voto pessoal” é o eixo em torno do qual se estrutura o sistema político brasileiro, como explicar que o Congresso Nacional, em matéria de ordem interna, tenha decidido privilegiar emendas patrocinadas por grupos de parlamentares, as chamadas emendas coletivas? Para entender esse ponto, é preciso analisar de maneira mais aprofundada o teor das resoluções que norteiam a tramitação legislativa do orçamento. É o que se faz a seguir. Ficará então mais clara a dimensão histórica do problema de coordenação a que se fez referência.

A organização das demandas parlamentares: mecanismos de coordenação e restrições ao individualismo

Para entender as normas vigentes é preciso retroceder à CPI do Orçamento e às conclusões de seu relatório final. A principal constatação daquele relatório refere-se ao despreparo do Congresso Nacional para exercer as novas prerrogativas que a Constituição de 1988 lhe havia reservado no capítulo orçamentário. Para começar, não haviam sido devidamente alteradas normas criadas no período militar que, nessa matéria, foi definido como “verdadeiramente anárquico”, por um observador privilegiado (Sanchez, 1998:5). Em retrospectiva, tal avaliação poderia até mesmo ser considerada branda, à vista do que revelou a CPI do Orçamento.

A CPI do Orçamento, como se sabe, girou antes em torno dos aspectos policiais do que dos político-institucionais de um esquema de corrupção e malversação de recursos públicos sem precedentes. A descoberta desse esquema, no entanto, apontou para o fato de que inexistiam regras que pudessem resguardar institucionalmente o Congresso da ação predatória de alguns de seus membros no processo orçamentário. Na ausência dessas regras, o arbítrio do relator-geral e de seus colaboradores mais próximos no acatamento de emen-

das tornara-se imenso. Os relatores, em aliança com o relator-geral, atuavam com grande liberdade para, na distribuição de recursos, favorecer uns poucos em detrimento dos demais. O relatório final da CPI do Orçamento é esclarecedor a esse propósito:

“A chamada ‘emenda de relator’ era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do relator-geral, que centralizava todas as decisões até, praticamente, o término do prazo disponível. Como garantia desse poder, os pareceres do relator eram entregues na undécima hora, contando-se com o fato de que as votações seriam realizadas quase sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar com quorum mínimo.

Para que se aquilate a importância da ‘emenda do relator’, como ela foi empregada, observe-se que o deputado João Alves, em 1990, conseguiu dar, por essa via, destinação a 1,09 bilhão do Ministério da Ação Social, ou seja, nada menos que 30,2% do total das verbas desse Ministério” (Relatório Final, CPI do Orçamento, v. III, p. 3 e 4).

A CPI concluiu seus trabalhos em abril de 1994. Logo em seguida, deu-se o lançamento do Plano Real, que pôs em pauta a necessidade de um ajuste fiscal profundo para consolidar a estabilidade da economia. Pela primeira vez desde o retorno à democracia, o processo orçamentário transcorreria num ambiente de inflação baixa, que por si mesmo emprestava maior transparência e inteligibilidade aos números do orçamento.

Nesse contexto, o Congresso se viu obrigado a repensar sua participação no processo orçamentário. Isso se traduziu na Resolução nº 2, adotada pelo próprio Legislativo, em 1995.

Essa resolução buscou enfrentar os problemas identificados pela CPI do Orçamento, disciplinando os trabalhos dos relatores e o processo de apresentação e acatamento de emendas, questões obviamente interligadas.

A autonomia do relator-geral foi reduzida. Atribuiu-se-lhe o papel de coordenador de uma equipe composta de relatores adjuntos, por ele designados. De acordo com o art. 23 da resolução, o parecer do relator-geral é elaborado em conjunto com os sete relatores adjuntos, os quais representam cada uma das subcomissões. Fica vedada a existência de mais de dois relatores pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar. Além disso, aos partidos que não tenham contribuído para a composição do quadro de relatores adjuntos, é assegurado o direito de indicar observadores para acompanhar os trabalhos da relatoria. Uma nova resolução, editada em 2001, extinguiu os relatores adjun-

tos, mas manteve o caráter colegiado das relatorias, que passaram a se organizar em 10 áreas temáticas, com seus ministérios correspondentes, conforme indicado no quadro 1.

Quadro 1
**Composição das áreas temáticas e sua relação
 com os respectivos ministérios**

Áreas temáticas	Ministérios
I Poderes do Estado e Representação	Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Presidência da República
II Justiça e Defesa	Ministérios da Justiça e Defesa
III Fazenda e Desenvolvimento	Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
IV Agricultura e Desenvolvimento Agrário	Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Agrário
V Infra-Estrutura	Ministérios dos Transportes, das Comunicações, e das Minas e Energia
VI Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	Ministério da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e do Esporte e Turismo
VII Saúde	Ministério da Saúde
VIII Previdência e Assistência Social	Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência e Assistência Social
IX Integração Nacional e Meio Ambiente	Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente
X Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (da Presidência da República)

A reforma regimental de 1995 procurou, também, delimitar de maneira mais clara o poder do próprio relator-geral para influir na alocação final dos recursos, por meio da apresentação de emendas. Segundo o já referido art. 23 da Resolução nº 2, o relator-geral deve se ater a “adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados”. Acresce que foi adotada uma série de medidas com o objetivo de garantir maior transparência aos trabalhos dos relatores adjuntos e, assim, em última instância, evitar a repetição dos expedientes duvidosos utilizados no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988.

A elaboração do parecer preliminar, cuja apresentação marca o início formal da apreciação da proposta orçamentária no Congresso, é um dos papéis

mais importantes reservados ao relator-geral, conforme o art. 15 da Resolução nº 2. Esse artigo estipula que o parecer preliminar deve estabelecer “os parâmetros e critérios que obrigatoriamente deverão ser obedecidos pelos relatores setoriais, pelo relator-geral e pelos relatores adjuntos na elaboração dos pareceres, inclusive quanto às emendas”.

Do parecer preliminar, deve constar também, necessariamente, a apresentação de “parâmetros e critérios para a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária”. Boa parte desses parâmetros e critérios vem sendo repetida ano após ano, desde 1995, com ajustes incrementais, indicando a estabilidade das regulamentações contidas nessa parte do parecer preliminar. Ali, além dos aspectos diretamente relacionados ao acolhimento das emendas, o relator-geral define os recursos com que contarão os relatores setoriais para atender às demandas dos parlamentares.

No parecer preliminar, o relator-geral estabelece, ainda, o teto para remanejamentos no interior das dotações globais de cada função, órgão ou área temática que estarão à disposição dos relatores setoriais, ressaltando uma série de dotações protegidas do remanejamento. No parecer preliminar à Lei Orçamentária de 1996, por exemplo, lê-se: “O total dos cancelamentos (remanejamentos) em ‘Investimentos’, ‘Inversões Financeiras’ e ‘Outras Despesas de Capital’ terá como limite o valor correspondente a 20% (vinte por cento) das somas das dotações alocadas nesses grupos de despesa, em cada relatoria”. O mesmo preceito se repetiu nos anos seguintes, variando apenas o teto autorizado para o remanejamento dentro de cada grupo de despesa.

Os relatores setoriais, por sua vez, não podem propor reduções ou acréscimos nas dotações globais sob sua incumbência. Cabe-lhes, apenas, utilizar os recursos previamente definidos no parecer preliminar para acomodar as demandas dos parlamentares. De novo, o parecer preliminar da Lei Orçamentária de 1996 serve de exemplo, por estabelecer que: “Os recursos passíveis de serem utilizados pelas relatorias setoriais para o atendimento das emendas às despesas, observado o disposto no item 8, decorrerão de cancelamentos dentro do conjunto das unidades orçamentárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social que compõem a área temática de cada relatoria, nos termos do Regimento Interno da Comissão”. Também esse preceito tem sido repetido desde então.

Finalmente, aos parlamentares é permitido participar do orçamento por meio da apresentação de emendas de dois tipos: as individuais e as coletivas. No que diz respeito às primeiras, a Resolução nº 2 estabeleceu que cada parlamentar poderia propor, no máximo, 20 emendas à proposta de orçamento. A

essa restrição juntou-se a prática de distribuir uniformemente os recursos disponíveis para as emendas individuais, prática posteriormente incorporada ao universo normativo do processo orçamentário, por meio do parecer preliminar à Lei Orçamentária de 1998. De acordo com o item 30.1 daquele parecer, ficava estabelecido que: “As relatorias setoriais, em articulação com a relatoria geral, darão tratamento equânime às emendas individuais que contemplem ações municipais ou locais, de competência constitucional concorrente ou comum da União, ficando fixado o limite máximo global para apresentação e aprovação, por mandato parlamentar, em R\$ 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil reais), a serem utilizados conforme o item 6”. Esse dispositivo não se alterou desde então, salvo pela elevação para R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), na apreciação da proposta orçamentária para 2001, do limite máximo global estabelecido para cada parlamentar.

Dada a regra da distribuição uniforme, os relatores não têm como premiar ou castigar parlamentares por qualquer razão, seja de ordem pessoal ou política, o que lhes restringe o poder de barganha. Todos, inclusive os próprios relatores, recebem tratamento similar no que tange aos seus interesses eleitorais individuais.

Quanto às emendas coletivas, a Resolução nº 2 concedeu às comissões do Senado e da Câmara, bem como às bancadas estaduais e regionais, a prerrogativa de apresentá-las. Para cada uma dessas instâncias, fixou-se um número máximo de emendas a serem apresentadas, assim como as condições para seu acolhimento. No caso das emendas de bancada estadual, estabeleceu-se que estas “devem ser aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a bancada da respectiva unidade da Federação e acompanhadas de ata das reuniões das bancadas”. Tão exigente foi o critério inicialmente adotado para a apresentação de emendas estaduais — no caso do Senado tornava-se necessário, na prática, a obtenção do apoio unânime dos três representantes do Estado — que o Congresso houve por bem reduzir para 2/3 o quorum requerido para a apresentação dessas emendas. A mudança se deu por intermédio da Resolução nº 1/2001.

