

CADERNOS ASLEGIS

21

DIRETORIA

Presidente: Lisiane de Alcantara Bastos
Vice-Presidente: Edilberto Carlos Pontes Lima
Secretário-Geral: José Machado de Oliveira Filho
Tesoureiro: Eliézer de Queiroz Noletto
Diretor Cultural: Maurício Mercadante
Diretora Social: Beatriz Rezende Marques Costa
Diretor Jurídico: Mayr Cerqueira Godoy

CONSELHO FISCAL

Weder de Oliveira
Alexandre de Brito Nobre
Adolfo Costa Araújo Rocha Furtado

CADERNOS ASLEGIS

CONSELHO EDITORIAL

Adolfo Costa Araújo Rocha Furtado
Alessandro Gagnor Galvão
José Fernando Cosentino Tavares
João Santos Coelho Neto
José Maria G. de Almeida Jr.
José Veríssimo Teixeira da Mata
Márcia Rodrigues Moura
Marcio Nuno Rabat
Marcos Magro Nardon
Maria Diogenilda de Almeida Vilela
Osmar Perazzo Lannes Júnior
Paulo de Sena Martins
Valdir Roberto Carnaval Pereira da Rocha

Contato

Adolfo Furtado (adolfo.furtado@camara.gov.br)
<http://www.aslegis.org.br>

Cadernos ASLEGIS / Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – vol. 1, n.1 (jan/abr.1997) – Brasília: ASLEGIS, 1977.

v.

Quadrimestral
ISSN 1677-9010

I. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Aslegis

A *Aslegis* é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega e representa os consultores legislativos e os consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados.

Os consultores da Câmara dos Deputados são servidores admitidos em concurso público de provas e títulos, integrantes de Carreira de Estado, que têm a atribuição institucional de assessorar a Mesa, as Comissões permanentes e temporárias, os Deputados e a Administração da Casa nas matérias de interesse da Câmara dos Deputados. As atividades que desempenham são de natureza técnica e apartidária.

Os **consultores legislativos**, sempre que solicitados por sua clientela, elaboram estudos, notas técnicas, informações, minutas de projetos de lei e outras proposições, pareceres a proposições e pronunciamentos parlamentares. Têm, também, a atribuição institucional, por força de Resolução da Câmara dos Deputados, de propor opções para a ação parlamentar e legiferante, sempre que a matéria objeto da solicitação de trabalho apresente óbices de natureza constitucional, jurídica, legal, regimental, técnica, financeira ou orçamentária. Os consultores legislativos são distribuídos por vinte áreas de especialização temática, que abrangem todos os campos de atuação do Poder Legislativo.

Os **consultores de orçamento e fiscalização financeira** têm, por sua vez, a incumbência básica de prestar assessoramento técnico à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como às demais Comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados, nas matérias orçamentárias, de fiscalização e controle. Para tanto, elaboram estudos, pesquisas, análises, relatórios e pareceres nas áreas de planejamento governamental, de orçamento público – especialmente em relação à LDO e às leis orçamentárias anuais – e de apreciação das contas do Presidente da República.

Além de publicar e distribuir, com periodicidade quadrimestral, estes **Cadernos Aslegis** para parlamentares, órgãos públicos, assembleias legislativas, câmaras municipais, universidades, organizações não governamentais e demais interessados, a **Aslegis** também oferece ao público a **Página da Aslegis** na Internet: <http://www.abordo.com.br/aslegis>, promove seminários técnicos e organiza eventos de natureza cultural, social e desportiva para seus associados.

APRESENTAÇÃO

Para a grande maioria dos brasileiros, o orçamento público é uma peça hermética, compreensível apenas para alguns iniciados e que pouca ou nenhuma ligação tem com o cotidiano da população. Nada mais falso. O processo orçamentário reflete – ou deveria refletir – um pacto social em torno da alocação de escassos recursos públicos em programas, projetos e atividades essenciais para a promoção do desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, os três artigos que compõem o tema central deste Caderno lançam luzes diferentes sobre o processo orçamentário no Congresso Nacional e a alocação de recursos públicos. O artigo de **Eber Zoehler Santa Helena** descreve e comenta todas as fases da tramitação legislativa dos planos plurianuais, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais. Por sua vez, **Eugênio Gregiannin** expõe a trajetória recente do processo orçamentário no Poder Legislativo e o papel da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados em torná-lo mais técnico, rigoroso e transparente. Finalmente, **Edilberto Pontes Lima** apresenta um interessante estudo de caso na área, ao analisar os impactos orçamentários da reforma previdenciária recentemente aprovada pelo Congresso Nacional.

Na seção **E mais**, **Regina Bandeira** descreve, de forma didática e acessível, o estado das artes da Reforma do Judiciário nas duas Casas do Congresso Nacional. Prosseguindo a discussão da política nacional de biossegurança, já iniciada no Caderno Aslegis n.º 20, **José Cordeiros de Araújo** discute alguns mitos que vêm sendo constantemente repetidos na controvérsia sobre os organismos geneticamente modificados. **Luciana Teixeira**, por sua vez,

analisa as principais etapas de implantação do Sistema Único de Saúde, ressaltando não apenas os aspectos relativos à descentralização de recursos, como também questões relativas à descentralização da gestão do sistema. Finalmente, o artigo de **Sérgio Senna** defende a tese de que o atual nível de violência e exclusão social possui raízes que remontam à própria formação histórica da sociedade brasileira.

Índice

Um olhar sobre o orçamento público

1. O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional – *Eber Zoehler Santa Helena* 9
2. O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico-institucional – *Eugênio Gregiannin* 37
3. Despesas do INSS e do regime próprio dos servidores públicos federais civis: breves considerações – *Edilberto Pontes Lima* 55

E Mais:

4. Reforma do Judiciário: aspectos relevantes em discussão no Congresso Nacional – *Regina Maria Groba Bandeira* 61
5. Transgênicos: um olhar crítico sobre alguns mitos – *José Cordeiros de Araújo* 75
6. O processo de descentralização do Sistema Único de Saúde – *Luciana da Silva Teixeira* 87
7. A formação assimétrica da sociedade brasileira: fator de exclusão e violência – *Sérgio Penna* 107

O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional

Eber Zoehler Santa Helena*

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

I. Considerações Iniciais

Ao longo deste documento procuramos apresentar de forma sintética e prática o processo e os procedimentos que regulam o tema e permitem ao Congresso Nacional apreciar a peça legislativa de maior complexidade de nosso ordenamento, tanto em termos de itens como das inúmeras relações e conceitos que lhe são próprios. É dado destaque às intervenções do assessoramento técnico institucional, constituído pelas Consultorias de Orçamento de ambas as Casas.

Georges Ripert¹ (1947) afirmava : *“Na realidade a regra jurídica não foi editada senão porque uma força social lhe exigiu a existência, como força vitoriosa em face das que a tal se opunham, ou tirando proveito de sua indiferença. O legislador, posto no centro de tudo como um “eco sonoro”, ouve todas as vozes. Simples eco. Muitas vezes há discordância entre as vozes, mas há sempre uma mais possante que as outras; é este que o decidirá a agir. O mais forte sai vencedor de um combate cujo prêmio é a lei. Após o jurista declara gravemente que a lei é a expressão da vontade geral. Ela não é nunca senão a expressão da vontade de alguns.”*

* Este estudo resulta de trabalho apresentado pelo autor no Seminário Internacional de Assessoria e Consultoria Institucional do Poder Legislativo, realizado na Câmara dos Deputados de 30.06.03 a 04.07.03.

É nosso objetivo demonstrar que o processo legislativo, aplicado ao caso orçamentário, pode, se não ilidir a afirmação de Ripert, ao menos expungir-lo de seus vícios mais execráveis, assegurando regras e procedimentos verificáveis e sujeitos a controle pelos agentes políticos e a própria sociedade.

A questão vem de longa data, como demonstra o seguinte texto extraído de artigo publicado por Ruy Barbosa no jornal “O Imparcial”, na edição de 16.02.1914, quando menciona parecer da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, encarregada, à época da elaboração e apreciação da peça orçamentária, cuja iniciativa era da Câmara:

*“O mal das finanças está na despesa, na maneira de a propor e votar, sem atenção, nem à necessidade, que a legitime, nem à força dos recursos, que a tornem realizável sem ônus pesado e comprometedor; está no modo de a efetuar, exorbitando dos créditos autorizados, e infringindo regras elementares de boa administração.”*²

II. Evolução histórica da intervenção do parlamento na alocação dos recursos públicos.

Muitos na doutrina consideram a lei orçamentária uma das razões que justificaram a criação dos parlamentos modernos. A lei orçamentária está umbilicalmente ligada à afirmação dos Parlamentos perante o Soberano, como nos lembra Carlos Maximiliano (1918), “*O voto dos subsídios para as despesas do Estado foi a arma de que se serviram os parlamentos para obter a periodicidade das suas reuniões*”³.

A *Magna Carta Baronorum*, outorgada pelo monarca inglês John Lackland, em junho de 1215, apresenta-se como o primeiro documento público no qual um dirigente europeu se compromete a observar os limites ao seu poder de tributar⁴.

A aceitação de tal forma de controle social da gestão pública pelos detentores do poder absoluto não foi tranqüila, decorrendo séculos de marchas e contra-marchas. A defesa dos cidadãos ingleses contra a exação abusiva dos governantes seria assegurada com a *Petition of Rights*, de 1628, que considerou o tributo legítimo quando consentido pelo órgão de representação⁵. A luta

pela afirmação do Parlamento frente os poderes reais e a limitação do poder exator do soberano voltam a ser manifestar na *Bill of Rights*, de 1689⁶.

A autorização inserta na *Petition of Rights*, permitindo a cobrança de imposto compulsório para o prosseguimento da guerra contra os holandeses, além de reafirmar o princípio de que qualquer tributo só poderia ser instituído por lei, estabeleceu o controle do parlamento sobre a aplicação dos recursos públicos. A partir de então, firmou-se a idéia de que a percepção dos impostos só é justificável à vista das despesas que por eles serão financiadas. A primeira lei que tratou de matéria orçamentária, como hoje se entende, foi aprovada em 1787 pela Câmara dos Comuns e denominada *Consolidated Fund Act*, que criava um único fundo geral, destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas do Reino.

Não há como se olvidar, no estudo dos precedentes da Revolução Francesa, o fato de a convocação da Assembléia dos Notáveis por Luís XVI, em 1788, e depois a dos Estados Gerais, em 1789, ter decorrido em grande parte das dificuldades financeiras vividas pela monarquia francesa e da necessidade de imposição de novos tributos. O art. 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão prevê: “*Todos os cidadãos têm direito de verificar, pessoalmente ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a consentir livremente, de acompanhar a sua aplicação e de determinar a quota, os fundos, a cobrança e a duração.*” Na França, desde 1831 há controle parlamentar sobre o orçamento.

Nos Estados Unidos, a autorização para orçar os gastos, criar tributos e tomar empréstimos foi concedida pela Constituição ao Congresso, que, entretanto, delegou em 1789 ao recém criado Departamento do Tesouro a responsabilidade de preparar e relatar as estimativas das receitas e despesas públicas⁷.

No nosso caso, surge a nação independente e logo fixam-se as bases jurídicas da sociedade e do Estado em um único documento escrito, sob o influxo do movimento constitucionalista que vinha varrendo o continente europeu desde fins do século XVIII.

Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. O primeiro orçamento brasileiro foi aprovado pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830, que fixava a despesa e orçava a receita das províncias para o exercício de 1.7.1831 a 30.6.1832.

Nosso ordenamento jurídico soberano teve seu nascimento balizado pela Constituição de 1824. *Ab initio*, nosso constituinte não se descurou da gestão financeira do Estado e inseriu dispositivos na *Lex Mater* regulando o processo orçamentário, prevendo a reserva legal (orçamento só por lei) e de parlamento (competência exclusiva para aprovar o orçamento), bem como outros princípios orçamentários.

A Constituição de 1824 atribuía as competências dos poderes em matéria tributária e orçamentária da seguinte forma: ao Executivo, a elaboração da proposta orçamentária; à Assembléia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e Senado, a aprovação da lei orçamentária; e à Câmara dos Deputados, a iniciativa das leis sobre impostos.

Com a Constituição de 1891 a elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, iniciada pela Câmara, que preparava a proposta, e regime bicameral tradicional. Desde a Constituição de 1934, exceto pelo interregno da Superlei de 1937, cuja aprovação se daria pela Câmara e pelo Conselho Fiscal, nosso orçamento passou a ser do tipo “misto”: o Executivo elabora o projeto de lei orçamentária e o encaminha para discussão e votação nas casas legislativas.

Definitivamente, a questão das finanças públicas contribuiu, e muito, na afirmação dos parlamentos frente os poderes absolutistas e, em decorrência, na formação das modernas democracias representativas. O surgimento de leis orçamentárias marca a separação do Tesouro do Rei do Tesouro do Estado e da necessidade de legitimação na representação parlamentar para a exação dos recursos da sociedade e sua posterior aplicação.

Não pretendemos aqui, nestas poucas linhas, fazer uma análise aprofundada do processo de formação dos instrumentos de planejamento representados pela lei orçamentária anual – LOA, pelas leis de diretrizes orçamentárias – LDO e pelas leis do plano plurianual – PPA, com enfoque para a lei de meios. Procuramos, sim, apresentar um apanhado sobre o processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional, em especial em seu órgão técnico, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. O destaque justifica-se por ser ela o local onde ocorrem os principais eventos do processo e a apresentação exclusiva das proposições em matéria orçamentária, com exceção para destaques no Plenário do Congresso Nacional.

III. O ciclo orçamentário, pressupostos, instrumentos e procedimentos

O denominado Ciclo Orçamentário compreende processos legislativos distintos que resultam em vários diplomas legais. As regras inseridas na Constituição relativas à matéria orçamentária estão dispostas na Seção II – “Dos Orçamentos”. Tais normas constituem um subsistema normativo com tal gama de peculiaridades que levaram o constituinte a prever expressamente no § 7º do art. 166, ao tratar da apreciação da proposta orçamentária: “Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”.

Tal subsistema jurídico peculiariza-se pela periodicidade do processo orçamentário, que ao contrário de outros subsistemas, como penal, civil, comercial ou tributário, renova-se a cada período, podendo ser anual, caso da lei orçamentária e da lei de diretrizes orçamentárias, ou quadrienal, caso do plano plurianual, ou mesmo de período maior como os planos nacionais setoriais, a exemplo do da educação, tem horizonte temporal de oito anos.

O denominado ciclo orçamentário não se restringe ao tradicional ciclo de produção legislativa, consistente na preparação e apresentação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, sua deliberação e aprovação pelo Poder Legislativo e final sanção, promulgação e publicação, após o que inicia-se a execução e finda com a prestação de contas. A lei do PPA, LDO e LOA constituem um conjunto orgânico, hierarquizado e articulado no tempo, tendo como princípio básico o planejamento e a coordenação da ação de governo, por força do art. 165 da Constituição.

Precede a fase própria da LOA a etapa relativa ao PPA e à LDO. A discussão e votação do PPA, por sua vez, deve anteceder à LDO, tanto por força de dispositivo constitucional quanto pela própria lógica e oportunidade. A introdução destes mecanismos na Constituição de 1988 teve como orientação dar maior transparência, racionalidade e previsibilidade aos gastos públicos.

A aprovação do PPA apresenta-se como pressuposto necessário à validade dos investimentos insertos na lei orçamentária e cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, incidindo o gestor público no crime de responsabilidade pela sua não observância, nos estritos termos do art. 167, § 1º, da Carta Política. O art. 165, § 7º, determina a fiel compatibilidade da lei orçamentária

ria, nas esferas fiscal e de seguridade, com o Plano Plurianual. Já o art. 166, § 3º, decreta a necessária compatibilidade das emendas apresentadas pelos parlamentares com o PPA e com a LDO, a qual o próprio nome indica seu papel de orientadora na elaboração da lei orçamentária, como estabelecido no art. 165, § 2º.

A doutrina denomina tais leis de “leis reforçadas”⁸ por serem possuidoras de eficácia derogatória de lei posterior, necessário ao encadeamento legal PPA-LDO-LOA. O PPA e a LDO, apesar de leis ordinárias, pois submetidas a processo legislativo ordinário e a *quorum* simples para votação, têm caráter de normas supraordenadoras em relação à lei orçamentária, e o PPA supraordenador à LDO. Suas imperatividades decorrem de previsão constitucional expressa, caso dos dispositivos mencionados acima. São tais leis portadoras de valor normativo qualificado, pois sua inobservância pela lei orçamentária acarreta a denominada “ilegalidade” desta lei ou “inconstitucionalidade indireta”.