Nada obstante esse pequeno ajuste, manteve-se a regra que força os parlamentares de um mesmo estado a coordenar suas ações e negociar seus interesses em torno de emendas coletivas realmente abrangentes. O mesmo vale para as demais emendas coletivas, em que pesem às diferenças próprias a cada uma das instâncias autorizadas a apresentá-las.

As emendas individuais, dados os tetos estabelecidos, respondem por uma parcela fixa e, como veremos adiante, limitada dos recursos alocados pelo Congresso. Sobre as emendas coletivas, pesam restrições quantitativas quanto

ao número, mas não quanto aos valores.⁸ A inexistência de limites de valor para essas emendas é um incentivo à agregação de interesses no processo orçamentário, uma vez que, organizados coletivamente *em torno de interesses* mais amplos, os parlamentares estão institucionalmente mais bem posicionados para participar da deliberação sobre a alocação de recursos orçamentários. Essa participação, convém assinalar ainda uma vez, se dá dentro dos limites globais previamente estabelecidos pelo relator-geral.

O relator-geral tem a prerrogativa de realocar as dotações globais, mas só pode exercê-la efetivamente se houver, para tanto, recursos identificados no próprio parecer preliminar. A esse propósito, cabe citar o seguinte trecho do parecer preliminar à Lei Orçamentária de 1997: "Para fins do cumprimento do que dispõe o art. 23, § 3º, da Resolução nº 2 de 1995/CN, bem como com vistas à correção das distorções detectadas e das que vierem a ser apontadas pelos relatores setoriais, a relatoria geral poderá utilizar, para cancelamento e reprogramação, os recursos originalmente alocados em 'Outras Despesas Correntes', consignadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual, tendo como limite total para os cancelamentos o valor correspondente a 3% (três por cento) da soma das referidas dotações, sendo que os cancelamentos poderão incidir com percentuais diferenciados, desde que respeitado o limite total". Esse dispositivo serviu de base para a regulamentação da matéria nos pareceres preliminares dos anos subsequentes, variando apenas o percentual do remanejamento autorizado.

A partir de 2000, o relator-geral passou a reservar para acolhimento de emendas uma parcela dos recursos alocados à conta da reserva de contingência. Esses recursos são, em geral, destinados ao atendimento de demandas mais gerais, como as relacionadas ao reajuste do salário mínimo.

Em resumo, as alterações na proposta orçamentária são coordenadas e decididas pelo relator-geral, assistido pelos relatores setoriais. No parecer preliminar, que dá início à tramitação legislativa do orçamento, o relator-geral define os montantes globais para cada grupo de despesa. Dado que pelo menos 80% dos gastos são de natureza obrigatória, a definição desses montantes globais tende a espelhar a proposta encaminhada pelo Executivo, salvo pelas chamadas "outras despesas de custeio e capital". No parecer preliminar, o relator-

⁸ A Resolução nº 1 de 2001/CN estabeleceu um número mínimo de 15 e máximo de 20 emendas por bancada estadual, admitindo que "as bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar além do mínimo de quinze emendas, uma emenda adicional para cada grupo completo de 10 parlamentares da bancada que excederem a onze parlamentares".

geral estabelece ainda os limites para o remanejamento das dotações previstas, dentro desse grupo da despesa, para cada uma das áreas temáticas existentes.

O atendimento das demandas dos parlamentares, seja na forma de emendas individuais ou coletivas, se dá (ou não) no âmbito de cada uma dessas áreas temáticas. Os relatores setoriais, no entanto, dispõem de pouco raio de manobra. Sua atuação se resume a remanejar, dentro de limites estreitos fixados pelo parecer preliminar, as dotações contidas na proposta do Executivo para sua área de atuação, sendo-lhes vedado requerer recursos alocados para a área de competência de outra relatoria.

Sob as regras vigentes, o relator-geral, embora continue a deter grande poder, está obrigado a respeitar limites e restrições inexistentes no período anterior a 1995. Suas funções foram definidas de modo mais preciso, de tal sorte a proteger os interesses da própria instituição, ou seja, o Congresso. Suas atividades estão submetidas a regras e mecanismos que asseguram maior publicidade e transparência aos seus atos. Além disso, boa parte de seu papel consiste em coordenar decisões de natureza colegiada. Essas mudanças permitiram que o Congresso, em que pese aos limites antes assinalados à sua atuação, participe de forma mais efetiva da elaboração do orçamento. Sinal disso é a incorporação de temas de maior abrangência, como o salário mínimo e as políticas sociais, às iniciativas do Congresso.

s evidências de um novo comportamento: atuação do Legislativo a alocação dos recursos orçamentários

Executivo e Legislativo detêm hoje poderes limitados para decidir, anualmente, sobre a alocação dos recursos orçamentários. De um lado, determinações institucionais e legais protegem grande parte dos gastos a serem realizados. De outro, restrições de ordem macroeconômica têm reduzido as margens de atuação dos dois poderes nas decisões orçamentárias, mesmo naqueles itens e categorias da despesa não protegidos por determinações constitucionais e legais, conforme se analisou em capítulos anteriores.

Os dados da tabela 16 mostram os reflexos das determinações de ordem legal e das restrições de natureza macroeconômica sobre a composição do orçamento, de acordo com os diferentes grupos de despesas que caracterizam a intervenção do governo na sociedade e na economia. As receitas governamentais carregadas para o pagamento de pessoal e a manutenção da máquina governamental, além do custeio dos benefícios previdenciários, respondem por algo no 70% dos gastos alocados. De outra parte, os recursos destinados a investimentos e inversões financeiras, raramente ultrapassam 10% do total.

Tabela 16
Distribuição percentual das despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Pessoal	19,9	21,0	21,7	20,2	20,7	17,1	17,4	18,4	18,0
Outras despesas correntes	49,3	55,2	54,5	50,0	49,4	47,3	51,0	54,8	49,9
Subtotal	69,2	76,2	76,2	70,2	70,1	64,4	68,3	73,2	67,9
Investimentos	5,7	4,7	4,8	4,7	3,2	4,1	5,3	4,7	1,7
Inversões financeiras	7,3	5,8	5,6	8,9	5,8	3,8	4,4	4,5	5,4
Juros e encargos da dívida	16,7	11,8	12,2	15,6	20,5	25,7	20,5	15,7	21,9
Reserva de contingência	1,1	1,6	1,3	0,7	0,4	2,0	1,5	1,8	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
R\$ (bilhões de 2001)	251,53	285,38	304,48	336,32	343,55	303,74	343,66	374,7	430,3

* Refere-se ao Projeto de Lei Orçamentária (PLO).

Os dados da tabela 16 deixam evidente a reduzida capacidade de investimento do governo. Capacidade que se revela ainda menor, quando se consideram os valores efetivamente liquidados do orçamento. Em vista das restrições decorrentes de dispositivos legais, os investimentos se tornaram, praticamente, a única categoria de despesa sobre a qual o Executivo e o Legislativo podem deliberar com maior liberdade, ainda que dentro do contexto de severa escassez ditado pela restrição fiscal.

Por força de determinações constitucionais e legais, cerca de 80% dos gastos incluídos nas categorias pessoal e outras despesas correntes estão comprometidos com o pagamento do funcionalismo público, com o custeio de benefícios das previdências dos setores público e privado e com as transferências para estados e municípios. Dessa maneira, não mais do que 20% dos recursos correspondentes àquelas categorias da despesa podem, em tese, ser objeto de decisão política sobre sua destinação, em vista de prioridades definidas no Executivo e/ou no Legislativo quanto à implementação de políticas públicas.

Na prática, a margem de escolha é ainda menor, uma vez que parte dos referidos 20% tem sua destinação preestabelecida por objetivos de longo prazo de determinadas políticas públicas. É o caso, por exemplo, das transferências de recursos no âmbito do SUS e do Fundef, nas áreas de saúde e educação fundamental. Além disso, gastos de fato compulsórios, como os relativos a pessoal, determinam em grande medida despesas de custeio correspondentes.

A intervenção do Legislativo, por sua vez, sofre restrições adicionais. O art. 116 da Constituição proíbe emendas parlamentares que anulem despesas previstas em dotações para pagamento de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal. Acresce que a Lei nº 4.320/64 veda o cancelamento das dotações destinadas às despesas correntes. Dessa forma, a participação do Legislativo nessas categorias da despesa só acontece de modo reflexo, como consequência de mudanças em parâmetros balizadores da proposta do Executivo. Por exemplo, quando uma mudança nos índices de reajuste do salário mínimo requer correções nos valores dos benefícios previdenciários ou, ainda, quando a reestimativa das receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) resulta em alterações nas transferências constitucionais a serem realizadas para estados e municípios.

A participação do Congresso no processo orçamentário, portanto, se dá dentro de limites claros, definidos pelas determinações legais sobre o direito de emendar a proposta do Executivo. Assim, os recursos que podem ser usados para patrocinar políticas públicas que atendam aos interesses eleitorais dos congressistas se resumem, praticamente, àqueles destinados a investimentos.

Os recursos destinados a investimentos, como se pode ver na tabela 17, são os que sofrem as maiores perdas na execução do orçamento, já que estão sujeitos a decisões *ad hoc* do Executivo, que opera sob condições de incerteza macroeconômica, de um lado, e sob o compromisso de obtenção de uma meta de superávit primário prefixada, de outro. Gastos com pessoal e com despesas correntes não podem ser comprimidos da mesma forma. Ao contrário, as despesas correntes e de pessoal freqüentemente acabam por suplantam as estimativas presentes na lei orçamentária, requerendo a aprovação de créditos suplementares ao longo do exercício. Entende-se assim porque, não raro, a taxa de execução dessas despesas exceda os 100%.

Tabela 17

Taxa de execução das despesas da LOA por grupo de natureza de despesa (GND)*
Orçamento Geral da União (OGU) — 1996-2001
(em %)

GND	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pessoal	103,04	98,81	99,21	101,85	111,76	109,94
Outras despesas correntes	88,44	93,57	100,52	108,65	106,46	100,37
Investimentos	64,53	76,11	73,67	87,56	80,69	79,27
Inversões financeiras	117,76	564,57	337,76	379,42	98,69	136,65
Juros e encargos da dívida	87,56	83,29	82,91	90,39	49,71	75,08
Total	90,5	117,54	116,51	118,98	89,33	95,8

* Exclui despesas com amortização da dívida.