Com o intuito de dar organicidade e sistematização a este sistema de normas orçamentárias, a Constituição, no art. 165, § 9º, inciso I, explicita caber à lei complementar “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da LDO e da LOA”, e, em seu inciso II, “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

Na ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, incisos I e II, e em especial no tocante à periodicidade e outras questões relativas à vigência da lei orçamentária, a Lei 4.320/64, foi recepcionada pela Superlei como lei complementar. Tal lei, em seu art. 2º, estabelece a observância do princípio da anualidade para a lei orçamentária. Ainda no mesmo diploma legal, os arts. 34 e 35 determinam que o exercício financeiro coincida com o ano civil, pertencendo-lhe as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

O constituinte de 88, certamente prevendo a morosidade que é peculiar ao processo legislativo brasileiro, tratou dos prazos para tramitação de projetos de lei relativos às matérias de cunho orçamentário no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 35, § 2º.

III.1. INCONSISTÊNCIAS DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO DE 1988

O modelo acima descrito aparenta racionalidade e coerência, entretanto a partir do momento em que começou a ser colocado em prática foram sendo identificadas várias lacunas e contradições em termos de prazos, procedimentos e conteúdos.

PPA X LDO

A título de exemplo citemos o art. 35, § 2º, do ADCT, que fixa provisoriamente os prazos para apresentação dos projetos de lei relativos ao PPA e à LDO - até a edição da lei complementar supracitada - e provoca a ausência de PPA para orientar a LDO do primeiro ano de governo. Tal distúrbio é causado pela falta de sincronia existente no art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. O projeto da LDO deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril, entretanto, o mesmo dispositivo firma a data limite para o projeto de PPA em 31 de agosto, portanto quatro meses e meio após a apresentação do projeto de LDO a ele vinculada. A impropriedade tem acarretado a ausência de prioridades e metas nas primeiras LDOs de cada mandato presidencial, tal ocorreu em 1996 e em 2000. Essa assincronia provocou terem sido as prioridades e suas metas para o primeiro exercício dos quadriênios aquelas previstas na LOA do exercício. Desta feita, deu-se total inversão do modelo constitucional. As prioridades e metas para os exercícios de 1996 e 2000 acabaram por ser definidas na própria lei orçamentária. A LDO/2004 remeteu o Anexo de Metas e Prioridades para o projeto de lei do PPA - 2004/2007.

LDO X LOA

A fixação prévia de metas para a LOA já na LDO atrai a questão do papel a ser desempenhado pela LDO no processo de elaboração orçamentária. A fixação de quantitativos físicos detalhados na LDO pressupõe a definição prévia dos recursos disponíveis e do elenco de prioridades. Fazer da LDO um pré-orçamento, com a discussão dos grandes agregados de despesa, pareceu ser a idéia do constituinte de 1988. Difícil será concretizá-la. Um passo relevante nesse sentido foi dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao fixar como anexo à LDO o Anexo de Metas Fiscais.

A LDO/2003, visando tornar obrigatória a prioridade fixada em seu Anexo de Metas e Prioridades, estabeleceu em seu art. 2º, § 2º, que o Executivo deveria justificar, na Mensagem que encaminhasse o projeto de lei orçamentária, o atendimento parcial das metas e prioridades ou a inclusão de outras prioridades, em detrimento das constantes daquele Anexo. Tal regra foi solenemente desconsiderada pela proposta orçamentária para 2003 sem qualquer consequência mais grave, demonstrando o longo caminho a ser trilhado até atingir-se a concatenação dos instrumentos de planejamento visualizados pelo constituinte de 88. O mesmo dispositivo não foi repetido na LDO/2004 em razão dela ter remetido o Anexo de Metas e Prioridades para o PPA/2004-2007.

III.2. O PLANO PLURIANUAL

Segundo o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Dessa forma, o PPA expressa a estratégia do governo federal e define, em grandes números, a alocação dos recursos dos Orçamentos da União para os próximos quatro anos, englobando as despesas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Em relação ao PPA 1996-1999, o PPA 2000/2003 apresentou mudanças significativas em sua estrutura de apresentação. Tais alterações procuraram propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o plano plurianual, a LDO e a LOA. Houve também a preocupação em incluir outras fontes de recursos para investimentos, identificando não apenas a alocação de recursos da União, mas incorporando iniciativas privadas de investimento e a participação de Estados e Municípios.

Verifica-se no projeto do PPA – 2004/2007 maior aprimoramento dos instrumentos com o uso da mesma linguagem pelo PPA 2004/2007, LDO/2004 e LOA/2004, augurando-se que o aprovado possa ser executado, acompanhado e fiscalizado oportuna e eficazmente, o que não tem sido feito ao longo dos quase quinze anos de Constituição Cidadã.

Falar igual significa programas, ações e metas comuns, valores expressos para o custo das ações e mecanismos de atualização do PPA. Esse último tema é de difícil solução. O PPA vigente (2000-2003) prevê que os programas sejam motivo de projeto de lei e as ações possam ser acrescidas ao PPA por meio de sua inclusão na lei orçamentária.

A solução encontrada por outros países foi o estabelecimento de orçamentos plurianuais com créditos e dotações do exercício e dos próximos dois ou três, sendo o primeiro determinante e os seguintes indicativos, a serem confirmados.

As últimas LOA 2003 e 2004 já contam com demonstrativo em nível de unidade orçamentária por programa, função, subfunção, grupo de despesa e fonte, mostrando a execução dos dois anos, o previsto na lei orçamentária em vigor e na futura. Entretanto tal demonstrativo ainda não possui caráter cogente, obrigatório.

III.3. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, a LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, em consonância com o PPA, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da LOA; dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Tem sido entendido que a relação acima são *numerus apertus*, ou seja, exemplificativas e não exaustivas, podendo ser a elas acrescidas matérias que legislador infraconstitucional entenda com elas compatível. Tal compreensão justifica-se pela necessidade de dar-se legitimidade e eficácia, com a devida flexibilidade e oportunidade, às ações de gasto público.

Tal destino foi reconhecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que acabou por acrescentar àquelas matérias constitucionalmente expressas da LDO várias outras⁹.

Assim, a LDO, dentro do arcabouço orçamentário-constitucional de 1988, tem o papel de ligação entre o planejamento de longo prazo e a orçamentação anual da despesa e receita. O primeiro é instrumentalizado pela lei do

PPA e o segundo pela LOA. A LDO propicia, ainda, por meio da discussão antecipada das grandes linhas que orientarão a LOA, a participação indireta do Poder Legislativo na elaboração da proposta orçamentária, identificando antecipadamente as políticas públicas e direcionando as ações que irão se materializar na proposta orçamentária.

A LDO tem que ser encaminhada ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Portanto, o prazo de remessa ao Legislativo é fixo - 15 de abril -, mas o prazo de devolução depende do encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que normalmente acontece em 30 de junho, mas pode estender-se além dessa data, porque, de acordo com o art. 57, § 2º, da Constituição, “A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”. Nos últimos anos o prazo constitucional tem sido fielmente observado como o envio por vezes antecipado do autógrafa à Presidência da República.

Verifica-se nas últimas LDOs um crescente aperfeiçoamento na forma de apresentação dos dados e informações, que ainda não é a ideal, pois as metodologias de apuração de agregados presentes em vários demonstrativos nela previstos, a exemplo do que ocorre com a dívida pública, os ativos financeiros, a margem de expansão de despesas e o resultado primário de empresas estatais, até por não serem de conhecimento público, não se têm sujeitado à adequada discussão. A imprecisão metodológica na apuração de dados e informações de boa importância numérica tende a acarretar erros no futuro processo decisório orçamentário.

No que concerne ao conteúdo das propostas de LDO, particularmente as de política econômica, permanecem dúvidas quanto à sua integral viabilidade e consistência. Desde logo, verifica-se que parte considerável do esforço fiscal provém de ações *off-budget* (extra-orçamentárias), como a meta de resultado primário esperada do conjunto das empresas estatais, cujas despesas operacionais estão sujeitas ao controle exclusivo do Poder Executivo e são estranhas ao orçamento da União.

As leis de diretrizes orçamentárias trouxeram considerável contribuição à regulação das finanças públicas federais desde sua introdução em nosso ordenamento com a Constituição de 1988. Entretanto, existem inúmeros pon-

tos a serem aprimorados, a exemplo da metodologia de previsão das receitas e das despesas obrigatórias continuadas, como benefícios previdenciários e assistenciais ou gastos com pessoal; de melhor conceituação das despesas obrigatórias previstas pelo art. 17 da LRF e no Anexo existente na LDO; dos mecanismos de cálculo e uso da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, como previsto na LRF.

IV. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

A atribuição da tarefa de apreciar as leis do sistema orçamentário a órgão colegiado técnico misto do Congresso Nacional foi incluída em nosso ordenamento constitucional pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterando a Constituição de 1967, cujo procedimento bicameral historicamente mostrou-se inadequado ao trato dos temas orçamentários. Orçamento significa pressuposto para a concretização do princípio da continuidade da administração. Assim, exigências de prazo e oportunidade cobram processo deliberativo célere e adensado, de difícil atingimento pelo processo legislativo ordinário bicameral.

Em termos de direito comparado, exigência de um mundo globalizado, nosso processo orçamentário pouco deixa a desejar quando contrastado com sistemas alhures. Ainda que mantenha a bicameralidade, mostra-se esta mitigada por uma comissão mista com poderes e atribuição provenientes diretamente de sede constitucional.

O processo bicameral tradicional, como estudos demonstram, vide William B. Heller (1997)¹⁰, torna o processo orçamentário custoso e caro, no sentido de serem maiores as pressões por gastos, acarretando déficits fiscais com mais frequência. A apreciação separada em duas Casas, inclusive com o retorno à Casa iniciante ou à comissão mista de compatibilização, dá oportunidade para que os agentes sociais pressionem com maior efetividade na alocação de recursos para satisfação de demandas localizadas, tornando o autor da proposta, em geral o Poder Executivo, mais suscetível a tais reclamos.

Sem considerações sobre o mérito ou não de tais reivindicações, o que se verifica é que, quanto mais prolongado e quanto mais intervenções ocorrem no

processo orçamentário, maiores as chances de serem extrapolados os limites fiscais do Estado, pela necessidade em contemplar cada um dos inúmeros pleitos que se apresentam quando da apreciação da peça orçamentária no Parlamento. Afinal, a função do próprio Parlamento é ser a caixa de ressonância de tais pretensões.

Por força do subsistema constitucional-orçamentário imprimido pós 1988, o processo de apreciação dos projetos de lei relativos ao PPA, à LDO e à LOA difere do processo legislativo de apreciação das demais leis¹¹. Além de conter prazos definidos para sua apresentação e apreciação, exige um conjunto de restrições especiais a que se submete o processamento de emendas e a aprovação da lei orçamentária. A competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO na apreciação da matéria orçamentária e financeira, incluindo-se o exame de prestação de contas anual, é excludente em relação às demais comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às quais somente é permitido apresentar emendas¹².

A CMO não pode apreciar outra matéria diferente daquela prevista na Constituição. Não tem, assim, possibilidade de alterar leis que criam despesas obrigatórias continuadas, ou de leis que alterem a receita, mesmo quando estas contrariem os limites orçamentários. Não existe nenhuma sistematização entre os projetos que tramitam nas Comissões temáticas das Casas do Congresso e os projetos de leis orçamentárias, ainda que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados proceda a exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos projetos de legislação orçamentária. Tal processo ainda vê-se incipiente e carente de maior aprimoramento quanto a sua eficácia.

Tal hiato dificulta a implantação do modelo de controle dos gastos obrigatórios de caráter continuado insito nos art. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000. O processamento separado dos temas financeiro-orçamentários, quanto ao orçamento de iniciativa privativa do Executivo, impede que os autores parlamentares ou dos Poderes Legislativo (como administração) ou Judiciário e do Ministério Público, tenham oportunidade de oferecerem despesas ou receitas como compensação ao acréscimo de gasto pretendido nos projetos de lei de sua iniciativa.

Encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31 de agosto de cada ano, a Mensagem que acompanha o projeto de lei do

orçamento é lida na sessão do Plenário do Congresso, publicada com o projeto no Diário do Congresso Nacional, e em até 48 horas, o projeto de lei é encaminhado à Comissão Mista, onde os trabalhos de exame e apreciação têm lugar.

A CMO é composta por 63 deputados e 21 senadores. O número de representantes de cada partido é fixado pela Mesa do Congresso Nacional no início de cada ano, com base no critério da proporcionalidade partidária, cabendo aos Líderes de cada partido, na Câmara e no Senado, indicar os respectivos representantes. Desde a Resolução nº 2/95-CN, não mais vige a regra que proibia a continuidade dos parlamentares por mais de um ano na Comissão Mista, permitindo hoje a presença de parlamentares com conhecimento mais especializado na matéria. Os trabalhos da Comissão são dirigidos por um Presidente e três Vice-Presidentes, escolhidos pelos membros da Comissão.

Os relatores, parlamentares incumbidos de analisar o projeto de lei e as emendas apresentadas, devem concluir pela apresentação de minuta de parecer contendo relatório e voto sobre a matéria submetida ao plenário da Comissão. Os relatores são indicados pelas lideranças partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo designados pelo Presidente da Comissão. Ao contrário das outras comissões permanentes das Casas, as relatorias das peças mais importantes na CMO possuem critérios prévios para designação pelo Presidente.

No âmbito da lei orçamentária, existe um Relator-geral, que deve elaborar o parecer preliminar. Depois, a peça orçamentária é dividida em dez áreas temáticas, distribuídas por órgãos conforme o Parecer Preliminar, atribuindo-se aos relatores setoriais o exame e a emissão de parecer para cada uma dessas áreas. Em seguida, o Relator-geral deve consolidar e sistematizar os relatórios setoriais.

A funcionalidade do processo conta também com o papel importante dos parlamentares representantes de líderes partidários junto à CMO, atribuindo-se aos mesmos o equacionamento e a composição de acordos acerca de temas e matérias muitas vezes polêmicas e complexas.

A cada ano, há alternância entre senadores e deputados na Presidência da CMO, na relatoria da LDO e na Relatoria-geral da LOA, de tal forma que, se

for presidente um senador, o relator da LDO e da LOA será deputado, e no ano seguinte o contrário.

Após receber o PLOA, a Mesa do Congresso estabelece o cronograma de apreciação do projeto. O processo de apreciação é hoje regulado pela Resolução nº 01, de 2001, do Congresso Nacional, que veio a substituir a Resolução nº 2/95, encerrando sucessão de resoluções de caráter temporário, que regulavam o processo, em regra, nos anos eleitorais.

Até o presente, a Resolução nº 1/01-CN somente foi alterada pelas recentes Resoluções nº 01/03-CN e n.º 2/03-CN. A primeira alterou o processo de apreciação dos decretos legislativos, liberando a execução de obras com indícios de irregularidade, e a segunda alterou seu art. 25, que será comentado no item “As emendas”.

V. O processo de análise e apreciação da proposta orçamentária

Sumariamente, as etapas do processo de análise e apreciação são as seguintes:

1. Publicação e distribuição de avulsos contendo o PLOA;
2. Apresentação de nota técnica conjunta pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como subsídio à apreciação do PLOA;
3. Realização de audiências públicas para discussão do projeto;
4. Publicação e distribuição do Parecer Preliminar pelo Relator-geral;
5. Apresentação de emendas ao Parecer Preliminar ;
6. Apreciação, apresentação de destaques e votação do Parecer Preliminar pela CMO;
7. Apresentação de emendas à proposta orçamentária;
8. Publicação e distribuição do avulso das emendas;
9. Apresentação, publicação, distribuição dos pareceres setoriais pelos Relatores setoriais;

10. Discussão, apresentação de destaques e votação dos pareceres setoriais na CMO;
11. Apresentação, publicação e distribuição do Parecer Final na CMO pelo Relator-geral, incluindo os pareceres dos comitês de apoio;
12. Discussão, apresentação de destaques e votação do Parecer Final na CMO;
13. Sistematização do Parecer Final e encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional;
14. Apresentação de destaques no Plenário do Congresso Nacional com parecer do Relator-geral;
15. Votação do Parecer Final da CMO e dos destaques no Plenário do Congresso Nacional;
16. Sistematização das decisões do Plenário do Congresso e geração do Autógrafo (projeto de lei orçamentária como aprovado pelo Congresso Nacional);
17. Encaminhamento do Autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto presidencial, parcial ou total, promulgação e publicação no Diário Oficial da União; e
18. Apreciação dos vetos apostos pelo Presidente da República.

A publicação e divulgação da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, tanto em papel quanto por meio magnético¹³, dá existência jurídica ao seu conteúdo, e tem por finalidade permitir aos parlamentares e à sociedade o conhecimento da peça orçamentária. Nesta etapa, os órgãos de assessoramento e consultoria de ambas as Casas, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira na Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle no Senado Federal, preparam estudos e notas técnicas com análise dos seguintes pontos¹⁴:

- ❑ principais agregados macroeconômicos utilizados nas projeções constantes da proposta, como inflação, taxa de juros, crescimento do PIB, taxa de câmbio e outros;
- ❑ estimativas e possíveis alterações na legislação relativa à receita;

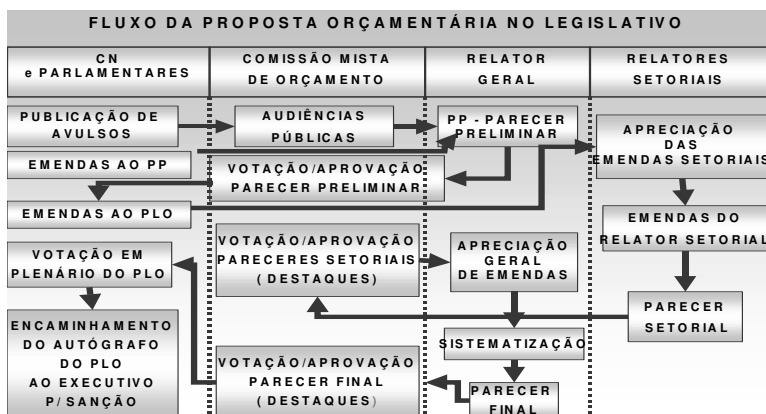
- ❑ estimativas das despesas obrigatórias, especialmente com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, gastos com saúde, gastos com o FUNDEF, benefícios assistenciais e outras despesas relevantes;
- ❑ execução da programação orçamentária vigente e dos exercícios anteriores, comparando-se com os valores propostos;
- ❑ verificação da observância dos requisitos presentes na LRF, na LDO do exercício e no PPA;
- ❑ aprimoramentos possíveis ao processo de apreciação da proposta orçamentária; e
- ❑ outros assuntos específicos que se mostrem de interesse para os parlamentares e para a sociedade.

V.1. Audiências Públicas

A realização de audiências públicas em uma fase anterior à apreciação das matérias em pauta objetiva uma maior discussão e aprofundamento em assuntos específicos. Geralmente são ouvidos os Ministros da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, o Secretário de Orçamento Federal e o Secretário da Receita Federal. Nesta fase, os expositores apresentam as premissas e parâmetros considerados na elaboração da proposta. A comparação dos valores estimados com os valores efetivamente verificados, durante a execução orçamentária, mostra que nos últimos anos o Poder Executivo tem apresentado estimativas sempre otimistas das principais variáveis macroeconômicas: taxa de crescimento, inflação e juros.

As consultorias preparam subsídios que possam ser utilizados na forma de questionamentos durante a audiência pública, em especial a Nota Técnica Conjunta prevista na Resolução nº 1/01-CN.

No passado, a Comissão já adotou a prática de realizar também audiências públicas regionais, com o propósito de discutir nos estados, com a presença do governo local, da bancada de parlamentares e de outros agentes da comunidade, as obras e os investimentos federais previstos para aquela região.



V.2. Parecer Preliminar

Uma das tarefas primordiais do Relator-geral da proposta orçamentária é propor à CMO a fixação de critérios que norteiem o acolhimento de emendas e as alterações que porventura venha o PLOA a sofrer na Comissão. O instrumento regimental para tal é o Parecer Preliminar. A proposta de Parecer é apresentada pelo Relator-geral e sujeita a emendas e destaques pelos parlamentares e aprovação pelo Plenário da Comissão.

O Parecer Preliminar, que antecede o trabalho dos relatores, contém:

- uma análise da receita, item por item; quadro comparativo com a execução no exercício anterior e no atual, já devendo prever as alterações em termos de receita quanto à proposta apresentada pelo Executivo;
- análise comparativa dos grandes agregados da despesa, da dívida, de tópicos especiais como salário mínimo, precatórios, obras com gestão irregular, LRF, emendas da saúde e outras matérias que devam ser reguladas previamente aos trabalhos das relatorias;
- os parâmetros e critérios que orientam o cancelamento das dotações e sua alocação nas emendas. Em regra fixam-se percentual de corte global por GnD (grupo de natureza da despesa) e protegem-se de corte determinadas categorias de despesa em função de legislação anterior ou mérito;

- critérios para atendimento às emendas;
- são definidas as relatorias setoriais, a divisão de atribuições de cada relator, bem como os limites que devem ser observados pelos mesmos.

É de se ressaltar que a partir do processo orçamentário de 2001 ficou fixada a obrigatoriedade da aprovação prévia pelo Plenário da Comissão, de qualquer alteração no Parecer Preliminar quando de reestimativa de receita, para fins de apropriação na despesa.

O Parecer Preliminar divide e atribui às relatorias setoriais da LOA cada uma das dez áreas temáticas distintas, por autorização da Resolução nº 1/01-CN. As áreas temáticas podem abranger um ou mais órgãos (ministérios) do governo, e que hoje servem de parâmetro para a agregação dos órgãos nos projetos de crédito adicional, são as seguintes:

- 1) Poderes do Estado e Representação;
- 2) Justiça e Defesa;
- 3) Fazenda e Desenvolvimento;
- 4) Agricultura e Desenvolvimento Agrário;
- 5) Infra-Estrutura;
- 6) Educação e Cultura, Ciência e Tecnologia e Desporto;
- 7) Saúde;
- 8) Previdência e Assistência Social;
- 9) Integração Nacional e Meio-ambiente;
- 10) Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

O texto da LOA e seus quadros anexos, assim como a definição das receitas orçamentárias e da reserva de contingência, por seu caráter amplo, são tratadas pelo Relator-geral. O assessoramento disponibiliza para o Relator-geral as informações existentes, reunindo-se com representantes de órgãos do Executivo e levantando dados em bases de acesso assegurado pelas LDOs.

V.3. As emendas

Uma vez votado o Parecer Preliminar, abre-se prazo para apresentação de emendas ao PLOA. Em matéria orçamentária criou-se a figura das emendas coletivas apresentadas por um conjunto de parlamentares de determinado estado ou distrito federal ou de uma região, e também pelas comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

As alterações na programação de trabalho constante dos anexos do orçamento, que contém os créditos e dotações orçamentárias, ou seja, as autorizações para o gasto pela Administração, devem ser procedidas sempre por emenda, ainda que de relator, não sendo possível o denominado “substitutivo” genérico. A mesma exigência de emenda se faz para alterações na receita, só sendo possível o “substitutivo” para alterações no texto da lei orçamentária.

A apresentação de emendas à proposta orçamentária é regulada tanto pelo art. 166 da Constituição, que veda o cancelamento de dotações relativas à dívida, pessoal e transferências constitucionais, exceto por erro ou omissão, como pela Resolução nº 1/01-CN e pelo Parecer Preliminar, que estabelece uma série de regras complementares por força da Resolução nº1/01-CN. Em geral, não apenas aquelas despesas previstas na Constituição, mas todo conjunto de despesas constitucionais e legais obrigatórias definidas na LDO são protegidas de cancelamentos durante a tramitação do orçamento, por disposições do Parecer Preliminar .

Pela Resolução nº 1/01-CN, a apresentação de emendas à despesa está sujeita a limites numéricos e de acolhimento, para as individuais, o mesmo não ocorrendo às emendas de cancelamento da despesa, de texto ou à receita. É dada prioridade às emendas coletivas. Entretanto é assegurado às emendas individuais um montante mínimo (R\$ 2,5 milhões em 2003, R\$ 500 mil a mais do que em 2002) para cada um dos parlamentares, por mandato. Questões polêmicas relacionam-se com a autoria e objeto das emendas ao orçamento. Critica-se a utilização de emendas coletivas genéricas que não identificam claramente a obra objeto da alocação orçamentária, a denominada “rachadinha” ou “partilhável”. Muitos consideram tais emendas como desvirtuamento da emenda coletiva, pois se tratariam, na realidade, de emendas individuais, a serem especificadas, durante a execução orçamentária, já no Poder Executivo.

As emendas de comissão devem ter caráter nacional ou institucional e proposições na respectiva atribuição regimental. Tais emendas não podem refletir interesse tipicamente estadual ou local.

A recente edição da Resolução nº 2/2003-CN, veio a alterar o art. 25 da Resolução nº 1/2001-CN, criando, nas bancadas estaduais integradas por mais de dezoito parlamentares, a figura da iniciativa privativa de senador e de deputado na apresentação de emendas aos coletivos das bancadas estaduais, nos seguintes termos: “§ 1º Nas bancadas estaduais integradas por mais de dezoito parlamentares, fica assegurada a iniciativa aos senadores de propor três emendas, cabendo, aos deputados, a iniciativa da apresentação do restante das emendas, a serem apreciadas nos termos do inciso II deste artigo.”

As consultorias, no que tange às emendas, preparam manual de instruções contendo todos os procedimentos necessários à formulação e apresentação das emendas. Paralelamente, orientam parlamentares e assessores (secretariado parlamentar) acerca da forma e do correto preenchimento do formulário eletrônico com as emendas, além de efetuar o processamento, a geração de relatórios consolidados e a análise de admissibilidade¹⁵ das emendas apresentadas.

V. 4. As Relatorias Setoriais e Geral

A apreciação das emendas inicia-se pelos relatores setoriais. As relatorias setoriais fazem o primeiro exame da proposta apresentada quanto à programação de trabalho das unidades orçamentárias a elas afetas. Devem observar as regras do Parecer Preliminar.

Os critérios de cancelamentos permitidos aos relatores setoriais e ao Relator Geral são fixados no Parecer Preliminar. Geralmente, os cortes nos investimentos e inversões financeiras (GnD 4 e 5) são atribuição dos relatores setoriais. Tais cortes só podem ocorrer dentro do setor. Os recursos liberados pelos cortes, classificados por fontes, são utilizados pelos relatores setoriais para o atendimento das emendas.

Na verdade, é o Relator-geral, com sua prerrogativa de identificar distorções na receita orçamentária, que acaba provendo a maior parte dos recursos ne-

cessários ao fechamento dos relatórios setoriais. As eventuais reestimativa de receitas sugeridas pelo Relator-Geral, com o apoio de um Comitê Consultivo, depois de aprovadas pelo plenário da Comissão, também podem ser utilizadas como fonte de atendimento de emendas. O critério de repartição dos recursos identificados pelo Relator-geral aos relatores setoriais observa, em regra, a proporcionalidade com o número de emendas coletivas apresentadas para cada setor.

O Relator-geral desempenha fundamentalmente o papel de sistematizador das decisões setoriais, podendo aumentar ou reduzir os valores atendidos para cada emenda. No entanto, o Relator-geral não pode aprovar emenda totalmente rejeitada pelos relatores setoriais, tampouco acrescentar dotações além da proposta orçamentária. Os relatores não podem inovar, ou seja, não podem incluir despesas que não foram objeto de emenda apresentada, salvo erros e omissões de ordem técnica ou legal, devidamente justificadas.

As consultorias, no atendimento aos relatores, elaboram estudos e notas técnicas demandados acerca de pontos de maior indagação e questionamentos que constaram da proposta. Além disso, apresentam relatórios gerenciais que facilitam o processo decisório, acompanhando as discussões públicas sobre o tema. Elaboram ainda, sob orientação dos autores, a minuta do parecer, e efetuam o processamento das decisões das relatorias e da Comissão, observando e garantindo¹⁶ a compatibilidade das fontes de recursos com as emendas atendidas. Uma atribuição importante dos órgãos de assessoramento é o de alertar os relatores, inclusive por escrito, sempre que constatar que determinada emenda ou decisão da relatoria não observa algum dos requisitos constitucionais, legais ou regimentais¹⁷.

É exigência regimental a apresentação de relatórios que contenham elementos técnicos que permitam o conhecimento exato das mudanças que estão sendo propostas.

Os relatórios de cada setor vêm sendo aprimorados com maiores detalhamentos das alterações processadas e com análises de aspectos especiais de pontos da proposta encaminhada pelo Executivo. As decisões do relator quanto às emendas são detalhadas em relatório, tanto por modalidade (coletivas, individuais e de relator) como por unidade da federação ou órgão/unidade orçamentária. Nos relatórios é dada ênfase aos reflexos das decisões adotadas em relação à proposta do Executivo.

Enquanto durar a leitura e discussão do relatório são aceitos destaques à proposta orçamentária ou às emendas apresentadas. Tais destaques são discutidos e votados assim que for aprovado o relatório, ressalvados os destaques apresentados. A Resolução nº 1/01-CN, seguindo tendência de outras resoluções extraordinárias anteriores, restringiu as possibilidades de destaque, sendo vedado o uso desses como substitutos de emendas. Os destaques, na verdade, representam um pedido de reconsideração acerca do parecer das emendas já apresentadas, não podendo, portanto, criar nova ação ou ultrapassar o valor solicitado na emenda ou o valor a ser recomposto do projeto original. Os assessores acompanham e apoiam todas as votações na Comissão. Ao longo dos trabalhos são gerados relatórios parciais e, no encerramento, todas as deliberações são organizadas e implantadas no sistema informatizado.

V.5. A votação do parecer final

A harmonização e adequação dos relatórios setoriais e sua consolidação final é feita na segunda etapa de apreciação do orçamento pelo Relator-geral, que submete o seu Parecer, com o respectivo Substitutivo (o projeto de lei modificado pelas emendas parlamentares aprovadas) ao plenário da Comissão.

Os recursos disponíveis do Relator-geral são utilizados para atendimento das emendas coletivas, uma vez que as emendas individuais geralmente são todas atendidas na fase setorial, com recursos tanto do relator setorial quanto do geral. As discussões que se estabelecem nesta fase são tipicamente regionais, onde cada bancada estadual procura melhorar sua posição no conjunto de investimentos do orçamento da União.

É bastante comum a realização de reuniões públicas sequenciais com a presença do Relator-geral, do Comitê de Apoio à Avaliação de Emendas Coletivas, e dos parlamentares e representantes de cada um dos estados da federação. Este fórum é provavelmente o que exige maior capacidade de negociação e conciliação de interesses antagônicos: de um lado, a escassez de recursos orçamentários, e, de outro, a extrema necessidade dos estados do apoio federal na condução dos seus investimentos. Perfazem o quadro a busca da justiça distributiva em nível de federação e os apelos sempre presentes de correção dos desequilíbrios regionais.

Entretanto, verifica-se crescente interesse dos parlamentares no debate acerca de temática não regional, a exemplo dos recursos necessários aos gastos

decorrentes do aumento do salário-mínimo ou ao mínimo constitucional para a saúde.

As consultorias técnicas, além de acompanharem e prestarem esclarecimentos técnicos durante as reuniões de trabalho, preparam relatórios mostrando os recursos que foram destinados para cada unidade de federação e comparando tais valores com aqueles dos anos anteriores.

Após a aprovação pela Comissão e sua sistematização, o substitutivo segue para a apreciação pelo plenário do Congresso Nacional. Assim como nos relatórios setoriais, o relatório final é votado após discussão, ressalvados os destaques apresentados, os quais são posteriormente discutidos e votados.

V.6. Sistematização do Parecer Final e encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional

A sistematização do Parecer Final consiste de uma série de procedimentos e ajustes que devem ser realizados pelas consultorias técnicas. Nesta etapa são conferidas todas as despesas e fechados os quadros de receita. O equilíbrio entre receitas e despesas, corrente e primário, a compatibilidade de fontes e destinações, e outras verificações, também fazem parte das tarefas.

Também nesta etapa deve ser verificada a adequação das metas físicas dos subtítulos com o montante final da dotação orçamentária consignada. Assim, se um subtítulo teve seus recursos duplicados, as metas físicas, em regra, também devem ser aumentadas na mesma proporção. As metas físicas, em especial nos projetos, permitem a aferição da eficiência e economicidade no atingimento dos objetivos. Até hoje não foi dada a devida importância à verificação das metas propugnadas na lei. As LDOs prevêm que os custos unitários das obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal.

V.7. Votação e Sistematização das decisões - Plenário do Congresso e Autógrafo

No plenário do Congresso Nacional, todos os parlamentares podem, teoricamente, participar novamente do processo de discussão da peça orçamentária. A aprovação da matéria pela Comissão significa que a proposta orçamentária

ria, com as alterações efetuadas, já apresenta consenso suficiente para uma votação consensual no Congresso. Observamos ser vedada a apresentação de emendas no Plenário do Congresso. As emendas sujeitas à apreciação são as mesmas que foram apresentadas à Comissão Mista, podendo, no entanto, ser destacadas no Congresso Nacional, desde que haja apoio regimental ao destaque. No plenário a matéria orçamentária é relatada pelo mesmo Relator-geral que relatou o projeto na Comissão.