Isto posto, faz sentido *concentrar nos investimentos a análise da participação do Congresso no processo orçamentário.*

Em tese, nas despesas de investimento o Congresso poderia alterar quase que integralmente a proposta enviada pelo Executivo, visto que aí são pequenas as restrições à apresentação e aprovação de emendas.⁹ Mesmo assim, a participação do Legislativo nos gastos com investimentos previstos nas leis orçamentárias do período em foco revela-se surpreendentemente reduzida. Conforme os dados da tabela 18, as “taxas de participação” do Congresso nunca foram superiores à metade dos investimentos.

Além de ser o único grupo com gastos de livre movimentação, as despesas com investimentos, por sua própria natureza, constituem um excelente indicador de atribuição de prioridades às políticas públicas. Por essa razão, fossem verdadeiras as interpretações que tendem a enfatizar as diferenças entre Legislativo e Executivo, calcadas no suposto “individualismo” dos parlamentares, deveríamos encon-

⁹ Há pequenas restrições nesta área. Há obras em andamento, recursos vinculados, contrapartida de empréstimos etc. Comparada as demais áreas, essas restrições são mínimas.

trar atribuições distintas de prioridades, entre os dois poderes, nas diferentes áreas de intervenção governamental. Se os dados apontassem nessa direção, estaria reforçada a tese de que o Executivo se vê obrigado a atender demandas alheias às suas próprias prioridades. Mas não é isso o que os dados mostram.

Tabela 18
**Participação relativa do Legislativo nos gastos de investimento:
 Lei Orçamentária Anual e despesas executadas***
 (em %)

Ano	Lei Orçamentária Anual (LOA)	Despesas executadas
1996	28,3	27,5
1997	34,0	34,9
1998	32,8	31,2
1999	45,1	43,0
2000	50,5	46,0
2001	38,2	40,8
Total	37,9	31,3

* Inclui suplementações.

A rigor, não aparecem grandes discrepâncias nas prioridades estabelecidas pelo Legislativo e pelo Executivo na lei orçamentária. Como mostra a tabela 19, os 10 programas que concentram cerca de 80% das despesas com emendas são também bem aquinhoados de recursos na proposta orçamentária do Executivo. A preferência mais intensa do Congresso por esses programas, que ampliam sua participação no total após as emendas parlamentares, parece indicar menos uma divergência de prioridades e mais o pouco interesse do Congresso por outras áreas do gasto público, como administração, defesa naval, transporte aéreo, segurança pública e ciência e tecnologia etc.

Além disso, é de notar que os programas prioritários para o Legislativo recebem também atenção privilegiada do Executivo, no momento da execução do orçamento. Chama a atenção o fato de o Executivo não sacrificar as emendas parlamentares, para permitir uma realização maior de suas prioridades. A taxa de execução dos programas que têm a participação de ambos os poderes não difere radicalmente.

Tabela 19

Distribuição percentual das despesas de investimentos em programas que concentram a maior parte das emendas no Legislativo, comparando as propostas do Executivo, a aprovação na lei orçamentária e as despesas liquidadas (1996-2001)

Programa	Lei orçamentária		Despesas liquidadas	
	Legislativo (%)	Executivo (%)	Legislativo (%)	Executivo (%)
Transporte rodoviário	22,8	18,1	21,7	18,0
Saneamento	12,3	6,4	12,8	5,3
Recursos hídricos	11,4	6,0	11,3	6,1
Saúde	7,8	6,5	7,4	6,4
Habitação	7,8	2,1	6,0	1,4
Programas integrados*	4,5	2,2	4,2	3,0
Infra-estrutura urbana**	3,6	0,2	3,7	0,1
Transporte hidroviário	2,8	1,9	3,0	2,1
Proteção ao meio ambiente*	2,1	0,2	1,9	0,2
Assistência**	2,0	0,7	2,3	0,7
Subtotal	77,1	44,3	74,3	43,3
Doutros	22,9	55,7	25,7	56,7
Total de gastos no período com investimentos em milhões de R\$ (2001)	100,0	100,0	100,0	100,0
	30.313,46	49.200,09	19.154,02	31.551,84

Fonte: Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

* Só para o período 1996-99.

** Só para o período 2000/01.

A tabela 20 e o gráfico 3 apresentam os dados referentes à distribuição percentual dos valores totais das emendas parlamentares aprovadas, entre 1996 e 2001, de acordo com o tipo de proponente. As emendas coletivas, e, entre estas, as de bancada estadual, são as mais bem aquinhoadas. As emendas individuais, em contrapartida, são as que recebem menos recursos. Ao longo dos anos, verifica-se que as emendas coletivas vêm ganhando importância, com um crescimento significativo das emendas patrocinadas pelas comissões. Já o poder dos relatores, a julgar por esse critério, declinou no período. A perda maior é dos relatores setoriais, cuja participação relativa no total das emendas variou muito ao longo de todo o período, tendo caído de forma pronunciada no último ano da série.¹⁰

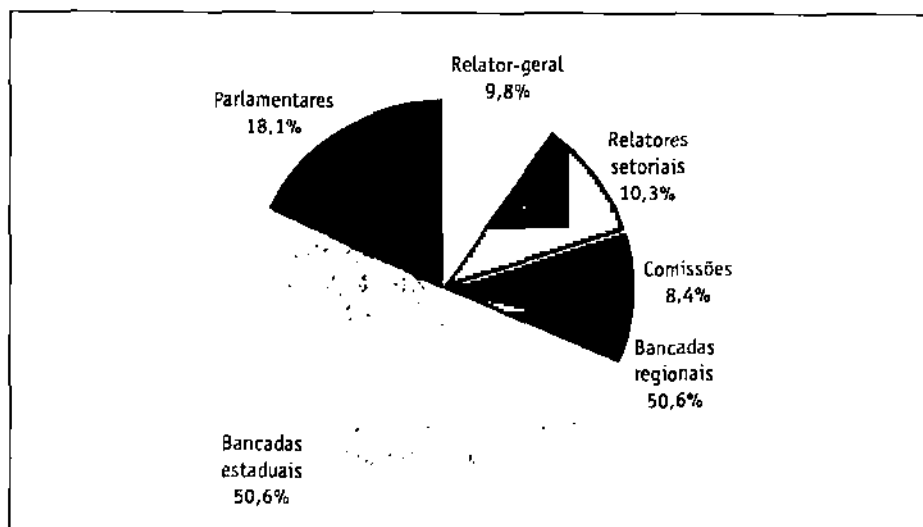
¹⁰ Para se ter uma idéia dos efeitos das mudanças introduzidas pela Resolução nº 2 de 1995-CN, a despeito das inúmeras dificuldades que os dados do período apresentam, nossos cálculos indicam que em 1993 as emendas de bancada estadual, o único tipo de emenda coletiva prevista naquela ocasião, foram responsáveis por 25,15% dos recursos destinados a investimento pelo Legislativo. O restante dos recursos foi destinado a emendas individuais, incluindo as emendas do próprio relator.

Tabela 20
Distribuição percentual das emendas parlamentares em investimentos por autor e por ano (1996-2001)

Autor	1996	1997	1998	1999*	2000	2001	Total
Relator-geral	10,4	7,9	7,0	18,9	9,0	7,9	9,8
Relatores setoriais	15,9	20,3	10,7	-	12,7	4,8	10,3
Comissões	1,3	2,9	6,0	7,2	13,4	12,3	8,4
Bancadas regionais	2,7	2,7	3,5	-	3,4	3,2	2,8
Bancadas estaduais	48,2	42,8	50,9	52,0	48,8	57,7	50,7
Parlamentares	21,2	23,3	21,9	21,9	12,7	13,9	18,1
Total em milhões de R\$ (2001)	3.369,33	4.349,56	4.634,61	4.099,38	6.882,97	6.979,81	30.315,68

* Em 1999, as emendas de relatores setoriais foram fundidas às do relator-geral e não foram aceitas emendas de bancada regional.

Gráfico 3
Distribuição percentual por autores sobre o total dos valores monetários das emendas parlamentares apresentadas no período 1996-2001



A participação relativa das emendas de relator merece um comentário à parte, na medida que seus valores parecem contradizer o espírito das reformas adotadas a partir de 1995. Ocorre que, como nota Sanches (1998:10), as emendas dos relatores setoriais se confundiram, em vários anos, com as emendas de bancadas estaduais. Isso porque, até 2000, os pareceres preliminares admitiam “indicações de bancada para emendas de relator”. Esse expediente, além de contornar restrições às emendas de relator, permitia violar os limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancadas estaduais (1998:9).

As “indicações de bancada para emendas de relator” foram abandonadas nos últimos anos. A leitura dos pareceres preliminares indica ainda uma regulamentação mais estrita e clara das possibilidades abertas para o acolhimento das emendas dos relatores.

A apresentação das dotações previstas para despesas com investimento, de acordo com os respectivos locais de aplicação, possibilita aprofundar a análise sobre a especificidade da participação do Congresso no processo orçamentário.

À primeira vista, os dados que constam da tabela 21 confirmam a visão generalizada quanto à tendência localista do Legislativo. Enquanto o Executivo destina recursos quase que exclusivamente para os âmbitos nacional e estadual, o Legislativo contempla os municípios com 30% de suas dotações.