Ao final dá-se nova sistematização, à semelhança do procedido no âmbito da Comissão, só que em menor escala, pois as alterações de Plenário são em menor número, uma vez que se espera sempre que a Comissão envie ao Congresso uma matéria politicamente já conciliada e acordada. Nesta etapa são gerados todos os quadros consolidados previstos na Lei 4.320/64 e na LDO, imprimindo-se a versão final do autógrafo, ou seja, documento com o conteúdo e a forma final da lei, pronto para ser enviado à sanção. As consultorias devem ficar atentas às eventuais modificações havidas no âmbito do plenário do Congresso para que possam ser devidamente processadas.

V. 8. Sanção presidencial, promulgação e publicação pelo Presidente da República

Uma vez aprovado o substitutivo, agora chamado de autógrafo, o mesmo é remetido ao Presidente da República para sanção e publicação da LOA, no prazo máximo de 15 dias úteis. Ocorrendo vetos, o Congresso terá trinta dias para apreciá-los, podendo torná-los sem efeito, caso seja esta a decisão da maioria absoluta dos congressistas.

Vimos que a participação do Legislativo é essencial para legitimar o orçamento em uma sociedade democrática. Mas sendo o orçamento uma lei, a mesma pode ser vetada pelo Presidente da República. Os vetos devem incidir sobre o total de cada dotação orçamentária, ou seja, não é admitido veto sobre uma parcela da dotação autorizada, por paralelismo com a vedação constitucional de veto parcial a dispositivo de lei. Nos termos do § 8º do art. 166 da Constituição, os recursos que, em decorrência de veto, ficarem sem despesas orçamentárias correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares.

Nos últimos anos, o Presidente da República não tem usado de sua prerrogativa para vetar partes da programação de trabalho, restringindo-se a vetar

dispositivos do texto da LOA. Tais vetos estão vinculados em sua maioria a interpretações divergentes entre o Executivo e o Congresso quanto ao real sentido do princípio constitucional da exclusividade da lei orçamentária. Para melhor apreciação deste tema ver artigo nosso publicado em Cadernos ASLEGIS nº 19¹⁸.

Em verdade, não é necessário o veto para a não execução dos créditos considerados “não prioritários” pelo Executivo. As restrições aos créditos ocorrem durante a execução orçamentária, com o uso do mecanismo do contingenciamento, hoje regulado pela LRF e LDOs.

E se o orçamento não for sancionado antes do início do exercício a que se refere? Dada a lacuna constitucional acerca de tal situação, as LDOs prevêm que, nesta hipótese, chamada de vazio (legal) orçamentário, o orçamento poderá ser executado dentro dos limites e montantes do projeto de lei, mas apenas quanto às despesas consideradas obrigatórias, de natureza constitucional ou legal (despesas como transferências constitucionais, juros e serviços da dívida, pessoal e encargos sociais, previdência, etc.); as demais despesas, discricionárias, não poderão ser executadas.

VI. Conclusões

O processo orçamentário, como qualquer processo legislativo, não está isento de injunções ilegítimas que subtraíam sua finalidade de satisfação do interesse público, escopo das leis orçamentárias, misto de ato administrativo, sob o prisma material, e norma legal, pela vertente formal. Longe de terem os aperfeiçoamentos havidos nos últimos anos afastado integralmente a assertiva de Georges Ripert, hoje, indubitavelmente, o processo orçamentário é mais transparente e racional do que os anteriores, que desaguaram em uma CPI e reduziram-lhe o porte.

-
- 1 RIPERT, Georges. Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno. Freitas Bastos, Rio de Janeiro. 1947. p. 81
 - 2 BARBOSA, Rui . A Crise Moral. in: Obras Completas de Rui Barbosa, vol XL 1913, Tomo VI, Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1991, p. 121.

- 3 MAXIMILIANO, Carlos. *Commentários a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro. Jacinto Riberio dos Santos Editor, 1918, p. 343.
- 4 Art. 12. Nenhum tributo (scutage-imposto pagos pelos vassallos para eximi-los do serviço militar) ou auxílio será instituído no Reino, a não ser pelo Conselho dos Comuns, exceto com as finalidades de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esses fins deverão ser de valor razoável”
- 5 VIII - Por todas estas razões, os lordes espirituais e temporais e os comuns humildemente imploram a Vossa Majestade que, a partir de agora, ninguém seja obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benevolência e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; e que ninguém seja chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou, de uma forma ou doutra, molestado ou inquietado, por Causa destes tributos ou da recusa em os pagar; e que nenhum homem livre fique sob prisão ou detido por qualquer das formas acima indicadas; e que Vossa Majestade haja por bem retirar os soldados e marinheiros e que, para futuro, o vosso povo não volte a ser sobrecarregado; e que as comissões para aplicação da lei marcial sejam revogadas e anuladas e que, doravante, ninguém mais possa ser incumbido de outras comissões semelhantes, a fim de nenhum súdito de Vossa Majestade padecer ou ser morto, contrariamente às leis e franquias do país.
- 6 “4º Que a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo Parlamento, é ilegal;”
- 7 LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. in: *Revista de Economia Política*, vol 14, nº 2, abril-junho, 1994. p.40.
- 8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “A Lei do Orçamento na Teoria da Lei”. in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro*, vol. 2, Coimbra , Universidade de Coimbra, 1978-1980.p. 558.
- 9 Normas sobre a execução orçamentária e financeira, em especial os limites para os Poderes Legislativo e Judiciário e os critérios para limitação do empenho e pagamento, que vem sendo incorporadas às LDOs desde suas primeiras edições e hoje compõem parte essencial do ordenamento da gestão dos recursos federais; anexo de Metas Fiscais, onde são fixa-

das as estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício seguinte e para os dois subseqüentes, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e instruído com memória e metodologia de cálculo; anexo contendo a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo da evolução do patrimônio líquido, nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e outros fundos e programas estatais de natureza atuarial; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; Anexo de Riscos Fiscais, com os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem; anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subseqüente.

- 10 HELLER, William B. Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXII.n. 4. Comparative Legislative Research Center. University of Iowa. 1997.
- 11 Art. 166, § 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.
- 12 Emendas de Comissão estão previstas até o limite de 5 emendas por Comissão Temática. As emendas devem ter caráter nacional ou institucional, e devem estar relacionadas ao objeto de atuação da Comissão.
- 13 Precursora de um dos objetivos do hoje denominado e-governo, desde o início dos anos noventa a proposta orçamentária vem sendo, por força das LDOs, apresentada em meio magnético como dados a serem processados pelo SELOR-Sistema de Elaboração Orçamentária do Congresso Nacional, sistema gerenciado pelo PRODASEN, sob a orientação das consultorias técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado.

- 14 Resolução nº 1/01-CN Art. 45. A Comissão, para o exercício das atribuições previstas nesta Resolução, contará com assessoramento institucional e permanente a ser prestado pelos órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1o A coordenação do trabalho de assessoramento caberá à consultoria técnica da Casa a que pertencer o relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.

§ 2o Serão elaboradas notas técnicas como subsídio à análise das proposições relativas ao projeto de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

- 15 O exame da admissibilidade verifica se a emenda cumpriu com os requisitos constitucionais, legais (LC 4320/64, LRF e LDO) e regimentais (Resolução Congressual e Regimento Interno da Comissão);
- 16 Neste aspecto, o processamento da peça orçamentária pelo sistema de assessoramento visa dar caráter de autenticidade (oficialidade) e segurança técnica ao poder legislativo.
- 17 Cumpre salientar que nos últimos anos formou-se um Comitê específico de parlamentares para analisar a questão da admissibilidade de emendas;
- 18 SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da Lei Orçamentária .In Cadernos Aslegis, n. 19. Jan/abr 2003, p 23.

O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico institucional¹

Eugênio Greggianin²

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

I. Considerações Iniciais

Falar sobre o papel do órgão técnico-legislativo de consultoria e assessoramento em matéria orçamentária e financeira, atividade-meio, exige, necessariamente, o exame dos mecanismos constitucionais e legais que, em última análise, possibilitam ou limitam a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

A atribuição ao Poder Legislativo da prerrogativa constitucional de apreciação das leis de cunho orçamentário e do exercício da fiscalização dos gastos públicos é, no mundo inteiro, característica marcante das modernas democracias. O orçamento público, a par dos seus elementos técnicos de previsão de receita e fixação da despesa constitui, na sua origem, um instrumento de controle político que representou, no passado, o fundamento da afirmação dos parlamentos frente aos poderes originariamente concentrados no Executivo.

No entanto, o exercício dessa prerrogativa no processo orçamentário depende fundamentalmente do domínio e do conhecimento da matéria. O exame dos planos de governo e dos orçamentos exige, entre outras atividades de apoio,

¹ Estudo apresentado no Seminário Internacional sobre Consultoria e assessoramento legislativo.

² Engenheiro, advogado, é Consultor e Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, desde 1996.

a investigação das premissas e parâmetros econômicos e fiscais adotados, o exame acurado da estimativa da receita orçamentária, a correta quantificação das necessidades de gastos obrigatórios e dos encargos do Estado.

Enfim, é preciso ter acesso a um amplo conjunto de informações acerca da administração pública que, a partir de uma análise independente, possa subsidiar a decisão política pela aprovação ou não da proposta do governo, permitindo ainda que se formulem alternativas de curso. O Congresso Nacional, tradicionalmente, sempre recorreu ao Poder Executivo para obter informações e análises de que necessitava na apreciação do projeto de lei orçamentária anual - PLOA.

A participação do Legislativo nas definições da política fiscal e das prioridades dos gastos públicos fazem do orçamento um importante instrumento de acesso democrático aos recursos públicos, o que ajuda a preservar a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos. O Poder Legislativo é a instância constitucional e formal de representação da sociedade. No entanto, é interessante observar que as iniciativas do Poder Executivo de fomentar o debate orçamentário junto à sociedade organizada fazem com que novos desafios sejam colocados à ação legislativa, demandando maior preparo, do ponto de vista técnico e político, para lidar com processos decisórios complexos e para permitir a participação mais intensa dos múltiplos atores da sociedade.

A montagem de uma estrutura de apoio técnico e especializado junto ao Poder Legislativo, no Brasil, em matéria orçamentária e financeira, teve, como pressuposto, a possibilidade atribuída ao Congresso Nacional de participar ativamente, a partir da Constituição Federal de 1988, na elaboração e no controle e fiscalização da lei orçamentária anual - LOA.

A Câmara dos Deputados, com o objetivo de construir uma base de análise técnica e independente para o exame do orçamento, em 1991 concluiu o primeiro concurso público destinado à seleção de profissionais especializados na matéria ³. Paralelamente, tornava-se necessário estabelecer rotinas e procedimentos que permitissem regulamentar a intervenção parlamentar⁴ na tramitação e no acompanhamento das leis do processo orçamentário amplo

³ Em 1990, a Câmara dos Deputados realizou o primeiro concurso público de provas e títulos para contratação de assessores de orçamento e fiscalização financeira. O Senado Federal, posteriormente, também adotou o mesmo procedimento.

⁴ As normas regimentais deveriam estabelecer claramente o modo de intervenção dos membros do Congresso, bem como a hierarquia e os limites que diferenciam prerrogativas atribuídas aos órgãos colegiados (plenário da Comissão Mista e plenário do Congresso), aos cargos de Presidente e de Relator, e aos parlamentares em geral.

(plano plurianual - PPA, lei de diretrizes orçamentárias - LDO e LOA), colocando a instituição em funcionamento compatível com os objetivos traçados na Constituição. Os órgãos de consultoria e assessoramento, aliando-se aos objetivos institucionais, oferecendo uma adequada infra-estrutura de apoio ao processo decisório, podem contribuir para o desenvolvimento, pela sociedade, de uma consciência pública e publicista em relação à elaboração e execução das leis orçamentárias.

Neste artigo, a partir de uma visão geral da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário na União, indicaremos o modo como a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados apóia, assessora e se organiza para atender as demandas institucionais de assessoramento na matéria orçamentária e financeira. Evidentemente que nenhum modelo próprio é transferível. No entanto, julgamos que alguns princípios e elementos básicos da organização e experiência havidas na União podem ser úteis como auxílio ao desenvolvimento de serviços de assessoramento institucional aos Poderes Legislativos dos estados e municípios.

II. O aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção do Congresso Nacional no orçamento. As recomendações da CPI do Orçamento.

Na vigência da Constituição de 1967, com a Emenda nº 01/69, o Congresso tinha participação residual na definição da alocação dos recursos federais, restrita à distribuição de subvenções sociais a entidades filantrópicas sem fins lucrativos, durante a execução orçamentária. Como era proibida a aprovação de emendas à lei orçamentária, a definição das entidades beneficiadas era tornada possível por meio da inserção de *adendos* à lei orçamentária. Um acordo político prévio entre o Poder Executivo e sua base aliada no Congresso permitia esse procedimento. A Comissão de Orçamento, criada desde a Constituição de 1967, e sua estrutura reproduziam internamente mecanismos que davam cumprimento àquela rotina⁵.

O afastamento compulsório do Congresso, das Assembléias Estaduais e das Câmaras de Vereadores das decisões orçamentárias, durante o período

⁵ A manutenção, durante quase toda a década de 80, dos mesmos representantes na Presidência e Vice-Presidência da Comissão, com revezamento anual, revela a estabilidade deste arranjo político-partidário.

autoritário, fez com que o Poder Legislativo estivesse pouco preparado para exercer suas atribuições quando da promulgação da Carta de 1988. A falta de experiência e conhecimento traduzia-se tanto na escassez de parlamentares voltados para a área como na inexistência de técnicos e assessores conhecedores da matéria. Faltava massa crítica para decidir, assim como para assessorar as decisões, que antes envolviam parcelas marginais do gasto federal mas que a partir de 1988 passaram a abranger sua totalidade.

Nos anos imediatamente seguintes à reforma constitucional verifica-se, na sociedade e no âmbito do Congresso Nacional, o início de uma posição mais crítica com relação a procedimentos suspeitos e denúncias de corrupção na elaboração e execução do orçamento, que perduravam desde a criação do mecanismo de distribuição das subvenções sociais. Como resultado, a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do orçamento, encarregada de verificar irregularidades e denúncias no processo orçamentário, embora com objeto de atuação praticamente restrito às subvenções sociais, apresentou conclusões e recomendações de extrema importância, no sentido da maior transparência e seriedade na definição dos recursos públicos.

Firmou-se a necessidade de aperfeiçoar, democratizar e dar transparência aos métodos utilizados nos níveis político e operacional, recomendando-se ainda maior participação das comissões permanentes, publicidade ativa e irrestrita das decisões aprovadas pelos relatores e pela Comissão, restrições ao poder do relator-geral, prioridade para as emendas coletivas, restrição às emendas individuais e maior acompanhamento e fiscalização da despesa na fase da execução orçamentária.

Em 1995, a Resolução nº 2/95-CN, na esteira das recomendações da CPI, determina novos aperfeiçoamentos na forma de apreciação e votação da proposta orçamentária:

- ❑ Criação das emendas coletivas (emendas de bancada estadual, regional, e de Comissões), limitando-se as emendas individuais para um número de vinte por parlamentar; as emendas de comissão, até o limite de cinco, podem ser apresentadas pelas Comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, devem ter caráter nacional ou institucional e estar relacionadas com o objeto de atuação

da Comissão; as emendas de bancada estadual foram limitadas a dez⁶ por estado ou Distrito Federal, e as emendas regionais foram limitadas a cinco por região;

- ❑ Realização de audiências públicas em uma fase anterior à apreciação das matérias em pauta, com vistas a ensejar uma maior discussão e aprofundamento em assuntos específicos. Geralmente são ouvidas, entre outras autoridades, o Ministro da Fazenda, o Ministro de Planejamento e Orçamento, o Secretário de Orçamento Federal e o Secretário da Receita Federal;
- ❑ Obrigação regimental da apresentação de relatórios que contenham elementos técnicos que permitam o conhecimento exato das mudanças que estão sendo propostas; assim, os relatórios devem conter demonstrativo completo das alterações promovidas pelos relatores e pela Comissão, mostrando, para cada programação de trabalho e dotação orçamentária, o valor inicial contido na proposta do governo, os acréscimos e cancelamentos aprovados e o valor final; foram previstos também relatórios consolidados que revelam o efeito global das mudanças;
- ❑ Limitação da possibilidade do Poder Executivo de enviar mensagens modificativas ao orçamento; o envio de alterações pelo Governo, comum antes de 1995, além de representar uma burla ao prazo constitucional⁷, tumultuava ainda mais a apreciação do PLOA pelo Congresso; hoje, uma vez votado o parecer preliminar⁸, não mais serão recebidas alterações do orçamento. A eventual necessidade de alteração da proposta somente será possível, desde então, pelo meio regular da apresentação de emendas;
- ❑ Restrição ao uso das chamadas emendas de relator; as emendas de relator permitiam aos relatores incluir na proposta emendas de própria autoria, sem qualquer limite quantitativo ou qualitativo;

⁶ Posteriormente, a Resolução nº 01/2001, ampliou o número de emendas de bancada estadual para uma faixa de 15 a 20 por estado, sendo que as emendas regionais foram reduzidas a duas;

⁷ O prazo constitucional que o Poder Executivo tem para enviar o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional é 31 de agosto de cada exercício.

⁸ O Parecer Preliminar, votado na Comissão Mista antes da apresentação das emendas ao orçamento, contém uma análise geral do projeto de lei orçamentária apresentado pelo governo, especialmente no que tange às receitas e aos resultados fiscais, além de um conjunto de normas específicas e concretas relacionadas à apresentação de emendas e às competências dos relatores setoriais e geral.

- ❑ Fim da regra que proibia a continuidade dos parlamentares por mais de um ano na Comissão Mista, ensejando desta forma uma maior especialização dos mesmos. Esta regra é muito salutar, se considerarmos a necessidade de formação e de aperfeiçoamento em assuntos orçamentários.

A Resolução do Congresso Nacional nº 01/2001-CN, revendo e atualizando a Resolução nº 02/95:

- ❑ disciplinou o sistema de admissibilidade na apresentação de destaques⁹ ao PLOA, de forma a evitar que um grande volume de destaques pudesse alterar o equilíbrio fixado entre receitas e despesas;
- ❑ regulou ainda uma série de competências da Comissão no exercício de seu poder de acompanhamento e fiscalização dos relatórios de gestão fiscal¹⁰, dos relatórios de contingenciamento¹¹ e demais relatórios do Tribunal de Contas da União¹² acerca de obras com indícios de irregularidades;
- ❑ além do mais, estendeu à Comissão Mista o exame dos créditos extraordinários abertos por medida provisória.

III. As atividades de consultoria e assessoramento – A experiência da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Um dos desafios encontrados pelo Poder Legislativo federal, a partir de 1988, no sentido de qualificar sua participação no âmbito do processo or-

⁹ Os destaques são apresentados pelos autores que querem alterar pontos específicos do substitutivo aprovado na Comissão. A questão principal, no caso, é a origem dos recursos para atendimento dos destaques apresentados, cuja indicação passa a ser ônus do autor do destaque, e não do Relator.

¹⁰ Os relatórios de gestão fiscal de cada poder e órgão estão previstos na LRF, devendo ser examinados pela Comissão Mista; a Comissão Mista pode recomendar ao TCU providências, no caso de constatar que algum aspecto da LRF não foi atendido pelo poder ou órgão.

¹¹ Os relatórios relativos aos Decretos de contingenciamento do Poder Executivo submetem-se também ao exame da Comissão; a Comissão pode propor ao Congresso a sustação de decretos que exorbitem do poder regulamentar, ou seja, que ultrapassem os limites impostos pela LRF e pela LDO.

¹² O Congresso Nacional estabeleceu, desde 1996, uma sistemática gradual que limita a autorização orçamentária no que tange à execução de obras com indícios de irregularidade em sua gestão, identificadas pelos auditores do TCU; as informações do TCU chegam à Comissão Mista na forma de Avisos, os quais são devidamente apreciados.

çamentário, foi dotar o Congresso Nacional de uma fonte de análise própria e independente de informações na matéria orçamentária e financeira. A solução encontrada, seguindo o modelo da Assessoria Legislativa, órgão já existente na Câmara dos Deputados, foi a criação de um quadro de assessores permanentes, selecionados por concurso público. Tais servidores ocupam funções comissionadas permanentes, não estando sujeitos ao livre provimento e exoneração que caracteriza os cargos em comissão. Essa salvaguarda visa ao interesse público, sendo importante para garantir uma atuação técnica e profissional pautada pela ética e pelos princípios da administração pública.

A criação das assessorias permanentes serviu para incrementar a transparência e a divulgação de informações, qualificando o debate entre representantes dos poderes Executivo e Legislativo. Por outro lado, ao se possibilitar que maior número de parlamentares, independentemente de partido ou do fato de pertencerem à base de governo, pudessem se valer de subsídios e de apoio técnico durante a discussão e votação da matéria orçamentária e financeira, garantiu-se maior visibilidade e democratização das decisões.

Atualmente, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – COFF conta com cerca de 36 consultores e 10 assistentes, divididos por área temática. O Senado Federal também ampliou seu quadro, atingindo número semelhante ao da Câmara. Entre as maiores contribuições das Consultorias, no âmbito do processo orçamentário, destacam-se: a) a elaboração de notas técnicas contendo subsídios para a apreciação de relatórios e projetos de lei do Poder Executivo; b) a elaboração de minutas de pareceres, sob orientação dos relatores designados; c) apresentação de subsídios e alternativas para a ação congressual; d) a elaboração de relatórios de acompanhamento da execução orçamentária, com a manutenção de banco de dados com informações orçamentárias; e) elaboração de demonstrativos das alterações promovidas no PLOA; f) o processamento técnico dos dados, em articulação com a Secretaria da Comissão, de forma a prover autenticidade, segurança e eficácia (publicidade ativa) das decisões dos relatores, da Comissão e do Congresso; g) a sistematização final dos relatórios aprovados pela Comissão.

Os órgãos de consultoria e assessoramento, na verdade, apresentam uma natureza dúplice nas suas atribuições. Costuma-se fazer certa distinção

entre a função de “assessoramento” e a de “consultoria”. Da atividade de *consultoria*¹³ espera-se um esforço de planejamento e elaboração, de forma independente, de análises, estudos e notas técnicas¹⁴ acerca de temas de interesse institucional. Os trabalhos devem ser caracterizados pelo seu caráter técnico e apartidário. O consultor assume a responsabilidade técnica pelo que escreve, sendo que seu trabalho, de acordo com sua natureza, pode vir a ser colocado à disposição do público ou atender a solicitação de trabalho específico. A autoria do trabalho (que pode ser individual, de um núcleo temático ou da consultoria como órgão) é expressa. Os trabalhos, quando distribuídos ao núcleo temático, podem estar sujeitos à revisão técnica do coordenador, sendo que o Diretor deve zelar para que os trabalhos mantenham o caráter técnico e neutro.

Uma consultoria adequada é reconhecida pela competência com que analisa temas, elabora previsões e também pela capacidade de responder e até se antecipar quanto às questões que se encontram na ordem do dia da agenda legislativa. Esse propósito exige da organização esforço pró-ativo, planejamento, treinamento, motivação, iniciativa e inovação.

A estrutura ou arranjo organizacional mais adequado a essa finalidade sugere gerências calcadas em processos e lideranças motivadoras, capazes de fazer com que os consultores atinjam os resultados pretendidos.

O *assessoramento*, por outro lado, tarefa tradicional das assessorias legislativas e parlamentares, pressupõe o apoio assistencial às demandas individuais dos parlamentares, especialmente quando no cargo de relatores. Este profissional presta seu serviço de forma anônima, aconselhando ou elaborando “minutas de parecer”, cuja autoria sempre será do parlamentar. As informações que lhe são pessoalmente confiadas encontram-se revestidas da proteção do sigilo profissional. O assessor deve encontrar argumentos que justifiquem a posição do parlamentar ou relator, não defendendo posição própria. Deve zelar, no entanto, para que não se infrinjam as normas legais e procedimentais existentes. Seu trabalho é tipicamente passivo, reagindo à

¹³ A expressão Consultoria resultou da transformação, em 1998, da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira em Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Res. N° 28);

¹⁴ É interessante assinalar que a primeira Nota Técnica conhecida, assim caracterizada como um documento de autoria do órgão ou de seus consultores, contendo o posicionamento público sobre tema orçamentário (no caso, a LDO para 1992), redundou na demissão do então Chefe da Assessoria, em 1991.

sazonalidade das agendas políticas. Ressaltem-se, ao lado do conhecimento técnico, as qualidades da presteza, dedicação, confiança e discrição necessárias à atividade de assessoramento.

Um arranjo organizacional típico de órgão de assessoramento exige investimento em pesquisa e conhecimento, e uma estrutura praticamente horizontal, flexível, voltada às demandas imediatas (picos de trabalho). Pouco se exige quanto à necessidade de liderança e motivação gerencial, uma vez que os trabalhos tendem a fluir naturalmente sob a pressão da agenda política e o comando direto dos relatores.

IV. Objetivos dos órgãos de consultoria e assessoramento – alinhamento e convergência com as funções constitucionais do Poder Legislativo

Os órgãos de consultoria e assessoramento devem ser capazes de responder e se antecipar às demandas do Poder Legislativo relacionadas ao exercício de suas funções constitucionais básicas, aliando-se competência e profissionalismo às exigências da ética e transparência pública.

A atuação desses órgãos deve estar voltada ao aperfeiçoamento do papel institucional do Legislativo, o que inclui o apoio a parlamentares e aos órgãos colegiados.

No âmbito do Poder Legislativo da União identificamos as seguintes funções constitucionais que devem ser apoiadas pelo órgão de consultoria e assessoramento técnico na matéria orçamentária e financeira:

- ❑ Função orçamentária *strictu sensu*: o Poder Legislativo tem como atribuição apreciar e votar as leis do PPA, da LDO e do orçamento, incluindo os créditos adicionais, além de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária;
- ❑ Função orçamentária ampla (inclui o exame de leis que afetam o orçamento): o Poder Legislativo aprecia e vota leis que, embora não sejam leis orçamentárias *strictu sensu* (PPA, LDO e orçamento), afetam a receita ou a despesa orçamentária. Neste caso, os órgãos de consultoria e assessoramento devem oferecer subsídios para o exame da adequação orçamentária e financeira de todos os projetos de lei

e medidas provisórias que tramitam no Poder Legislativo. As LDOs prevêem dispositivos que obrigam o Poder Executivo, sempre que solicitado pelo Poder Legislativo, a enviar a estimativa do impacto fiscal de leis que encontram-se em tramitação no Congresso Nacional; e

- ❑ Função de fiscalização e controle: cabe ao Poder Legislativo acompanhar, fiscalizar e exercer o controle sobre a execução orçamentária ou a prestação de contas dos Poderes. Esta tarefa é feita com o auxílio do TCU.

Observamos assim que o objetivo das atividades de consultoria e assessoramento na matéria orçamentária e financeira devem estar direcionados ao desempenho daquelas funções. A função orçamento *strictu sensu* é a que tem exigido maior dedicação e trabalho dos órgãos. Também é essa função que determinou a estrutura básica hoje existente, qual seja, a de núcleos temáticos compatíveis com a despesa pública.

Mas é a função orçamentária no sentido amplo que deve representar o maior desafio quanto ao seu equacionamento. Atualmente, mais de 80 % da despesa primária¹⁵ da União é formada por despesas obrigatórias geradas no processo legislativo, fora da função orçamento *strictu sensu*. O controle das despesas discricionárias é feito basicamente através do mecanismo de contingenciamento, acionado durante a execução orçamentária sempre que houver riscos do resultado primário previsto na LDO não se confirmar. Este sistema funciona bem. Ressente-se, no entanto, a falta de mecanismos mais eficientes no controle e acompanhamento da geração de despesas obrigatórias.

A disciplina fiscal deverá exigir do Poder Legislativo a criação de mecanismos regimentais mais racionais e eficazes, voltados ao controle da geração de despesas obrigatórias. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Resolução do Congresso Nacional e a LRF¹⁶ prevêem uma sistemática de controle de leis e medidas provisórias que afetam a receita e a despesa pública, mas este sistema ainda é muito precário, complexo e disfuncional. Na Câmara dos Deputados, a Comissão que examina os aspectos de adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei é a Comissão de Finanças e Tri-

¹⁵ Despesas primárias são aquelas cuja realização afetam o endividamento líquido da União; excluem-se dessa categoria as despesas com juros e as demais despesas financeiras (inversões financeiras, amortização da dívida);

¹⁶ Ver art.s 14, 15, 16 e 17 da LRF;

butação, muito embora o orçamento seja votado na CMO. O Senado Federal não realiza o exame de adequação.

Na regra atual, os projetos de lei que criam despesas obrigatórias devem ser acompanhados de estimativa apresentada pelo autor, contendo a avaliação do impacto orçamentário no caso de aprovação do projeto de lei, além da comprovação de que aquele montante pode ser absorvido pelo orçamento. Quanto às receitas, é preciso avaliar o montante da renúncia da receita e verificar se aquela decisão não vai comprometer o equilíbrio previsto no orçamento¹⁷. O fato é que, no Brasil, ainda não existe ordenamento definido que contenha procedimentos que permitam que a ação do Poder Legislativo produza resultados coerentes e previsíveis no conjunto de despesas discricionárias e obrigatórias.

O atendimento à função de fiscalização do Legislativo exige dos órgãos de consultoria e assessoramento ações na esfera de competência da CMO (exame das obras com indícios de irregulares apontadas pelo TCU, exame das prestações de contas, exame dos relatórios de gestão fiscal, de contingenciamento e de cumprimento de metas fiscais). A COFF assessora CPIs, precipuamente quanto aos aspectos de fiscalização financeira; a COFF também elabora propostas de fiscalização e controle – PFCs, proposições que têm como objetivo investigar ou pedir esclarecimentos ao TCU sobre determinado tema.

V. Evolução da estrutura de órgão de consultoria e assessoramento orçamentário e de fiscalização

A natureza das tarefas, inicialmente voltadas quase que exclusivamente para a análise da *despesa* orçamentária, determinaram a estrutura organizacional da Assessoria¹⁸, em 1993, por núcleos temáticos, refletindo¹⁹ a mesma divisão de trabalho dos parlamentares na apreciação do orçamento em suas relatorias

¹⁷ O exame de adequação orçamentária e financeira contempla também outros elementos de coerência com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁸ A estrutura de assessoramento na matéria orçamentária existe na Câmara dos Deputados desde 1971, exercida pela Divisão de Exame e Acompanhamento de Planos, Programas e Orçamento, subordinada ao Departamento de Comissões. Em 1979, foi criada a Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - AOFF. E, em 1998, o art. 15 da Resolução nº 28 transformou a AOFF em Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF.

¹⁹ Além dos núcleos temáticos, existia uma coordenação técnica.

setoriais²⁰. À época, as relatorias eram divididas em sete áreas (conjunto de órgãos ou unidades orçamentárias)²¹, hoje aumentadas para dez.

Enquanto os núcleos temáticos assessoravam os relatores setoriais, cabia ao Chefe da Assessoria e ao Coordenador Técnico a tarefa de apoiar os trabalhos do Relator-Geral nas atividades atinentes à montagem do relatório final, bem como no gerenciamento de aspectos técnicos e operacionais relacionados ao sistema de processamento de emendas.

Os trabalhos da Assessoria nesse período eram quase que totalmente absorvidos pela necessidade de superação de enormes dificuldades operacionais existentes na implantação e processamento das emendas. Com os dados concentrados em máquina de grande porte junto ao PRODASEN²², sem a facilidade dos modernos softwares de bancos de dados²³, que facilitam o processamento em larga escala de dados e a geração de relatórios gerenciais, era quase impossível obter-se demonstrativos, de forma tempestiva, que permitissem, por exemplo, avaliar o quadro da distribuição regional dos recursos aprovados pelas emendas, os acréscimos e cancelamentos e os saldos aprovados por subtítulo, ou qualquer de suas agregações, bem como outras simulações úteis ao processo decisório, no grau de detalhamento e oportunidade exigida.

Com o tempo, a exportação de dados da máquina de grande porte para os microcomputadores e a instalação de uma rede de acesso de dados no âmbito da Assessoria tornaram possível maior utilização e divulgação das informações relativas à elaboração e à execução da LOA. Com uma leitura rápida e versátil dos dados da despesa, os núcleos temáticos tiveram condições de realizar estudos de acompanhamento da execução, comparando os valores gastos no exercício com aqueles de anos anteriores, além de atender com presteza inúmeras demandas e consultas dos parlamentares. A geração de demonstrativos analíticos das alterações promovidas no PLOA tornou-se obrigatória, do ponto de vista regimental.

Cabe registrar que Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados foi pioneira na divulgação pública, de uma forma

²⁰ Foi criado também, nesse período, o núcleo de fiscalização e controle.

²¹ Poderes de Estado, Representação e Defesa; Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio; Infra-estrutura; Educação e Desporto, Cultura, Ciência e Tecnologia; Saúde, Trabalho e Previdência; Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal; e Planejamento, Urbanismo e Integração Regional.

²² Órgão de processamento de dados do Senado Federal que apoia a Comissão Mista.

²³ Access, Oracle e outros.

versátil²⁴, de dados de execução orçamentária e financeira, a partir do SIAFI, contribuindo para o conhecimento dos números relativos à elaboração e execução da LOA, bem assim o desenvolvimento de uma consciência pública e publicista do processo orçamentário.