Tabela 21
Distribuição percentual das despesas de investimento
por local de aplicação e por poderes (1996-2001)

Local de aplicação	Despesas da LOA			Despesas executadas		
	Executivo	Legislativo	Total	Executivo	Legislativo	Total
Nacional/Regional	49,44	15,38	36,45	48,33	17,50	40,93
Estadual	43,99	54,32	47,93	45,59	54,51	46,58
Municipal	6,57	30,30	15,62	6,08	27,98	12,50
Total em						
R\$ milhões (2001)	49.200,09	30.313,46	79.510,00	31.551,84	19.154,02	61.042,86

Engana-se, porém, quem imagina que o Legislativo seja exclusivamente localista. Na tabela 22 e no gráfico 4,, por exemplo, vê-se que as emendas apresentadas pelo relator-geral têm uma distribuição muito semelhante a que se verifica na alocação de recursos prevista na proposta do Executivo. Os municípios são praticamente desconsiderados pelo relator-geral, que divide os recursos de suas emendas entre os âmbitos nacional e estadual, com maior ênfase ao primeiro. O padrão para as emendas patrocinadas pelas bancadas regionais é similar. Salvo que estas favorecem antes os estados que o âmbito nacional. Já as comissões tendem a privilegiar fortemente o nível nacional, o que pode indicar

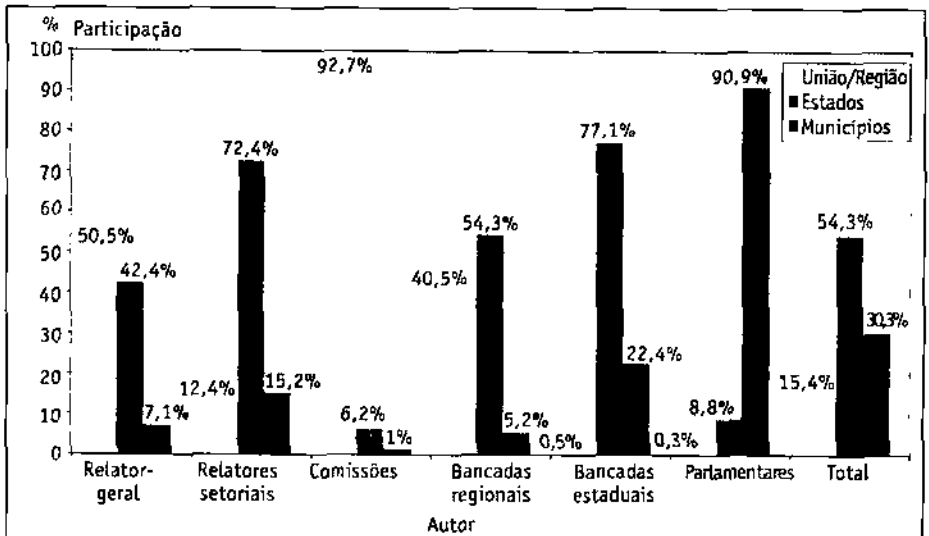
uma possível vinculação aos interesses dos ministérios correspondentes às suas respectivas áreas de competência. Por fim, as bancadas estaduais dão naturalmente prioridade ao atendimento de seus próprios estados, ainda que não desconsiderem o nível local.

São, portanto, as emendas individuais as únicas que têm um inequívoco viés localista. Mas elas representam menos de 20% do valor total das emendas parlamentares.

Tabela 22
Distribuição percentual das emendas parlamentares em investimentos por autor e por local de aplicação (LOA — 1996-2001)

Autor	União/Região	Estados	Municípios	Total em R\$ milhões (2001)
Relator-geral	50,5	42,4	7,1	2.963,45
Relatores setoriais	12,4	72,4	15,2	3.120,83
Comissões	92,7	6,2	1,1	2.540,00
Bancadas regionais	40,5	54,3	5,2	834,09
Bancadas estaduais	0,5	77,1	22,4	15.374,54
Parlamentares	0,3	8,8	90,9	5.482,71
Total	15,4	54,3	30,3	30.315,68

Gráfico 4
Distribuição percentual das emendas parlamentares em investimentos



A distribuição das emendas, conforme os diferentes programas, permite analisar o comportamento dos seus diferentes proponentes por um outro ângulo. Os dados da tabela 23 mostram uma nítida preferência dos relatores e das bancadas pela área do transporte rodoviário. Mais da metade do valor total das emendas das bancadas regionais é destinada a essa área. Pode-se detectar a mesma preferência nas emendas das bancadas estaduais, ainda que a concentração nesse caso seja menor. Não surpreende, assim, que o transporte rodoviário responda por 22,8%, das despesas alocadas por intermédio de emendas parlamentares.

Distinto, porém, é o padrão de distribuição das emendas de comissão. Como seria de esperar, dado que estão ligadas a distintos temas da agenda pública, as comissões tendem a desconcentrar as suas emendas por um maior número de programas e ministérios. As emendas individuais, por sua vez, praticamente inexistem na área de transporte rodoviário, dado o limite de valor estabelecido para as emendas dessa natureza. Elas se destinam sobretudo aos programas de saneamento, seguidos dos programas de saúde e habitação, que admitem ações de pequeno valor e incidência local especificamente caracterizada.

Tabela 23

Distribuição percentual das despesas de investimento por programa e autor da emenda (LOA — 1996-2001)

Programa	Autor						Total
	Relator-geral	Relator setorial	Comissões	Bancadas regionais	Bancadas estaduais	Individuais	
Transporte rodoviário	38,9	28,4	13,5	60,2	14,0	1,3	22,8
Saneamento	12,4	8,0	4,5	6,5	11,1	22,7	12,3
Recursos							
hidricos	8,8	20,6	5,1	8,6	13,3	5,5	11,4
Saúde	6,9	5,6	5,3	2,1	7,2	13,2	7,8
Habitação	1,5	2,9	4,9	0,0	5,0	12,1	5,6
Programas							
integrados*	1,9	2,1	3,2	0,6	5,6	5,5	4,5
Infra-estrutura urbana**	0,0	1,8	4,2	1,0	0,0	4,1	3,6
Transporte hidroviário	3,6	2,5	1,8	2,8	7,2	0,0	2,8
Proteção ao meio ambiente*	1,1	1,4	1,1	1,3	2,5	3,8	2,1
Assistência**	1,1	3,5	5,9	0,0	0,5	3,5	2,0
Subtotal	76,2	76,8	49,5	83,1	66,4	71,7	74,9
Outros	23,8	23,2	50,5	16,9	33,6	28,3	25,1
Total R\$ (bilhões de 2001)	2.963,0	3.120,8	2.540,0	834,1	15.374,5	5.482,7	30.515,7

* Só para o período 1996-99.

** Só para o período 2000/01.

Em termos gerais, como vimos, os programas privilegiados pelo Legislativo não são radicalmente diversos daqueles beneficiados pelo Executivo, mesmo quando consideramos apenas as emendas individuais. Os programas a receber as maiores atenções dos legisladores são os de saneamento, saúde e habitação. Quando se confrontam de forma mais detalhada as dotações do Executivo e dos legisladores nesses programas, nota-se que a distinção básica está na vontade do parlamentar de determinar, por meio de emenda individual, o município que receberá parte dos recursos globalmente previstos.

Ao parlamentar interessa que dotações globais reservadas para programas de âmbito nacional se traduzam em aplicações com destinação específica. Tome-se, para ilustrar, o exemplo do programa Qualidade e Eficiência do SUS. Em 2000, a proposta do Executivo deixava em aberto a destinação da maior dotação reservada para esse programa. Eram R\$ 18.057.600,00, em valores de 2001, consignados sob o subtítulo “Nacional”. Em segundo lugar, aparecia uma dotação de R\$ 8.986.118,00 para o estado do Rio de Janeiro. As emendas individuais de parlamentares trataram de carrear essas dotações globais para localidades definidas. Daí que, na lei orçamentária, dentro do referido programa, tenham passado a constar ações prevendo “Equipamento para a Santa Casa de Misericórdia em Pontalzinho — Itabuna — BA” (R\$ 656.640,00), “Reforma e Equipamento da Unidade de Saúde do SUS em Iracemápolis — SP” (dotação inicial de R\$ 713.548,00) etc.

É fácil entender a preferência dos parlamentares por um detalhamento minudente da despesa na lei orçamentária. Como o Executivo não está obrigado, senão que apenas autorizado, a realizar as dotações previstas, o não-detalhamento da despesa na lei orçamentária deixa os parlamentares sob uma dupla incerteza, ou seja, a execução ou não da dotação e, na primeira hipótese, o local de aplicação dos recursos. Para o Executivo, ao contrário, interessa ampliar a sua liberdade para decidir, ao longo da execução do orçamento, segundo critérios técnicos ou políticos, não apenas o nível global de execução da despesa, mas também a distribuição da despesa entre as diferentes ações e localidades cobertas pelos programas financiados com recursos do orçamento.

Outra característica das emendas individuais é a dispersão. Isso fica evidente quando se constata que o valor médio dessas emendas tem sido inferior ao teto de R\$ 1,5 milhão por parlamentar, que vigorou na maior parte do período analisado. Os parlamentares tendem a distribuir seus recursos entre 10 ou mais emendas, em lugar de concentrar todos os recursos que podem mobilizar em uma única emenda. Por hipótese, esse comportamento visa melhor distribuir o risco de não-execução dessas emendas e aumentar o efeito eleitoral das que forem executadas.

A comparação dos valores médios de emendas, por local de aplicação, mostra que o Congresso apresenta uma tendência para dispersar recursos apenas no caso das emendas individuais. Nos demais casos, o padrão do Executivo e do Legislativo se mostra similar, conforme se observa na tabela 24.

Tabela 24

Valor médio das emendas parlamentares e das dotações do Executivo em investimentos por autor e por local de aplicação
Lei Orçamentária Anual (LOA) — 1996-2001
 (em R\$ mil de 2001)

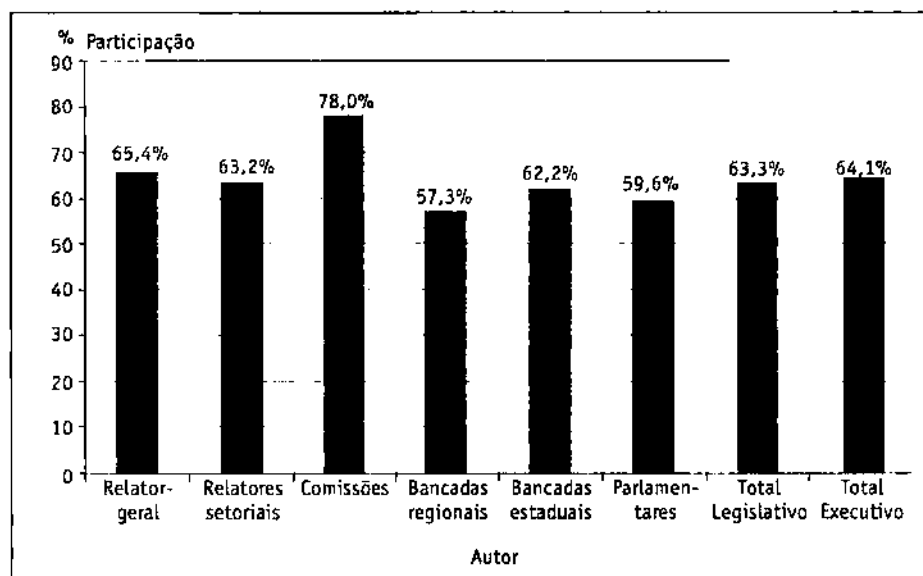
Autor	Valor médio da emenda			Total LOA
	União/Região	Estados	Municípios	
Relator-geral	6.508,90	2.862,50	3.040,40	4.015,60
Relatores setoriais	5.675,10	2.861,70	3.362,90	3.123,90
Comissões	8.882,90	843,30	343,50	4.738,80
Bancadas regionais	7.850,10	9.852,80	8.661,60	8.873,30
Bancadas estaduais	7.739,70	10.430,70	8.485,80	9.906,30
Parlamentares	186,20	316,30	134,5	141,70
Total Legislativo	6.512,49	4.000,79	243,19	711,58
Total Executivo	4.353,30	2.805,26	1.695,32	3.234,91

Para efeitos da análise da relação entre o Executivo e o Legislativo, é oportuno notar que o Executivo, no momento da execução e liberação de verbas, não favorece as emendas individuais. Pelo contrário. Conforme mostra a tabela 25 e o gráfico 5, as emendas das comissões são as mais executadas, seguidas pelas emendas dos relatores. No outro extremo, se encontram as emendas individuais. Esse tipo de emenda tem, em todos os anos, as menores taxas de execução. Tal fato merece ser avaliado à luz da percepção usual de que as emendas individuais seriam as principais moedas de troca em votações-chaves, isto é, que a obtenção de apoio para as propostas do Executivo se faria, fundamentalmente, por meio da liberação de recursos para execução das emendas individuais.

Tabela 25
**Taxa de execução das emendas parlamentares em investimentos
 por autor e por local de aplicação
 LOA e despesas executadas (1996-2001)**
 (em %)

Autor	União/Região	Estados	Municípios	Total LOA
Relator-geral	61,4	72,4	52,4	65,4
Relatores setoriais	91,0	58,3	63,7	63,2
Comissões	78,8	66,0	79,9	78,0
Bancadas regionais	52,8	62,6	36,1	57,3
Bancadas estaduais	51,8	63,5	57,6	62,2
Parlamentares	56,6	68,0	58,9	59,6
Total Legislativo	71,9	63,4	58,3	63,32
Total Executivo	63,0	66,5	59,5	64,13

Gráfico 5
Taxa de execução das emendas parlamentares por autores



Em síntese, a análise dos dados antes apresentados revela que as regras internas que regulam a participação parlamentar na confecção do orçamento favorecem atores coletivos, em detrimento da ação individual dos parlamenta-

res. Em termos dos recursos distribuídos e de fato executados, as emendas de bancadas estaduais são muito mais importantes que as individuais. A adoção de uma regra que determina a distribuição uniforme dos recursos disponíveis para as emendas individuais torna inexistente qualquer incentivo para trocas de apoio entre parlamentares como meio de aprovar emendas. Essa regra neutraliza o poder dos relatores, que antes dispunham de grande autonomia para beneficiar uns poucos em detrimento da maioria. Assim, assegura-se que as emendas de relatores atendam a interesses mais gerais e institucionais.

Quanto às prioridades definidas pelos parlamentares, na alocação de recursos por programas, não é possível distinguir grandes diferenças em relação às escolhas feitas pelo Executivo. Ao que tudo indica, o Executivo condiciona as próprias demandas dos parlamentares, ao sinalizar, por meios informais, quais as demandas com maiores chances de ser atendidas, porque compatíveis com as prioridades que ele próprio estabelece na proposta orçamentária.

A análise realizada permite, ainda, identificar com clareza um padrão de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, fruto do aprendizado e da adaptação às novas regras constitucionais e às incertezas sobre a execução orçamentária. Nesse processo, o Legislativo buscou limitar os conflitos entre os próprios parlamentares, por meio de restrições às emendas individuais, de incentivos às emendas coletivas e da redefinição do poder dos relatores, cujas decisões passaram a obedecer a limites estritos e à lógica das deliberações colegiadas.

Essa mudança institucional se deu em um novo ambiente macroeconômico, marcado pela estabilidade monetária, que aumentou o grau de transparência do processo orçamentário.

A adoção, em 1999, de um programa de estabilização fiscal baseado em metas de superávit primário muito superiores aos obtidos nos quatro anos anteriores representou um novo desafio para o Congresso. A definição de metas para o resultado primário estabeleceu uma restrição inédita e abrangente (assim como severa, pelo esforço fiscal implícito no valor das metas fixadas), que passou a condicionar, imperativamente, todo o processo orçamentário, desde seu início. Resoluções e alterações adicionais do regimento interno foram aprovadas com o objetivo de facilitar a adaptação do Congresso à disciplina fiscal requerida pelo sistema de metas para o resultado primário, consolidado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No novo ambiente macroeconômico e institucional, a apreciação do orçamento pelo Congresso ganhou maior importância. De um lado, pela necessária aderência à meta de superávit primário fixada na LDO do respectivo exercício. De outro, pela centralidade que a política fiscal assumiu na estratégia macroeconômica do governo.

Âncora fiscal: as adaptações do Congresso à nova realidade

Em geral, a atuação do Legislativo no processo orçamentário é vista como expressão da irresponsabilidade fiscal supostamente característica dos governos democraticamente eleitos na história brasileira. É ilustrativa dessa visão a frase do economista Roberto Campos, ex-ministro do Planejamento no governo do general Castello Branco, que diz que “o Congresso é uma verdadeira fábrica de déficits”.

Essa pecha sobrevive, em que pese à atual Constituição impedir a previsão de gastos sem a identificação da receita correspondente. Para alguns críticos, o Congresso teria encontrado caminhos para contornar essa restrição e voltar a incorrer em velhos e arraigados vícios, identificados na experiência democrática de 1946 a 1964. O caminho principal consistiria em interpretar a seu favor o art. 166 da Constituição, que lhe faculta revisar receitas caso sejam encontrados erros e omissões na proposta enviada pelo Executivo. Incapaz de resolver seus conflitos internos em torno da escolha de prioridades, o Legislativo teria encontrado na reestimativa das receitas projetadas para o exercício o expediente para acomodar as demandas dos parlamentares. Segundo essa interpretação, a habitual prodigalidade do Congresso no tratamento das receitas orçamentárias poderia vir a se converter em uma ameaça ao ajuste fiscal.

Essa interpretação padece de dois defeitos. Em primeiro lugar, desconsidera que a intervenção do Congresso se limita a uma parcela relativamente pequena das dotações contidas na proposta orçamentária. Em segundo lugar, minimiza a complexidade da tarefa de identificar precisamente o subconjunto dessas dotações e de projetar as receitas efetivamente disponíveis para a sua cobertura.

Nessa dupla tarefa, o Congresso tem de lidar tanto com as incertezas de natureza macroeconômica, que afetam os parâmetros relevantes para as projeções da receita e da despesa, como também com as incertezas de natureza legal, decorrentes da quantidade e relativa instabilidade de normas referentes ao regime fiscal e tributário. A esse respeito, cabe chamar a atenção para a presença constante, na proposta orçamentária, das chamadas “receitas condicionadas”, isto é, pendentes da aprovação de mudanças na legislação vigente, assim como para as controvérsias em torno da obrigatoriedade de determinados gastos e da vinculação de certas fontes de receita. Como veremos, até mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal adicionou novos elementos de controvérsia a esse respeito, ao prever que cortes automáticos não podem incidir sobre despesas de “caráter continuado”, tampouco sobre aquelas expressamente identificadas em adendo à LDO.

Sobre as incertezas quanto às receitas efetivamente disponíveis, cabe citar o trecho do parecer preliminar à Lei Orçamentária de 1996:

“Foi possível constatar na proposta de orçamento encaminhada pelo Executivo uma programação de despesas *condicionadas* à aprovação de alterações na legislação tributária, sendo que grande parte das mesmas refere-se a ações comprovadamente prioritárias, como gastos com o SUS e inativos e pensionistas da União. São previsíveis, portanto, dificuldades na apreciação da proposta no Congresso, pois é como se *dois* orçamentos estivessem tramitando ao mesmo tempo, um financiado por receitas certas e outro por receitas duvidosas. O perfil final do orçamento está na dependência da aprovação legislativa de parte do pacote tributário e da aplicação do disposto no Par. 2º do art. 40 da LDO” (DCN, Sessão Conjunta, 11-10-1995, p. 1937 — grifos no original).

Na tramitação da proposta orçamentária referente a 1996, o Congresso só conseguiu definir os recursos efetivamente passíveis de remanejamento após a emissão do parecer preliminar e depois de intensa negociação política. Vale, a propósito, ler o trecho abaixo transcrito, retirado do relatório final que acompanhou a lei orçamentária daquele exercício:

“Do valor global da proposta, de R\$ 312,8 bilhões, após a dedução de despesas que não podem ser canceladas por força de determinação constitucional ou legal e das [despesas] obrigatórias, restam R\$ 38 bilhões sujeitos a algum tipo de vinculação ou restrição ao seu remanejamento e R\$ 8,6 bilhões de recursos de livre movimentação. Como forma de preservar a programação contida na proposta, o parecer preliminar estabeleceu percentuais para o cancelamento nas relatorias setoriais e geral, segundo o grupo de despesa. Ao final, os valores efetivamente movimentados pelo Congresso foram da ordem de R\$ 4 bilhões, correspondendo a apenas 2,4% dos recursos não-financeiros do Tesouro contidos na proposta (165,9 bilhões). Tal carência levou a relatoria geral, ouvidas as lideranças partidárias, a estabelecer critérios suplementares aos fixados no parecer preliminar para a análise das emendas, de forma a compatibilizar a situação de escassez financeira da União com as legítimas aspirações parlamentares” (DCN, Sessão Conjunta, 4-4-1996, p. 1669).