Ressalte-se a importância crescente das tarefas de assessoramento no exame da adequação²⁵ orçamentária e financeira dos projetos de lei que tramitam na Comissão de Finanças e Tributação e nas Comissões Especiais, bem como no exame de medidas provisórias. Os assessores elaboram, após consulta ao relator, a minuta do parecer de adequação orçamentária e financeira do projeto de lei, e também nota técnica com subsídios à apreciação de medidas provisórias em tramitação.

A Resolução nº 02/95-CN, atualizada pela Resolução nº 1/01-CN, ao tempo que retirou do Relator Geral o poder de inovar na apresentação de emendas de relator, estendida depois para os relatores setoriais, atribuiu ao mesmo a coordenação e a definição (competência residual!) de uma série de novos temas que surgiam e que diziam respeito ao financiamento e à definição de variáveis estruturantes da LOA, quais sejam:

- a) premissas adotadas no cenário macroeconômico (inflação, juros, câmbio);
- b) definição da correta estimativa receita orçamentária;
- c) exame dos resultados primários fixados;
- d) exame das despesas obrigatórias em geral, que incluem as despesas com a previdência social (inclusive a definição do salário-mínimo), com pessoal e encargos sociais e outras;
- e) nível de custeio geral do governo federal;
- g) o exame das obras irregulares;
- h) exame da distribuição regional dos recursos;
- h) a utilização dos recursos da reserva de contingência;
- i) o texto da LOA.

²⁴ Banco de dados Access.

²⁵ Os projetos de lei que criam ou aumentam despesa pública devem ser compatíveis com as dotações da lei orçamentária, além de atender as disposições da LDO e do Plano Plurianual;

Essa concentração de atribuições do Relator-Geral, contrastante com a tarefa basicamente distributiva dos relatores setoriais²⁶, foi relativizada pela criação dos Comitês de Assessoramento ao Relator-Geral, designados para apoiar o processo decisório nos temas relativos ao exame das emendas coletivas, à definição dos cortes no custeio e às definições da receita.

O aumento de atividades em torno do Relator-Geral tornava mais clara a superação da divisão de trabalho baseada unicamente no paralelismo com as competências dos relatores na Comissão. De forma gradual, na Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, foram tomadas medidas para descentralizar tarefas que tendiam a se acumular na coordenação técnica, criando-se novos núcleos e repartindo-se outras atribuições fixadas pelas LDOs e pela LRF, o que redundou na atual organização da COFF, conforme discriminado no anexo deste artigo.

A atual estrutura da COFF é basicamente matricial²⁷, atribuindo-se a Diretores-Adjuntos a coordenação de temas identificados com as atividades-fim da Consultoria e que envolvem mais de um núcleo temático. Em cada núcleo temático existe um coordenador.

O Diretor-Adjunto determina e distribui as tarefas voltadas ao atendimento daquelas funções institucionais (orçamento, adequação orçamentária e financeira e fiscalização). A relação de subordinação quanto à distribuição e cobrança de trabalhos naqueles temas não dá ao Diretor-Adjunto a exclusividade na agenda de trabalho dos consultores do núcleo, que podem receber outras demandas. A eventual sobreposição de solicitações de trabalho são resolvidas de acordo com a prioridade a ser definida pelo Diretor da Consultoria.

Mantém-se, portanto, nesta alternativa, a autonomia, a agenda própria e a abertura externa do núcleo. O Diretor-Adjunto exerce o poder administrativo hierárquico e disciplinar de forma mitigada, limitado que é quanto às tarefas voltadas ao cumprimento de sua função coordenadora. Na prática, os diretores tendem a ter mais um poder de coordenação e motivação do que

²⁶ As prerrogativas dos Relatores Setoriais têm sido restritas, no Parecer Preliminar, basicamente ao cancelamento do item investimento, e ao atendimento de emendas a partir dos valores dos cancelamentos.

²⁷ A estrutura matricial hoje existente atende bem as tarefas de assessoramento; no entanto, alguns defendem que, no que tange às atividades de consultoria, a estrutura tradicional e hierárquica seria mais eficiente.

propriamente um poder administrativo tradicional, que dá exclusividade na agenda dos subordinados.

Esta forma de organização imita, de certa maneira, aquela existente na relação entre parlamentares, que, não sendo subordinados entre si, organizam-se, nos trabalhos legislativos, seguindo uma lógica geral de coordenação temática.

Não existem fórmulas acabadas, sendo que só o exercício cotidiano da atividade de consultoria e assessoramento a Comissões e parlamentares pode dizer o modelo ideal de estrutura institucional mais adequada a cada caso. A COFF, como órgão de consultoria e assessoramento institucional da Câmara dos Deputados em matéria orçamentária e financeira, procura demonstrar a relevância da existência de tais entes técnicos para o processo legislativo como um todo. O que se identifica é a necessidade de o Poder Legislativo se municiar, em todas as três esferas da União, de órgãos semelhantes, assegurando o pleno exercício de suas competências constitucionais.

Entre os fatores que podem contribuir para o aperfeiçoamento, apontamos:

- A formulação e implementação de políticas públicas legislativas de instrumentação, aparelhamento e criação de estruturas permanentes voltadas ao cumprimento da missão constitucional das Casas do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais.
- A construção de uma consciência pública de que o exercício uno e concentrado do poder orçamentário no Executivo não é compatível com a democracia e a natureza pluralista da sociedade;
- O Poder Legislativo, por outro lado, deve estar preparado para lidar com processos decisórios mais complexos e que permitam participação mais intensa da sociedade organizada, a exemplo das experiências do orçamento participativo;
- A exigência de uma nova lei complementar sobre finanças públicas, que deverá solucionar uma série de omissões e disfunções no âmbito do sistema de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA);
- A disciplina orçamentária não pode ficar restrita apenas às despesas discricionárias reguláveis pelas leis do ciclo orçamentário. É preciso

criar mecanismos constitucionais e regimentais de planejamento, controle, revisão e reconciliação de leis que afetam perenemente a receita e a despesa pública;

- As comissões temáticas do poder legislativo devem ter uma participação mais intensa no processo orçamentário.

Anexo I - CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - ORGANIZAÇÃO INTERNA¹

I - ÁREAS DE COORDENAÇÃO GERAL (DIRETORIAS-ADJUNTAS)

	Área de coordenação de processo	ATIVIDADES GERAIS	ELABORAÇÃO DA LOA
C o o r d G E R A L	DIRETORIA ADJUNTA 1 (processo orçamentário – aspectos legais e programáticos)	Coordenação dos assuntos relativos ao processo orçamentário: elaboração do PPA/LDO/ LOA/créditos adicionais, resolução parecer preliminar (parte especial); Decretos de contingenciamento Divulgação institucional, programação de cursos e seminários. Coordenação do atendimento permanente à Comissão Mista	Coordenação geral do processo orçamentário, Comitê de Avaliação das Emendas
	DIRETORIA ADJUNTA 2 (processo orçamentário – aspectos técnicos e operacionais)	Coordenação de assuntos técnico-operacionais, normas técnicas de processamento, gerenciamento de sistemas de informação, base de dados, coordenação da informática, consistência de fontes e usos Elaboração de cronograma de atividades da COFF, Acompanhamento dos trabalhos solicitados SICOFF	Sistemas de Elaboração Orçamentária, Banco de fontes, Geração de quadros orçamentários, fontes e consistência e fechamento do orçamento, PPA e LDO, sistematização e processamento de emendas
	DIRETORIA ADJUNTA 3 (processo de adequação orçamentária e financeira)	Coordenação dos assuntos relativos à adequação orçamentária e financeira da legislação, desenvolvimento de metodologias para estimativa do custo da legislação (receita e despesa), coordenação do Acervo. Coordenação do atendimento permanente à Comissão de Finanças e Tributação	Despesas obrigatórias, margem de expansão, Texto da lei orçamentária Comitê de avaliação do custo
	DIRETORIA ADJUNTA 4 (processo de fiscalização e controle)	Coordenação dos assuntos relativos a Fiscalização e Controle. Coordenação do atendimento permanente à Comissão de Fiscalização Financeira	Comitê das obras com indícios de irregularidades

II - ÁREAS TEMÁTICAS (Núcleos temáticos, com coordenadores)

#	NÚCLEOS TEMÁTICOS	ATIVIDADES GERAIS ^{III}	ELABORAÇÃO DA LOA
I n f r a - e s t	Poderes, Justiça, Relações Exteriores e Defesa, Desenvolvimento Urbano	Despesas com pessoal, previdência de servidores, precatórios, Relatório de acompanhamento da observância dos limites com pessoal na LRF	Área de Poderes e Justiça, Despesas com Pessoal e encargos, precatórios
	Transporte, Minas e Energia, Comunicações	Elaboração e avaliação, em articulação com a coordenação técnica, do plano plurianual e do anexo de metas e prioridades da LDO Banco de informações gerenciais da execução de obras públicas	Área de infra-estrutura
	Recursos Hídricos, Meio-Ambiente, Integração e Desenvolvimento Regional, Fundos constitucionais, Regionalização da Despesa	Elaboração e avaliação, em articulação com a coordenação técnica, do plano plurianual e do anexo de metas e prioridades da LDO. Banco de informações gerenciais da execução de obras públicas	Área de Recursos Hídricos e Integração Nacional e Meio Ambiente
S o c i a l	Educação, Cultura, C&T, Desporto, Turismo	Fundef	Área de Educação, Cultura, C&T, Desporto e Turismo
	Previdência, Trabalho e Assistência Social,	Gastos sociais, Seguridade Social, Equilíbrio da previdência geral, Sistema "S" Salário mínimo, Avaliação dos fundos, Fundo da pobreza	Área de Previdência, Trabalho e Assistência Social
	Saúde	Seguridade Social Transferências ao setor privado	Área de Saúde
E c o n o m i c a s	Econômico-Fiscal	Política econômica e fiscal, NFSP, resultado primário, acompanhamento do cumprimento das metas fiscais, efeito preço e inflação na receita, variáveis agregadas, anexo de metas fiscais, impacto fiscal das operações do BACEN, federalismo fiscal, vinculações orçamentárias, endividamento dos estados e municípios Aspectos fiscais do contingenciamento, "score keeping"	Parecer Preliminar (parte geral) Relatório Final do Relator Geral Quadros orçamentários
	Receita orçamentária	Avaliação e acompanhamento da arrecadação das receitas orçamentárias, Sistemas ANGELA e similares, modelos e metodologias de previsão da receita primária, efeito legislação, acompanhamento da legislação com impacto na receita, estimativa da renúncia, fontes, repartição de receita, Receita Corrente Líquida	Estimativa da Receita, Comitê da Receita, fechamento da receita
	Fazenda, Agricultura e Des. agrário, OOC, EFU, Indústria/Comércio, Transferências, Dívida, Fomento,	Anexo de riscos fiscais, dívida, subsídios, crédito público, garantias, sistema financeiro, financiamento e refinanciamento, receita financeira, operações de crédito Relatório de Gestão Fiscal	Área da Fazenda e Agricultura, investimentos financeiros
F i s c	Execução Orçamentária e Financeira	Acompanhamento da execução orçamentária e financeira, Execução das emendas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Cronograma orçamentário e financeiro Aspectos programáticos do contingenciamento (limites financeiros e orçamentários), SIAFI, Convênios, Dotações genéricas Restos a pagar, Apoio às CPIs	Análise do custeio
	Fiscalização e controle, CPIs, Convênios	CPIs, PFCs, Prestação de contas, Contabilidade pública, patrimônio público, Obras inacabadas, Obras irregulares (Avisos), articulação processo orçamentário x atividades do TCU (auditorias operacionais), controle legal da execução orçamentária e financeira (crimes fiscais), controle dos precatórios, fiscalização no SIAFI	Análise dos Avisos e do Quadro de Obras irregulares

Observações

ⁱ Estrutura informal. Não inclui Serviço de Administração, Informática, Gabinete do Diretor e Acervo;

ⁱⁱ Áreas com afinidade temática;

ⁱⁱⁱ Consideram-se como atividades gerais:

- a) Levantamento da legislação pertinente a cada área temática;
- b) Levantamento de dados históricos relativos a execução orçamentária e financeira;
- c) Elaboração dos relatórios de acompanhamento e avaliação (ao final de cada exercício, e ao final de cada quadrimestre)
- d) Exame da adequação orçamentária-financeira, elaboração de notas técnicas;
- e) Consultoria e assessoramento na tramitação dos projetos de lei do PPA, da LDO, da LOA e de Créditos Adicionais;
- f) Atendimento temático à Comissão Mista de Orçamento, às Comissões permanentes, às Comissões Especiais e CPIs;
- g) Participação em grupos de trabalho em áreas correlatas;
- h) Atendimento às solicitações de consultas e estudos solicitados;
- i) Cada Consultor deve produzir ao menos um trabalho por ano relativo a matéria orçamentária-financeira.

Despesas do INSS e do regime próprio dos servidores públicos federais civis: breves considerações sobre a Reforma da Previdência¹

Edilberto Carlos Pontes Lima

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Economia

Introdução

Este artigo objetiva realizar breve avaliação das despesas do INSS *vis-à-vis* as despesas do regime próprio dos servidores civis. Para tanto, analisa a evolução recente dos benefícios pagos pelos dois regimes e examina a evolução projetada pelas três últimas leis de diretrizes orçamentárias – LDO's.

A Emenda à Constituição n.º 41, promulgada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2003, trata quase que exclusivamente do regime próprio dos servidores civis. No regime geral, a modificação é o aumento do teto de recebimento de benefícios para R\$ 2.400,00.

O regime próprio, por sua vez, sofre diversas alterações, destacando-se como mais relevantes, para os atuais servidores públicos, o fim da paridade quase absoluta atualmente existente entre remunerações de ativos e proventos de inativos, a contribuição de inativos e o endurecimento das regras de transição para a aposentadoria de servidores com menos de 60 anos, se homem, e menos de 55 anos, se mulher. Para os futuros servidores públicos, as alterações são ainda mais profundas: as aposentadorias se limitarão ao teto do regime geral, complementadas por fundo de pensão.

¹ Este artigo baseia-se em estudo originalmente elaborado por solicitação do Deputado Sérgio Miranda. Os eventuais erros e omissões, bem como as conclusões e opiniões emitidas são de minha inteira responsabilidade.

Como se sabe, uma das principais motivações da reforma proposta é de natureza orçamentária. O governo avalia que gasta muito com previdência social e gostaria de gastar menos. Com isso, argumenta que se liberariam recursos para gastos em outras áreas, como saúde, educação, infra-estrutura, entre outras.

A questão que se quer discutir é se de fato os problemas previdenciários de natureza orçamentária mais graves se concentram no regime próprio ou se o déficit mais preocupante é o do regime geral. Com efeito, se o diagnóstico aponta que o problema orçamentário se concentra majoritariamente no regime geral, seria de se esperar que este regime merecesse a maior parte do ajuste. Sem prejuízo, naturalmente, que se operassem modificações necessárias no regime próprio dos servidores civis, quer por razões fiscais, quer por necessidade de busca de maior equidade.

2. Evolução das despesas previdenciárias nos últimos anos

Como a tabela abaixo mostra, as despesas previdenciárias federais, incluindo INSS e regime próprio, apresentaram notável crescimento nos últimos 20 anos. De pouco mais de 1% do PIB em 1980, para mais de 9% do PIB em 2002. Somando-se as despesas com servidores inativos e pensionistas dos Estados e Municípios, chega-se a mais de 11% do PIB de despesas previdenciárias.

Evolução das Despesas Previdenciárias Federais (% PIB)

Função	1980	1990	1995	2000	2001	2002
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	1,17	7,81	8,14	8,89	9,40	9,82
Assistência Social	nd	nd	nd	0,40	0,44	0,49
Previdência Social	nd	nd	nd	8,48	8,96	9,32

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração da Consultoria Legislativa.

É importante separar essas despesas por regime. Dos gastos do governo federal com previdência em 2002, **6,7% do PIB** foram destinados ao regime geral administrado pelo INSS e **2,6% do PIB** aos servidores públicos, incluindo civis, militares e respectivos pensionistas. Nos Estados e Municípios, essa despesa atingiu aproximadamente **2,5% do PIB**².

² Ressalte-se que os dados para Estados e Municípios são precários, embora a Secretaria do Tesouro Nacional venha fazendo esforço importante nos últimos anos para consolidá-los. Os últimos dados de que se dispõem são de 2000 e apenas para Estados. O número aqui citado é uma aproximação.

Uma série de razões explica esse fenômeno. Destacam-se as novas regras da Constituição de 1988 e algumas leis que se seguiram, que aumentaram os benefícios do regime geral e os estenderam a uma parcela mais ampla da sociedade. Mencione-se ainda o baixo crescimento da economia no período e o componente estrutural de envelhecimento da população como fatores que fizeram piorar a relação entre as despesas do INSS e o PIB no período.