Por “critérios suplementares” entenda-se a revisão, para cima, das receitas estimadas na proposta do Executivo. O expediente de encontrar novos re-

ursos para acomodar as demandas do Congresso seria repetido nos anos seguintes. No parecer preliminar à Lei Orçamentária de 1998, o relator-geral, a propósito de considerações sobre a proposta do Executivo para aquele exercício, observava que no ano anterior o Congresso “encontrou receitas” para acomodar suas emendas, mas reconhecia também que esse expediente se mostrou infrutífero:

“Na proposta de 1998, os investimentos estão programados em R\$ 8,4 bilhões, sendo 7,0 bilhões relativos ao orçamento fiscal e R\$ 1,4 bilhão ao orçamento da seguridade social. Aquele valor é inferior em 15% ao contido na proposta de 1997 e 20% menor que o valor autorizado pela lei orçamentária para este mesmo ano (corrente). Como se recorda, em grande parte possibilitados pela identificação de uma receita que não constava da previsão orçamentária, os investimentos autorizados [para 1997] se elevaram para 10,5 bilhões, como decorrência de emendas parlamentares. Relativamente à execução, aparece o preocupante registro de que apenas R\$ 1,2 bilhão, representando somente 11,5% do valor total de R\$ 10,5 bilhões autorizados para 1997, foram executados até 31 de julho último. Isso denota que, a continuar essa marcha de execução, o empenho do Congresso em elevar os valores destinados a investimentos se mostrará infrutífero, sendo a principal justificativa a crônica escassez de recursos da União”.

A passagem é relevante para indicar os limites do expediente da reestimativa de receitas. Ele pode até facilitar a acomodação de demandas dos parlamentares no momento da elaboração da lei orçamentária, mas em nada impede que o Executivo, diante de recursos insuficientes, deixe de executar as dotações ampliadas com base na reestimativa das receitas. Este ponto deve ser retido, ainda que se desconte um certo exagero contido no alerta do relator-geral, uma vez que todos sabem que o ritmo de execução do orçamento se acelera significativamente no segundo semestre.

As observações feitas são suficientes para afastar interpretações simplistas sobre as relações envolvidas na disputa acerca da estimativa de receitas. A verdade é que o Congresso não reestima receitas por pura irresponsabilidade fiscal, dado que continua a fazê-lo nada obstante os resultados “infrutíferos” referidos no trecho acima citado. Na mesma linha de raciocínio, a revisão para cima das estimativas contidas na proposta orçamentária tampouco parece contrariar os interesses do Executivo, sendo-lhe preferível à alternativa de ver reduzidas, no Congresso, as dotações ali previstas para ceder lugar às demandas dos parlamentares.

As transcrições de trechos dos pareceres preliminares servem para ressaltar a dificuldade real de identificar na proposta orçamentária os recursos efetivamente disponíveis para alocação pelo Congresso. Parte dessa dificuldade está associada ao fato de que o Executivo incorporara na proposta orçamentária receitas condicionadas à aprovação de mudanças na legislação. Os recursos à disposição do relator-geral têm sido uma questão recorrentemente controversa, resolvida ao longo do próprio processo de apreciação do orçamento, em meio a negociações com o Executivo. Essa incerteza quanto aos recursos disponíveis repercute na resolução de conflitos no interior do Legislativo.

De acordo com a Resolução nº 2, o relator-geral detém a prerrogativa exclusiva de reestimar e incorporar novas receitas ao longo do processo de discussão do orçamento. Cabe a ele repassar parte desses recursos aos relatores setoriais e estes, por sua vez, usam esses recursos para acolher as demandas dos parlamentares. A esse propósito, comentando a tramitação da proposta de lei orçamentária para 1998, Sanches (1998:10) observa:

“Neste último exercício, enquanto as relatorias setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o parecer preliminar, a relatoria geral trabalhou com R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 1,2 bilhão disponibilizados às relatorias setoriais para atender às emendas individuais e parcialmente às emendas coletivas. Observe-se que, em vista dos níveis de discricionariedade de que dispõe o relator-geral para fazer o aporte de recursos adicionais para as relatorias setoriais, ele pode influir fortemente em parte das alocações durante o processo de negociação dos aportes que irá propiciar a cada relator setorial. Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das relatorias setoriais”.

Tome-se essa questão, relativa à imprecisão quanto aos recursos efetivamente disponíveis para remanejamento e à forma pela qual eles são apropriados e distribuídos pelo relator-geral aos relatores, para analisar a dinâmica que em torno dela se cria na disputa entre bancadas estaduais pelos recursos remanejáveis do orçamento. Como se sabe, essa é uma disputa central no sistema político brasileiro.

As bancadas são tratadas de maneira uniforme quanto ao número de emendas que podem propor, mas não quanto ao valor que podem receber. O atendimento das “indicações das bancadas” amplia o grau possível de disparidade na alocação de recursos por estado. De fato, a distribuição dos re-

ursos pelos estados, para recorrer uma vez mais a Sanches (1998:13), é o aspecto que:

“Mais problemas tem criado no decorrer do processo de apreciação dos projetos de lei orçamentária anual pelo Congresso Nacional. Com justa razão. Num universo de recursos escassos, na ausência de critérios, é natural que cada um procure maximizar as alocações em favor da respectiva região. Isso não quer dizer que tenham faltado iniciativas com o sentido de equacionar essa situação, mas sim que não foi possível chegar a uma solução duradoura. Em vários desses exercícios [1992 a 1998], foram feitas tentativas, por meio de diferentes fórmulas, de resolver a questão mediante a inclusão de normas compatíveis com as orientações básicas da Constituição e do ADCT nas leis de diretrizes orçamentárias”.

Quanto à distribuição regional dos recursos, há dois aspectos inter-relacionados a considerar. De um lado, está a correção das disparidades regionais de renda. Sendo esse um objetivo a ser perseguido pela União, como estabelece o ADCT, segue-se que a distribuição de recursos pelas unidades da Federação não deve ser uniforme. Das LDOs de 1993 e 1994, constam artigos que visavam estabelecer critérios para alocação de recursos com o objetivo de corrigir as desigualdades inter-regionais. O Executivo vetou o artigo que definia esses critérios na LDO de 1995 e as seguintes não disciplinaram a matéria. Todos os pareceres preliminares de 1996 em diante, por seu turno, reafirmaram a posição do Congresso nessa questão, elegendo a “redução das desigualdades intra e inter-regionais” como um dos objetivos da atuação das relatorias. Até o orçamento de 2001, o anúncio desse objetivo é acompanhado de um critério para sua consecução, a saber, que a distribuição de recursos pelas unidades da Federação considerará “as respectivas populações e o inverso da renda *per capita*” além dos “parâmetros constitucionais, as prioridades constantes do PPA, da LDO e as normas legais pertinentes”.¹¹

A questão das correções das disparidades regionais surge inseparavelmente da questão propriamente política. Bancadas estaduais podem ser mais ou menos eficientes ao reivindicar recursos escassos, seja no interior da luta congressual, seja pela incorporação de suas demandas na proposta enviada pelo Executivo. Obviamente, o poder das bancadas estaduais está relacionado com

¹¹ O artigo vetado pelo Executivo na LDO de 1995 estabelecia que a distribuição de recursos deveria ser feita metade proporcional à população e a outra metade inversamente proporcional à renda *per capita*.

a composição partidária dessas mesmas bancadas e com o seu alinhamento com o Executivo. Pesa, ainda, a capacidade diferenciada de cada governador para fazer incluir suas prioridades na proposta do Executivo e preservá-las, quando não reforçá-las, ao longo da sua tramitação no Congresso.

A área de negociação aberta pela presença de recursos incertos, assim como seu efeito sobre a disputa regional, reforça o poder do relator-geral. Os recursos disponibilizados aos relatores setoriais se mostram limitados para atender às demandas por investimentos, sobretudo porque os maiores recursos são previamente definidos em acordos entre o Executivo e os governadores. Somente o relator-geral dispõe de recursos livres para atender e acomodar demandas, recursos oriundos da reestimativa de receitas e de cortes em custeio.¹² Assim, o relator-geral se transforma no vértice para o qual convergem todas as negociações e acordos sobre a distribuição de recursos. A importância do relator-geral cresce com o ajuste fiscal, seja em consequência da maior escassez de recursos, seja da própria lógica da sistemática de metas legais de superávits primários.

Como seria de esperar, a adoção da âncora fiscal alterou as bases da negociação do orçamento no Congresso, pois as exigências de geração de superávits primários diminuem sensivelmente os recursos passíveis de movimentação pelo Congresso. Os efeitos dessa alteração se manifestaram já na apreciação do orçamento de 1999, antes mesmo da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em função da alteração radical dos parâmetros que informavam o projeto originalmente enviado pelo Executivo, a Comissão Mista de Orçamento solicitou ao Executivo que submetesse um novo projeto, adaptado à nova realidade. A nova proposta de lei orçamentária foi enviada em novembro de 1998. Para o cumprimento de prazos, a Comissão Mista de Orçamento adotou regras transitórias (Resolução nº 3/98-CN) para regular a apreciação da proposta

¹² "Os recursos que estas [relatorias setoriais] mobilizam são restritos porque estas preferem atuar abaixo dos limites que lhe são facultados — por razões diversas — e operar com recursos colocados à disposição pela Relatoria Geral. As razões mais frequentes para essa conduta são, de um lado, as pressões políticas dos governos estaduais — no sentido de que evitem ao máximo a imposição de reduções nas dotações detalhadas em favor da cada estado ('subprojetos estadualizados') — e, de outro lado, dos órgãos públicos — no sentido de que os cortes não desorganizem suas programações. Com frequência, essas postulações são endossadas pelas bancadas estaduais ou pelos seus interlocutores mais ilustres, por saberem que tais programações — no todo ou em parte — serão executadas em benefício de segmentos, locais ou áreas geográficas de seu interesse" (Sanches, 1998:16).

enviada. Uma dessas modificações consistia em fortalecer o formato colegiado das relatorias, mediante a fusão dos cargos de relatores setoriais e adjuntos. A outra visava o encurtamento de prazos de tramitação, pela supressão de certos estágios do processo, além da decisão de não considerar as emendas de bancadas regionais. A mudança mais significativa, no entanto, foi a institucionalização dos comitês de assessoramento ao relator-geral. Entre eles, ressalte-se o Comitê de Avaliação de Receitas.

Este comitê, assim como os demais criados na ocasião (o de emendas e o de obras irregulares), acabaram incorporados à estrutura ordinária da comissão, inicialmente por meio da adoção de novas resoluções de validade transitória, como a Resolução nº 3 de 2000-CN, e, posteriormente, de forma definitiva, com a adoção da Resolução nº 1 de 2001-CN, que substituiu a Resolução nº 2 de 1995.

A Resolução nº 1, de 2001, consubstancia a adaptação da Comissão Mista de Orçamento às alterações no ciclo orçamentário causadas pela nova política econômica e pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos seus termos, cabe ao Comitê de Avaliação de Receitas avaliar, no decorrer do processo de análise do orçamento, “a possibilidade de incorporação de novas receitas e a obrigatoriedade do realinhamento de algumas despesas vinculadas”. Com isso, as alterações na previsão de receitas ganharam maior transparência, porque formalizadas por meio da apresentação de “um adendo modificativo indicando os valores e fontes”.

Após a institucionalização do Comitê de Avaliação de Receitas, o parecer preliminar passou a conter:

“um relatório específico de avaliação de receitas, elaborado por um comitê consultivo composto por até sete de seus membros. A vantagem desse procedimento reside no fato de se realizar, antes da apresentação de emendas à despesa, discussão aprofundada sobre o montante e a natureza dos recursos disponíveis ou passíveis de serem efetivamente arrecadados para custear os programas de trabalho do orçamento, evitando não só as injustas acusações de superestimativa de receitas por parte do Congresso Nacional, como também servindo para orientar as relatorias setoriais e geral nas deliberações sobre as emendas à despesa” (Relatório Final — Orçamento para 2001, p. 12).

Ou seja, a partir da Resolução nº1/2001, o Congresso inverteu a sua forma de trabalhar. Antes, as emendas eram recebidas e, somente depois, aferida a disponibilidade de recursos para atendê-las. Ainda assim, revisões na estimativa de receitas podem ocorrer ao longo da apreciação do orçamento. Só que o

parecer preliminar passou a conter uma fórmula para divisão dos acréscimos de receitas que, porventura, venham a ocorrer. Por exemplo, o item 29 do parecer preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária para 2001 estabelece que “na destinação dos recursos decorrentes de eventual reestimativa de receitas efetuada pelo comitê competente e aprovada pela comissão, nos termos do item 24 deste parecer, observar-se-á o seguinte: 40% para a relatoria geral para acolher emendas cujos fins foram definidos previamente, 60% para as áreas temáticas, sendo 45% repartidos na proporção do número de emendas de bancada e 15% na proporção do número de emendas de comissão apresentadas em cada setor”. Tal prática é repetida nos pareceres dos anos seguintes.

A partir de 2001, o parecer preliminar passou a destacar os recursos a serem colocados à disposição das relatorias setoriais para apresentação de emendas de relator.¹³ Essas emendas, além daquelas destinadas a corrigir erros e omissões, “devem viabilizar o atingimento dos resultados pretendidos pelo conjunto de emendas acolhidas no âmbito da relatoria”. Não há menção ao atendimento das indicações de bancadas estaduais, as quais tiveram seus limites quantitativos para apresentação de emendas elevados de 10 para 15. No ano seguinte, os tetos passaram a ser proporcionais ao tamanho da bancada, variando entre 15 e 20 por estado.

No que se refere à distribuição regional de recursos, deve-se destacar o papel que passou a ser desempenhado pelo comitê da admissibilidade de emendas, que é o “responsável pela discussão e pelos ajustes da distribuição de recursos entre as unidades da Federação, na tentativa de que se diminuam as disparidades interpessoais e inter-regionais de renda, em país que, como se sabe, apresenta os piores índices de distribuição de riqueza de todo o planeta” (Relatório Final — Orçamento para 2001, p. 10).

Como se vê, as alterações quanto ao tratamento dado ao problema da identificação e estimativa de receitas terminaram por alterar as relações entre o relator-geral e os relatores setoriais, afetando também a forma pela qual essas relações se refletem na distribuição regional de recursos. Essas mudanças decorrem da maior escassez de recursos imposta pelo ajuste fiscal. Para preservar sua capacidade de alocar recursos cada vez mais exíguos, o Congresso se viu impelido a tratar de maneira mais aprofundada e responsável a relação entre

¹³ O item 23 do Parecer Preliminar de 2001 estabelece que “Ficam canceladas previamente e de forma linear 10% (dez por cento) das dotações consignadas no grupo ‘Investimento’ (GND 4), superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) observadas as vedações e limitações dos itens 9 e 10 deste Parecer”. Disposições idênticas são encontradas nos pareceres preliminares posteriores.

receitas e despesas. Essa é uma questão crucial para o Congresso, cuja capacidade de intervenção real no processo orçamentário depende, em última instância, nas condições atuais, da comprovação da existência de recursos não previstos na proposta enviada pelo Executivo.

Conforme se lê no relatório final do relator-geral, anexo à Lei Orçamentária de 2001: "A maior parte dos recursos movimentados pela relatoria foi proveniente de reestimativa de receitas federais" (Relatório Final — Orçamento para 2001, p. 38). Mais exato teria sido o relator dizer que a quase totalidade adveio dessa fonte, já que dos R\$ 11.349 milhões totalizados pelas emendas de todos os tipos,¹⁴ nada menos de R\$ 9.257 milhões foram cobertos com recursos provenientes da reestimativa de receitas. É de notar, ainda, que a segunda maior fonte de receita para as emendas foram recursos originalmente alocados à conta da reserva de contingência (R\$1.609 milhões). Os cortes em investimento e custeio, para remanejamento, não chegaram a R\$ 500 milhões.

No cômputo final, os recursos destinados a investimento cresceram de R\$ 12,13 para R\$ 18,27 bilhões na lei orçamentária, por interferência do Congresso. O limitado remanejamento dos investimentos originalmente previstos mostra, conforme já notado anteriormente, que a ação do Congresso é antes complementar que antagônica à do Executivo.

Ainda assim, a atuação do comitê de reestimativa de receitas levou o Executivo a incluir, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2002, um artigo que vedava ao Congresso a possibilidade de reestimar o valor global das receitas a serem incluídas na proposta orçamentária. Argumentava o Executivo que, em lugar de antecipar-se a fatos incertos, o Legislativo deveria aguardar a eventualidade de ocorrerem excessos de arrecadação, para então distribuí-los por meio da aprovação de créditos suplementares. Como seria de esperar, o Congresso alterou o artigo de forma a preservar sua prerrogativa de reestimar receitas. Em 2002, a ação do Congresso, respaldada pelo Comitê de Avaliação de Receitas, resultou na adição de R\$ 13,8 bilhões às receitas primárias constantes da proposta orçamentária. Desse montante, as emendas parlamentares, excetuadas as dos relatores, absorveram R\$ 7,8 bilhões, e os investimentos foram elevados de R\$ 11,0 bilhões para R\$ 16,4 bilhões.

Em 2003, uma vez mais, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias que submeteu ao Congresso, o Executivo buscou cercar a prerrogativa do

¹⁴ Inclui recursos destinados a possibilitar revisão dos índices de aumento do salário mínimo. Ver adiante.

Congresso de participar da estimativa de receitas. A resposta do Legislativo foi a mesma do ano anterior. Dessa vez, no entanto, o Executivo procurou ainda impedir que o Legislativo recorresse aos recursos alocados à reserva de contingência para dar lastro às suas emendas. Invocou para tanto o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a necessidade de a reserva de contingência ser constituída por uma percentagem das receitas líquidas, destinada a atender passivos contingentes, riscos e/ou imprevistos. No fim, o Executivo vetou o art. 12 da LDO aprovada pelo Congresso, que reduzira a reserva de contingência de 3 para 0,5% do total dos recursos a serem incluídos na proposta orçamentária. O Executivo justificou o veto, alegando, entre outros argumentos, que:

“A reduzida margem hoje existente para o atendimento de despesas discricionárias, especialmente investimentos, em face da escassez de recursos e da necessidade do cumprimento das metas fiscais estabelecidas, inviabiliza o atendimento da proposta aprovada pelo Congresso Nacional”.

Vetado o artigo da LDO, permanecia a necessidade de assegurar recursos suficientes para a reserva de contingência na lei orçamentária. A fórmula encontrada para impedir que esses recursos fossem utilizados para sustentar emendas do Legislativo foi a de consigná-los para a realização de despesas financeiras, sob o argumento de que os recursos da reserva de contingência visam garantir a obtenção do superávit primário, o que equivale a dizer que serão usados para abater a dívida pública. A propósito dessa questão, assim se manifestou o relator-geral:

“O valor total de R\$ 12,97 bilhões da reserva de contingência foi apresentado como despesa financeira, o que significa que, em regra, nenhuma parte dela poderá ser remanejada pelo Congresso Nacional para o atendimento de emendas, pois isso alteraria o resultado primário. Cabe destacar que o Poder Executivo vetou o art. 12 do autógrafa da LDO, no qual o Poder Legislativo procurava garantir recursos equivalentes a 2,5% da receita líquida, da ordem de R\$ 4,97 bilhões, para o atendimento de demandas, entre os quais o aumento do salário mínimo” (Parecer Preliminar ao PLO, p. 63).