3. Comportamento recente das despesas com benefícios do INSS e do Regime Próprio dos servidores civis

Como a tabela a seguir deixa claro, as despesas com benefícios do INSS têm crescido a taxas elevadas nos últimos anos: mais de 1% do PIB entre 1996 e 2002. Isoladamente, os aumentos reais do salário mínimo, que indexam parcela substancial dos benefícios, respondem pela maior parte desse crescimento.

No regime próprio dos servidores federais civis, houve crescimento nominal de despesas bem inferior ao do INSS. A expansão foi maior em 1998 e 1999, em decorrência do temor de servidores públicos de que as reformas previdenciárias, então em discussão, tornassem as regras para aposentadoria bem mais duras, o que fez com que muitos funcionários se aposentassem precocemente. Desde 2000, aprovadas as Emendas Constitucionais n.º 19 e n.º 20, ambas em 1998, e suas respectivas regulamentações, as taxas de crescimento têm se reduzido. Como proporção do PIB, o número de 2002 é o mesmo de 1996.

Evolução dos Benefícios do INSS e do Regime Próprio dos Servidores Civis

Ano	INSS		Regime Próprio Civis	
	Valor (R\$ milhões)	% PIB	Valor (R\$ milhões)	% PIB
1996	41.389	5,31	8.524	1,09
1997	47.249	5,43	9.450	1,09
1998	53.742	5,88	10.372	1,13
1999	58.541	6,01	11.415	1,17
2000	65.785	5,97	12.265	1,11
2001	75.330	6,28	12.865	1,07
2002	88.028	6,66	14.409	1,09

Fonte: IPEA, Banco Central. Elaboração da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

É importante ressaltar, contudo, que o represamento dos gastos com pessoal nos últimos anos, com longo período sem reajustes gerais e baixos índices nos dois últimos anos, contribuiu para conter o crescimento dos gastos com inativos. Em um cenário de recuperação mais forte de perdas salariais, pode-se esperar uma maior pressão sobre esse item de despesa.

4. Projeções das LDO's

Em virtude de exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias vêm, desde 2001, trazendo avaliações atuariais dos regimes previdenciários públicos federais. A tabela a seguir mostra os números projetados para as despesas previdenciárias do INSS e do regime próprio dos servidores federais civis apresentados nas LDO's para 2002, 2003 e 2004. Nota-se que, enquanto as estimativas de despesas previdenciárias do INSS foram revistas para cima ao longo das três últimas LDO's, as despesas do regime próprio apresentaram trajetória de queda, particularmente na LDO para 2004.

**Projeções de Despesas Previdenciárias nas LDO's:
INSS e Regime Próprio dos Servidores Federais (% PIB)**

Ano	INSS			Regime Próprio		
	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004
2003	6,31	6,64	6,66	1,02	1,13	1,18
2004	6,29	6,61	6,94	1,04	1,10	1,20
2005	6,28	6,57	7,03	1,04	1,09	1,20
2006	6,28	6,59	7,04	0,98	1,07	1,18
2007	6,28	6,61	7,07	1,02	1,07	1,16
2008	6,28	6,64	7,09	1,02	1,07	1,14
2009	6,28	6,66	7,11	1,02	1,07	1,12
2010	6,29	6,68	7,14	1,02	1,13	1,09
2011	6,30	6,70	7,16	1,02	1,07	1,07
2012	6,31	6,72	7,18	1,00	1,05	1,04
2013	6,32	6,73	7,20	0,99	1,05	1,01
2014	6,33	6,75	7,21	0,99	1,05	0,98
2015	6,34	6,76	7,22	0,97	1,03	0,94
2016	6,36	6,77	7,23	0,96	1,03	0,91
2017	6,37	6,77	7,23	0,94	1,02	0,87
2018	6,38	6,77	7,24	0,91	1,00	0,84
2019	6,39	6,77	7,26	0,89	0,99	0,81
2020	6,40	6,76	7,29	0,87	0,97	0,77

Fonte: LDO's para 2002, 2003 e 2004. Elaboração Consultoria Legislativa.

Obs.: Os percentuais do PIB para o regime próprio foram calculados a partir dos valores dados nas LDO's para o INSS e ajustados pelo IGP-DI projetado para cada ano.

Como no caso da evolução dos últimos anos, essas projeções reforçam o argumento de que o problema previdenciário mais preocupante do ponto de

vista orçamentário é do regime do INSS e não o dos servidores federais civis. É claro que essas decisões são de natureza política. Do ponto de vista estritamente técnico, contudo, parecem inevitáveis ajustes no INSS no futuro.

Outro ponto importante a observar é que a reforma previdenciária proposta toca um item de despesa que, na sua totalidade, representa pouco mais de 1% do PIB na União. Isto é, caso não existisse regime próprio de aposentadoria para servidores públicos federais civis, as despesas públicas federais seriam até 1% do PIB menores³. Como a reforma mantém o regime próprio para os atuais servidores, a economia será obviamente menor.

5. Comentários finais

A reforma da previdência proposta pelo atual governo tem entre suas principais justificativas a economia orçamentária. A análise mais minuciosa dos números revela que pouco mais de 10% da despesa previdenciária da União está sendo atingida. Isso porque o regime do INSS, que concentra a maior parcela dos dispêndios com previdência, e o regime próprio dos militares não sofrem alterações. Nos Estados e municípios, o impacto também não tende a ser tão grande, porque boa parte das mudanças só atinge servidores a partir de determinado patamar de remuneração, como é o caso do redutor para as pensões, por exemplo.

Do lado da receita, há alguma melhora pela introdução da contribuição de servidores inativos. O aumento do teto do regime geral aumenta a receita no primeiro momento, mas tende a ser intertemporalmente neutro, pois os segurados aumentarão seus benefícios no futuro.

Naturalmente que outras razões, não analisadas neste trabalho, podem também justificar a reforma previdenciária ora em discussão, como a busca de maior equidade, a correção de eventuais distorções do regime próprio, entre outras. Do ponto de vista estritamente orçamentário, contudo, se a reforma não tem impacto desprezível, tampouco pode-se afirmar que resolve as dificuldades fiscais, pois, afinal, a totalidade da despesa com servidores federais civis inativos representa por ano aproximadamente 1% do PIB. Embora nos

³ A União teria, como qualquer empregador, que contribuir para a aposentadoria de seus servidores pelo INSS. E este, obviamente, teria suas despesas ampliadas quando da concessão dos benefícios correspondentes.

Estados e Municípios esse item de despesa anualmente supere 2% do PIB, muitas das medidas alcançarão pequena parcela dos servidores.

Reforma do Judiciário

Aspectos Relevantes em Discussão no Congresso Nacional

Regina Maria Groba Bandeira

Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados
Área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito
Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

INTRODUÇÃO

No Congresso Nacional, a Reforma do Poder Judiciário vem sendo discutida no curso da tramitação da PEC 96/92, na Câmara dos Deputados (PEC 29/00, no Senado Federal).

Na Câmara dos Deputados, após apreciação da PEC pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Comissão Especial foi instalada para análise do tema. Três Relatores se dedicaram ao estudo da matéria, os Deputados Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra, de 1996 ao ano 2000. As Comissões Especiais criadas para o exame da matéria contaram com a colaboração de autoridades e representantes de vários segmentos do Poder Judiciário. A matéria, enfim, foi encaminhada à análise da composição plenária da Casa, e aprovada na forma de Substitutivo.

Em seguida, já no Senado Federal, o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados foi analisado pelo Relator da matéria naquela Casa, Senador Bernardo Cabral, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e no Plenário, onde recebeu emendas.

Neste artigo, selecionamos e fazemos breve resumo sobre os aspectos mais relevantes da Reforma do Poder Judiciário debatidos em ambas as Casas do Congresso Nacional.

1. PRINCÍPIOS DO ESTATUTO DA MAGISTRATURA

1.1. INGRESSO NA CARREIRA

O concurso público tem sido considerado o método de recrutamento mais eficaz e democrático. A adoção da eleição vem sendo descartada, pelo risco de excessiva politização do Judiciário. Vários dos trinta e nove Estados norte-americanos que adotaram a eleição estão estudando a alteração do sistema.

A participação do Ministério Público em todas as fases do concurso foi acrescentada no Substitutivo do Senado Federal, como forma de fiscalização, de controle externo, ao lado da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, como já está previsto na Constituição Federal.

A exigência de experiência em atividade jurídica vem sendo discutida. Na Proposta da Câmara foi sugerido, no mínimo, três anos. Na do Senado, exige-se, do bacharel de direito, no mínimo cinco anos de atividade jurídica, computando-se o tempo de efetiva realização de curso regular de escola oficial de magistratura.

1.2. PROMOÇÃO NA CARREIRA

A promoção por merecimento vem sendo questionada. Consideram os Parlamentares que os critérios hoje utilizados para tal promoção são por demais subjetivos.

Na aferição do merecimento, a Proposta da Câmara dos Deputados passou a exigir desempenho por critérios objetivos de produtividade e presteza, o que foi acolhido pelo Senado.

Segundo o texto aprovado no Senado Federal, até o momento, não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal. A decisão denegatória da promoção implicará obrigatória instauração de processo administrativo-disciplinar contra o juiz recusado, constituindo sua peça inicial.

1.3 PREPARAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS MAGISTRADOS

A sugestão de criação da Escola Nacional junto ao Superior Tribunal de Justiça – STJ foi acolhida pelas Relatorias da Câmara e do Senado. O dispositivo pertinente estabelece que a Escola Nacional de Formação e Aper-

feiçãoamento de Magistrados funcionará junto ao STJ e será competente para regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira.

Os textos inovam prevendo que, durante o processo de vitaliciamento, o juiz terá que participar de curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados.

1.4. FÉRIAS DOS MAGISTRADOS

Hoje, as férias estão previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992, que dispunha sobre o Estatuto da Magistratura¹, tratava desta matéria, mantendo os sessenta dias de férias.

Na Câmara, a proposta de alteração constitucional inseria o princípio da não interrupção da atividade jurisdicional, sendo vedados férias coletivas ou recesso nos juízos e tribunais, exceto nos Tribunais Superiores, funcionando, em dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente.

O Senado não manteve tal dispositivo na PEC, deixando a matéria para disciplinamento do Estatuto da Magistratura.

1.5. NÚMERO DE JUÍZES

No Brasil, o número de juízes está muito aquém de outros Estados democráticos em relação ao número de habitantes.

Princípio relevante previsto no texto da Câmara foi mantido no Senado: o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

1.6. PUBLICIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

As Propostas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal determinam que as decisões administrativas dos Tribunais sejam tomadas em sessão pública.

¹ Nesta Legislatura, o Supremo Tribunal Federal solicitou a retirada do Projeto em tela, visando a sua atualização e aperfeiçoamento, considerando que a proposição já tramitava desde 1992 e que a composição do Pretório Excelso já havia sofrido significativa alteração desde então.

O texto constitucional somente obriga a motivação das decisões administrativas. Hoje há, portanto, a possibilidade da realização de sessões sem a necessária publicidade.

Quanto aos atos de administração, as Propostas de ambas as Casas permitem a delegação aos servidores da prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório, com o escopo de aliviar a carga de trabalho dos magistrados, que, além das atividades vinculadas à prestação jurisdicional, têm que tomar várias medidas administrativas.

1.7. REGIME DISCIPLINAR DOS MAGISTRADOS

A perda de cargo pode ser decidida pelo Conselho Nacional de Justiça, segundo o texto da Câmara dos Deputados. As hipóteses são a desobediência a qualquer das vedações (dedicar-se a atividade político-partidária, por exemplo); a negligência e desídia reiteradas no cumprimento dos deveres do cargo, arbitrariedade ou abuso de poder e o procedimento incompatível com o decoreto de suas funções.

A possibilidade de perda do cargo de juiz por decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça é considerada, pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e outras entidades representativas dos magistrados, prescrição que representa uma perigosa fissura no instituto da vitaliciedade do magistrado, com possível desdobramento na autonomia do juiz.

A Proposta do Senado Federal substitui a possibilidade de perda do cargo do magistrado por decisão do Conselho Nacional de Justiça pela admissão de que esse Conselho formule representação nesse sentido, concentrando no Judiciário a decisão final.

Buscando punir o juiz desidioso e evitar o acúmulo de processos, a Proposta da Câmara dos Deputados previu a suspensão do pagamento do subsídio, no caso de descumprimento de prazos processuais pelo juiz, na forma da lei, texto esse que foi suprimido no Senado Federal.

Quanto à quarentena posterior, ou seja, a proibição de exercício da advocacia após a aposentadoria, a Proposta aprovada na Câmara dos Deputados veda o exercício no juízo ou tribunal do qual tenha o magistrado se afastado, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exone-

ração. O Senado alterou a Proposta da Câmara para impedir o exercício em qualquer juízo ou tribunal, no caso de aposentadoria, por três anos.

1.8. ELEIÇÃO DOS ÓRGÃOS DIRETIVOS DOS TRIBUNAIS

As entidades representativas dos magistrados vêm reivindicando a eleição para os cargos de direção dos Tribunais, como medida importante para a democratização interna das Cortes. Foram encaminhadas aos Relatores várias sugestões no sentido de que o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor fossem escolhidos por todos os magistrados de 1º e 2º graus vinculados ao Tribunal.

Na Câmara dos Deputados, as várias Relatorias que se debruçaram sobre a matéria propuseram a eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais, mas o Plenário não alterou o texto constitucional nesse ponto. O texto do Senado Federal é expresso ao prever a eleição dentre os membros mais antigos, por maioria absoluta e voto secreto, para mandato de dois anos, vedada a reeleição. Traz, portanto, para o texto constitucional norma de índole estatutária.

1.9. PROIBIÇÃO DO NEPOTISMO

A proibição do nepotismo não foi aprovada na Câmara dos Deputados. Consideraram os Deputados que a matéria não tinha natureza constitucional, mas estatutária. Alguns entenderam que a norma deveria ser aplicada aos demais Poderes, não havendo sentido sua inserção tão-só no contexto da Reforma do Judiciário.

Já no Senado Federal, foi aprovado texto que determina, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, a vedação de nomeação ou designação para os cargos em comissão e para as funções comissionadas, de cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao magistrado determinante da incompatibilidade.

2. QUINTO CONSTITUCIONAL

A idéia de extinguir as figuras das listas tríplexes e sêxtuplas estava prevista no texto aprovado na Câmara dos Deputados. Optou-se pela indicação direta

e uninominal pelas entidades representativas das respectivas classes, legitimadas para a escolha pelo texto magno. A alteração tentava evitar atuações daninhas dos candidatos e eventuais cooptações que pudessem ocorrer no seio dos tribunais e do Poder Executivo, para obtenção dos cargos pretendidos.

O Senado Federal, contudo, não manteve o texto. Inovou no sentido de que se o Chefe do Poder Executivo não escolher em vinte dias, caberá ao Presidente do Tribunal a nomeação, observada a ordem contida na lista.

3. CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

O órgão de controle externo do Judiciário, no texto da Câmara dos Deputados, é o Conselho Nacional de Justiça, com quinze membros, com mandato de dois anos.

Os membros são integrantes da magistratura, do Ministério Público, além de dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB, e dois cidadãos, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

No Senado Federal, a criação do Conselho Nacional de Justiça recebeu, segundo a Relatoria, adequações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

De fato, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara no sentido de afastar do Conselho membros estranhos ao Judiciário, o que configuraria inconstitucionalidade material por desrespeito a limitação material expressa ao poder reformador (art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal).

A presença dos advogados no Conselho foi mantida no texto do Senado Federal, como representação do controle social e externo ao Judiciário, por entender o Relator que a constitucionalidade dessa inserção é garantida pela interpretação sistemática da Constituição.

O texto do Senado Federal não alterou as competências fundamentais do Conselho, que dimanam do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Às competências do Conselho foi acrescentada a de definir e fixar o plano de metas e promover periódica avaliação do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, a racionalização, o incremento da produtividade e a maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça.

4. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS

No Senado Federal, foi proposta mudança na forma de composição do Supremo Tribunal Federal. A nova redação submete alguns agentes políticos de excessiva visibilidade e proximidade ao Presidente da República ao prazo de três anos sem que possam ser indicados a compor a Corte Suprema. Segundo a redação aprovada no Senado, só poderão ser membros do Supremo os que, nos três anos anteriores à data da escolha, não tenham exercido mandato eletivo de Presidente ou Vice-Presidente da República, Senador, dentre outros cargos, nem sejam cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até segundo grau, de quem esteja exercendo esses cargos ou mandatos eletivos.

Quanto à competência recursal ordinária do STF foi mantida no que concerne ao julgamento de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, com fulcro no princípio do duplo grau de jurisdição.