No parecer preliminar de 2003 ressalta-se a “dificuldade de encontrar possíveis fontes adicionais de receita, não incluídas na proposta orçamentária. Como já salientado, receitas atípicas arrecadadas em 2002, como foi o caso dos fundos de pensão, não ocorrerão mais neste ano. Assim, quaisquer alterações

nos valores previstos para 2003 só ocorrerão por meio de eventuais mudanças no contexto macroeconômico previsto, ou de atualização dos valores da arrecadação referentes a 2002” (Parecer Preliminar ao PLO, p. 22). Como visto no primeiro capítulo deste livro, foi exatamente a revisão para cima da inflação projetada, levando a uma reestimativa de receitas, que permitiu atender às demandas dos parlamentares.

Quaisquer que sejam as motivações que levaram o Congresso a atuar de forma mais consistente e ativa no campo da estimativa de receitas, os avanços registrados são inegáveis. Antes dessas mudanças, a ação do Congresso tinha início sem que se conhecesse ao certo o montante de recursos disponíveis. Não resta dúvida, portanto, de que a atuação do Congresso se tornou mais responsável e autônoma. A discussão sobre a projeção de receitas tornou-se pública, passou a condicionar as disputas em torno dos recursos disponíveis para emendas parlamentares e reforçou a capacidade técnica de interlocução do Congresso com o Executivo. Saliente-se a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no estímulo a essas mudanças. Ela forçou um tratamento mais realista e transparente da relação entre as receitas estimadas e as dotações previstas na lei orçamentária. O Congresso precisou se equipar para atuar sob essa nova realidade institucional.

Um resultado palpável dessa mudança diz respeito à participação do Congresso na discussão sobre o reajuste anual do salário mínimo, um tema de repercussão ampla, que foge ao universo convencional das emendas parlamentares. A partir da apreciação do orçamento para 2001, o Legislativo passou a atuar ativamente nessa matéria, e não mais, como no passado, a apresentar propostas que, por irrealistas, tinham apenas a intenção de chamar a atenção sobre seus proponentes e desgastar o governo.

Em 2001, quase R\$ 3,5 bilhões das receitas extras foram destinados à majoração do aumento previsto para o salário mínimo, enquanto R\$ 760,7 milhões foram destinados ao Fundo da Pobreza. Em 2002, uma vez mais o Congresso contribuiu para uma previsão mais alta dos índices de reajuste do salário mínimo, desta feita por meio de cortes nas emendas coletivas. Além disso, participou ativamente, por meio da realocação de recursos, da solução da greve dos docentes das instituições federais de ensino.

Ou seja, ao partir de uma avaliação mais realista das receitas disponíveis, o Congresso ganhou capacidade de intervenção na definição de políticas públicas, num nível mais abrangente. A par da tentativa de assegurar maiores recursos para áreas consideradas importantes, o Congresso despertou também para a possibilidade de ativar instrumentos que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal oferece para restringir o grau de discricionariedade do Executivo na exe-

cução do orçamento. O Legislativo tem procurado, assim, excetuar de contingenciamentos automáticos não apenas as despesas que constituam obrigação constitucional e legal da União, mas também as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e as despesas obrigatórias de caráter continuado.¹⁵

Sob o impacto da LRF, a distinção entre despesas discricionárias e não-discricionárias, passíveis e não-passíveis de cortes e contingenciamentos, acabou por se transformar em uma nova área de negociação entre os poderes. Como nota o relator-geral da proposta orçamentária para 2002, o centro do debate deslocou-se para o próprio conceito de “despesas obrigatórias de caráter continuado”, já que se trata de um “conceito novo e em sedimentação”.

No parecer preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003, a questão veio novamente à baila. Após reafirmar a relação entre os tipos de despesas (obrigatórias e não-obrigatórias) e os cortes determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o relator nota que

“Para fiscalizar a correta aplicação do processo de limitação de empenho, que abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, tornou-se necessário identificar quais as ações que constituem obrigação constitucional ou legal da União. A relação dessas ações (não exaustiva) consta de anexo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 — Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002. Essa relação vem sendo mais bem definida ano a ano, à medida que vai sendo consolidado o entendimento do conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, definido pelo art. 17 da LRF” (Parecer Preliminar ao PLO de 2003, p. 27).

De fato, o entendimento quanto ao que venham a ser as despesas desse tipo vem se sedimentando ao longo do tempo. O rol de programas preservados pela LDO de 2003 é mais extenso que o anterior, chegando a 37 itens. As implicações para a execução do orçamento são claras: os gastos sociais passam a ter execução obrigatória, o que desloca o peso do ajuste fiscal para os investimentos destinados a três setores: infra-estrutura, integração nacional e meio ambiente, e planejamento e desenvolvimento urbano. Inevitavelmente, isso tolhe também o próprio esforço do Congresso em suplementar os investimentos nessas áreas.

¹⁵ Segundo o art. 17 da LRF “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Com a adoção da sistemática de metas de superávit primário e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, as relações entre as escolhas orçamentárias e seus efeitos macroeconômicos se tornam mais claras. Os grandes temas da política econômica e social — que surgem nas discussões sobre os parâmetros que regem a revisão do salário mínimo, o reajuste dos servidores públicos e dos benefícios previdenciários, para citar alguns exemplos — são incorporados às pautas das relatorias. Dessa forma, obriga-se a maioria parlamentar que dá sustentação ao governo a um comprometimento mais forte e explícito em torno dos objetivos gerais da política econômica e da política social do Executivo. Com isso, os vínculos — de antagonismo ou apoio — entre o Executivo e o Legislativo no capítulo orçamentário são reforçados.

As reformas regimentais ocorridas nos últimos anos também concorrem para fortalecer esses vínculos. Essas reformas aumentaram o poder das relatorias, muito embora em moldes bastante diversos dos que prevaleceram antes de 1995. Elas assumiram feições de um colegiado, em que tem lugar o relator-geral e os relatores setoriais, assim como os membros dos comitês de assessoramento. Isso facilitou a integração entre a Comissão de Orçamento e o Colégio de Líderes dos partidos, uma instância-chave na relação entre o Legislativo e o Executivo, até porque o Comitê de Avaliação de Receitas é composto com base na indicação dos líderes partidários.

Conclusão

A solução encontrada para dar vazão ao conflito intralegislativo pela apropriação de recursos escassos reforçou o papel institucional do relator-geral, dando lugar a uma forte centralização das decisões congressuais mais relevantes e de maior impacto na esfera orçamentária. No caso de um corpo coletivo como o Congresso Nacional, essa centralização permite que dois tipos de “interesse geral” sejam levados em conta: o da instituição e o da maioria. A indicação do relator-geral, assim como os demais cargos de poder na hierarquia do Congresso Nacional, leva em conta a distribuição das cadeiras por partidos. Em outras palavras, o relator-geral é a um só tempo um agente da instituição e da maioria. Maioria esta que forma a coalizão que apóia o Executivo.

A contrapartida do incremento de poder do relator foi, por contraditório que possa parecer, a adoção de restrições mais fortes ao poder de emendar do próprio relator-geral e dos relatores setoriais. Os pareceres preliminares dos anos 2000 eliminam os termos ambíguos e imprecisos que abriam brechas para a intervenção direta dos relatores por meio da apresentação de emendas, buscando restringi-las efetivamente a correções de erros e a casos especiais. Ou

seja, as possibilidades de os relatores apresentarem emendas foram reduzidas ao mínimo na medida em que os recursos escassearam e estes passaram a atuar como os defensores dos minguados espaços de intervenção deixados ao Congresso. Ao mesmo tempo, as relações entre as decisões orçamentárias e seus efeitos macroeconômicos passaram a ser tratados de forma mais direta pelo relator-geral, como é o caso das considerações sobre os efeitos da elevação do salário mínimo.

Diante desse quadro, entende-se por que o Congresso foi capaz de incorporar as demandas do novo governo, ao longo da apreciação do orçamento para 2003. As modificações introduzidas atenderam às demandas da equipe de transição. Em primeiro lugar, foi preciso prever recursos para os novos ministérios que viriam a ser criados pelo novo governo após sua posse. Em segundo lugar, foi necessário carrear mais recursos para área social, iniciando assim as mudanças anunciadas ao longo da campanha eleitoral. O carro-chefe desse esforço social, como se sabe, é o Programa Fome Zero. De acordo com o parecer final apresentado pelo relator-geral do orçamento de 2003:

“Estamos destinando recursos suficientes para viabilizar programas de combate à fome do novo governo, dentro de um entendimento de que o resultado maior do processo eleitoral foi o de evidenciar o desejo da sociedade em promover mudanças no sentido de acelerar o processo de integração das classes menos favorecidas. Assim, nada mais justo, e democrático, que se dêem as condições ao novo governo de iniciar sua gestão com a possibilidade de atender minimamente, e de forma urgente, aos anseios imediatos da maioria que o elegeu. Nosso substitutivo contempla para o combate à fome R\$ 2,5 bilhões” (Relatório Final — Orçamento de 2003, p. 2).

O Congresso, portanto, não parece ser obstáculo para que o novo governo realize suas prioridades na área social. Preservar gastos nessa área, de fato, tem sido, como vimos, uma das prioridades do próprio Congresso. Na realidade, o Congresso tem buscado constituir alianças com setores da burocracia do próprio Executivo, com vistas à eleição de áreas prioritárias de atuação, entre as quais se incluem as de saúde e educação, que têm se beneficiado de vários dispositivos legais de proteção da despesa e vinculação de receitas.

O corolário desses desdobramentos foi tornar impositiva grande parte do orçamento. Os gastos discricionários foram divididos em dois grandes grupos, os protegidos e os passíveis de contingenciamento. Com isso, é certo que a rigidez sobre a determinação dos gastos cresceu. No entanto, por outro lado, os graus de liberdade com que conta o Executivo para definir cortes nos parcos

recursos discricionários também foram reduzidos, afetando, principalmente, os investimentos em infra-estrutura.

A tramitação e aprovação da LDO para 2004 revelam poucas mudanças em relação à prática adotada nos anos anteriores. Não há alterações de monta que anunciem qualquer alteração profunda das estratégias adotadas pelos dois poderes. Registre-se que o rol de despesas obrigatórias de caráter continuado incorporou novos itens à sua já extensa relação. Assim, a disputa por proteção em um contexto de recursos escassos continua a seguir o curso apontado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.