Na competência extraordinária, os textos da Câmara e do Senado propõem a outorga ao STF da competência para julgar recurso extraordinário quando a decisão recorrida julgar válida lei ou ato normativo local contestado em face de lei federal, eis que se trata de controvérsia de natureza constitucional, decorrente da competência legislativa das unidades federadas.

No tocante à intervenção federal, ambas as Casas concordaram com a necessidade de se fazer um ajuste da competência do STF, transferindo para esse Tribunal o conhecimento da representação interventiva fundada na recusa da execução de lei federal, em decorrência da natureza federativa do conflito.

5. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE (ADC)

5.1. LEGITIMIDADE ATIVA

O texto da Câmara, acolhido no Senado, reproduz, no tocante à legitimação ativa para as ações de controle abstrato de constitucionalidade, o que preceitua a Lei nº 9.868/99. Outrossim, incorpora a jurisprudência do STF, quanto à legitimação do Governador e da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, e unifica a legitimação ativa da ADIN e da ADC.

No Senado, foi acrescentada a legitimidade ativa do Prefeito Municipal, por meio de emenda de Plenário.

5.2. EFEITO VINCULANTE

Como as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade têm natureza dúplice, os textos da Câmara e do Senado prevêm que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ADINs e ADCs, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

6. SÚMULA VINCULANTE

A Câmara dos Deputados aprovou a constitucionalização da súmula vinculante para decisões do Supremo Tribunal Federal.

Segundo a Proposta, poderá o STF, de ofício ou por provocação de qualquer de seus membros, e mediante decisão de dois terços, aprovar súmula vinculante de todos os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta federal, estaduais, distrital e municipais. Essa vinculação, que depende expressamente de reiteradas decisões sobre a matéria, poderá ser revista ou cancelada pelo STF.

No Senado, em face do acúmulo de processos que compromete os trabalhos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho, foi aprovado texto que estende os benefícios da súmula vinculante também a essas duas Cortes.

As súmulas vinculantes poderão trazer benefícios para o andamento dos processos no Judiciário, mas não há unanimidade quanto ao tema.

6.1. SÚMULA IMPEDITIVA DE RECURSOS

Na Câmara dos Deputados, a idéia foi acolhida pela Relatora Zulaiê Cobra. Consistia na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula de tribunal (STF, STJ ou TST).

O texto sugerido não foi aprovado na Comissão Especial, que optou pela súmula vinculante.

7. ARGÜIÇÃO DE RELEVÂNCIA

Na Câmara dos Deputados, a idéia da “relevância”, “repercussão geral”, ou como dizem os argentinos, “transcendencia”, ressurgiu da necessidade de criar filtro para os recursos de natureza extraordinária.

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello manifestou-se favorável ao retorno do requisito da relevância, no sentido de permitir ao STF o exercício do poder de selecionar com prudente discricção as causas suscetíveis de exame jurisdicional, à semelhança do que já ocorreu sob o domínio da Carta anterior e do que se verifica no sistema argentino.

Nessa linha, os textos aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal prevêm que, no recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

A sugestão de extensão da “repercussão geral” para os recursos especial e de revista não foi acolhida em ambas as Casas.

8. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A Proposta de criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados funcionando junto ao Tribunal foi mantida no Senado Federal.

O Senado também acolheu dispositivo da Câmara que dá mais poderes ao Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

No Senado, acatando sugestões formuladas pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de agilizar a prestação jurisdicional relativa ao Direito Federal, foram previstas as súmulas vinculantes de interpretação desse Direito.

Deixou-se, também, ao Tribunal, a definição de competência e de extensão territorial da aplicação de decisão judicial, no caso de julgamentos cujo interesse ultrapasse a área de jurisdição do Tribunal de segundo grau que o profira (“Nas ações civis públicas e nas propostas por entidades associativas na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, quando a abrangência da lesão ultrapassar a jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais ou de Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, cabe ao Superior Tribunal de Justiça, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, definir a competência do foro e a extensão territorial da decisão”).

Não foi incluída a demonstração da repercussão geral da questão federal como critério de admissibilidade do recurso especial. O Relator, no Senado, concluiu pela necessidade de enfrentamento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de todas as questões de Direito Federal controvertidas, com vistas à unidade e à harmonia do Direito.

9. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

A reforma do Judiciário aprovada na Câmara dos Deputados manteve o foro especial por prerrogativa de função, mas sempre com a partícula *enquanto no exercício da função* ou *enquanto no exercício do cargo*. Tal redação está em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que decidiu pelo cancelamento da Súmula 394. Entendeu o STF que o foro especial não é privilégio da pessoa, mas do exercente de função pública, e, obviamente, não pode ser personalizado para acompanhar a pessoa após o fim desse exercício.

No Senado Federal, após acolhimento de texto contrário ao aprovado na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça acabou por aprovar texto que mantém o foro especial apenas durante o exercício do cargo.

10. MINISTÉRIO PÚBLICO

Os textos aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal não alteram os princípios basilares da instituição.

No Senado, foi suprimida possibilidade de perda do cargo de membro do *Parquet* por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público, em simetria com o que foi definido para os magistrados.

Inovação relevante, no Senado, foi a alteração do § 1º do art. 128, para prescrever que a escolha do Procurador-Geral da República se faça sobre lista tríplice elaborada pelos membros do *Parquet* federal, composta por eleição dentre seus membros maiores de 35 anos e com mais de dez anos de carreira.

A vedação do exercício de atividade político-partidária não admitirá mais nenhuma exceção, de acordo com a redação dada pela Câmara e acolhida pelo Senado Federal.

No que concerne à quarentena posterior, a Câmara dos Deputados aprovou, para o Ministério Público, dispositivo semelhante ao previsto para a magistratura. No Senado, o dispositivo foi alterado para vedar o exercício da advocacia, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria, exoneração ou demissão, restringindo-se o impedimento, nos dois últimos casos, à área correspondente à jurisdição territorial do juízo ou tribunal perante o qual tenha atuado.

10.1 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Num paralelo com o Conselho Nacional de Justiça, o órgão deverá zelar pela autonomia do Ministério Público, garantindo a observância do art. 37, com competências disciplinares e correicionais.

No Senado Federal, a composição do Conselho Nacional do Ministério Público passa a ser de dez membros, com aumento para quatro na representação do Ministério Público da União, de forma a garantir a representação de todas as carreiras, e com a supressão dos dispositivos que permitiam a participação de cidadãos e de juízes no Conselho.

11. ACESSO À JUSTIÇA

A autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública, nos níveis federal e estadual, deflui do disposto no art. 134 da Constituição Federal. A possibilidade de elaboração da proposta orçamentária decorre do tratamento assegurado pelo Constituinte.

O texto do Senado Federal, mais amplo que o da Câmara, assegura às Defensorias Públicas autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da Constituição Federal.

A criação de Câmaras regionais e da justiça itinerante foi sugerida no texto da Câmara e acolhida no Senado. Nos termos da Proposta aprovada, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça deverão instalar a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. Além disso, poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

A busca de pleno acesso à justiça exige o funcionamento ininterrupto dos órgãos judiciais. A idéia do plantão 24 horas foi acolhida na Câmara. Como já mencionado, o princípio da não interrupção da atividade jurisdicional era previsto no texto da Câmara, com vedação de férias coletivas ou recesso nos juízos e tribunais, exceto nos Tribunais Superiores, funcionando em dias em que não houvesse expediente forense normal, juízes em plantão permanente. O Senado suprimiu esse dispositivo, optando pelo disciplinamento da matéria no Estatuto da Magistratura.

O aumento do número de juízes é medida reclamada por todas as autoridades ouvidas nas Comissões Especiais sobre o tema. O número atual fica muito

aquém daquele de países como a Alemanha ou os Estados Unidos da América. Os textos da Câmara e do Senado contemplam o princípio segundo o qual a litigiosidade na unidade jurisdicional e a respectiva população venham a determinar a necessidade de aumento do número de magistrados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desta Legislatura, a Presidência do Senado Federal determinou o retorno da PEC 29/00 à Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa para reexame, onde, em 26.6.03, foi designado Relator o Senador José Jorge. Dependerá do novo Relator o aproveitamento das emendas do Senado aprovadas até o momento.

Na Câmara dos Deputados, foi instalada, em 4.6.03, Comissão Especial destinada ao estudo de proposições constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema. Tal Comissão, portanto, não se debruça sobre uma proposição específica, mas sobre subtemas da Reforma, no aguardo do retorno da PEC 29/00 à Câmara ou do envio de nova Proposta pelo Poder Executivo.

Esses, em breves linhas, os pontos nucleares da Reforma do Poder Judiciário em tramitação no Congresso Nacional.

TRANSGÊNICOS — UM OLHAR CRÍTICO SOBRE ALGUNS MITOS

José Cordeiro de Araujo¹

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Política Agrícola

Poucos temas terão galvanizado a sociedade brasileira em tão elevado grau como o debate que hoje se trava em torno dos organismos geneticamente modificados (OGM) ou transgênicos.

Há cerca de sete anos começou-se a debater este tema e observa-se um crescendo, talvez proporcional a sua complexidade, profundidade e amplitude de envolvimento com uma significativa gama de questões na sociedade. A paixão que sua discussão desperta e os vieses ideológicos que compõem a matriz de debate dão-lhe configuração talvez única. E nada nos assegura que estejamos perto do fim, do consenso, da pacificação das várias idéias envolvidas no tema.

A polarização sobre o assunto, as paixões envolvidas em seu debate e o maniqueísmo nele embutido prejudicam a racionalidade que deveria presidi-lo. Os diversos atores passam a ser rotulados como “contra” ou “a favor”.

Este artigo não pretende ser neutro. Nele está embutida uma visão crítica dos argumentos fáceis apostos em defesa da imediata liberação dos produtos transgênicos. Isto decorre do entendimento do autor de que o Princípio da Precaução, neste caso, deve nortear e comandar as políticas públicas que envolvem esse assunto.

¹ Eng. Agrº. (UFPEL). MSc. (UFRGS). Especialista em Políticas Públicas (UFRJ)

A tecnologia proporcionada pela transgenia é fascinante, algo que muito promete em desenvolvimento de novos produtos, em especial no campo da agropecuária e dos medicamentos. Creio que estamos vivenciando o alvorecer de uma nova fase da Ciência e a biotecnologia — e os transgênicos, em particular — ainda têm um longo caminho a percorrer e muito a contribuir para o futuro da Humanidade.

É, exatamente por tal condição de absoluta inovação e de se alterarem os paradigmas da Ciência, por se empurrar os limites do conhecimento a horizontes ainda não percorridos, que entendemos que cabe ao Estado regular e fazer com que os avanços que se obtenham sejam sólidos e voltados ao desenvolvimento social e econômico da maioria da sociedade. Particularmente para o Brasil, julgamos que esta é uma oportunidade ímpar de conjugar a inovação tecnológica com sua rica biodiversidade e suas condições privilegiadas para o desenvolvimento do agronegócio, no qual tem condições de ser um dos líderes mundiais.

O tema “transgênicos” é amplo o suficiente para que não se consiga abordá-lo por inteiro em um só trabalho. Por essa razão, optamos por abordar, neste momento, alguns aspectos que julgamos essenciais, para contribuir para a racionalização do debate, sob a ótica de tentarmos desmistificar alguns dos argumentos que são oferecidos por aqueles que, de forma mais ou menos açodada, julgam que deveríamos liberar os OGM de imediato. Nossa intenção é de “relativizar” tais argumentos, tentar descobrir-lhes outras facetas. Temos consciência que, de forma análoga, poderíamos pensar em “relativizar” ou desmistificar muitos argumentos apresentados contra a liberação dos transgênicos.

1 - “O debate não está sendo científico. É ideológico. É político”.

Ora, nada é mais político e ideológico do que a colocação dos resultados da Ciência a favor dos segmentos humanos que deles podem se apropriar. A questão tem de ser tratada, sim, sob a ótica ideológica: que modelo de desenvolvimento queremos? A quem permitiremos que se aproprie dos ganhos da Ciência? A quem as políticas públicas servem? A quem serve uma decisão política, que afeta a população como um todo? A ciência não é neutra, sob

esta ótica. Os resultados são científicos, mas a aplicação e a forma como são ofertados à população marcam a ideologia, o viés político. E conformam as políticas públicas. E, como tal, o tema OGM deve ser tratado. Os interesses dos vários segmentos da sociedade têm de ser ouvidos e considerados nas decisões que envolvem tão importantes aspectos.

2 - A mistura de conceitos de biotecnologia e de transgênicos

Outro aspecto a considerar é a confusão, algo deliberada, que é feita entre o que é “biotecnologia” e o que são “transgênicos”. Muitas vezes, querem fazer crer que são a mesma coisa e que quem se posiciona com precaução em relação aos OGM está contra a biotecnologia e, não raras vezes, é acusado de obscurantista e de ser contra a Ciência. É preciso que se compreenda que “biotecnologia”, como tal, existe há séculos, mesmo milênios. O uso de leveduras no fabrico do pão ou do vinho, os queijos, tudo não passa de aplicação de conhecimentos aplicados de biotecnologia. Mais recentemente, a fixação biológica de nitrogênio no solo, é exemplo de uso biotecnológico em favor do agricultor. Os OGM são a parte moderna da biotecnologia, e, como tal, deve ser tratada sua política de desenvolvimento. Fundada nos novos conceitos de biologia molecular e no uso de técnicas de engenharia genética, a transgenia caracteriza-se como importante salto tecnológico que transcende os conceitos clássicos de biotecnologia.

3 - “Transgênicos são apenas um ‘atalho’ no melhoramento de plantas”.

Tal argumento refere-se a uma idéia que se tenta incutir, junto ao grande público, de que a transgenia seria “natural”, não seria mais do que um “atalho” nos processos de melhoramento e de que a Natureza já pratica a transgenia há milhões de anos. Nada mais falso, mais diversionista. Os fatos “transgênicos” na Natureza são raros, praticamente inexistentes. Podem-se relatar fatos na proporção de um para milhões, parte da grande regra da exceção natural.

É preciso encarar o fato de que nos encontramos diante de uma descoberta marcante, absolutamente inovadora na condução da Ciência pela Humanida-

de. Embora as bases da genética tenham sido estabelecidas por Mendel, em meados do século XIX, o arranque desta nova técnica passa pela “descoberta” do DNA e, só recentemente, já na década de 1970, pela possibilidade de se transferir genes de um ser a outro.

Estamos frente a novos paradigmas científicos. Não se trata de promover melhoramentos genéticos tradicionais, nos quais o Homem já interferia na natureza, mas sem ultrapassar as barreiras entre as espécies. Estamos tratando, agora, de transferir genes entre espécies diferentes, de plantas para animais, ou vice-versa. De bactérias para plantas. De peixes para plantas. O ser humano poderá ser o destinatário futuro destas transferências também.

Não se trata, portanto, de algo corriqueiro. Trata-se, de algo que pode representar uma profunda alteração nas tecnologias em uso, nos modos de produção, no consumo de massa, nos processos industriais, no meio ambiente, nas questões éticas, enfim, em todo um grande espectro de atividades que envolvem a sociedade como um todo.

Assim, não se pode aceitar a simplificação do tema. Há que tratá-lo com os devidos cuidados científicos, políticos, econômicos e sociais que as mudanças que dele advirão exigirão.

4 - “A transgenia é precisa. Faz-se a transferência do gene no ‘alvo’ do genoma.”

Esta é uma idéia muito difundida no meio científico, onde é polemizada. Os cientistas que defendem a transgenia apontam-na como mais precisa do que as técnicas tradicionais. Mostram, com razão, que, no melhoramento convencional de plantas, por exemplo, obtém-se, pelo cruzamento, a transferência do gene desejado. Porém, junto, irão centenas de genes não desejados, o que exige um longo e caro processo de “purificação” genética, por meio de novos cruzamentos. E que, ao final, ainda persistem genes não desejados, junto ao que se pretendeu transferir. Isto é uma verdade, reconhecida por todos.

E que, dizem ainda, a transgenia, pela aplicação das modernas técnicas da engenharia genética permitiria transferir o gene de forma “certeira”, exatamente no “alvo” e somente ele, o que colocaria a técnica dentre as mais seguras para o desenvolvimento de variedades melhoradas.

Esta afirmativa, entretanto, não encontra respaldo em muitas das observações acadêmicas já realizadas. O que se sabe, até o momento, é que é relativamente fácil isolar o gene do doador, mas não há segurança de que o local onde será inserido, no receptor, seja preciso. De um modo geral, ele é inserido em um “trecho” do DNA conhecido, mas não necessariamente no local desejado. E mais: há cada vez mais fortes indícios de que os genes inseridos não respondem, necessariamente, no organismo receptor, da mesma forma como agiam no doador. Pode haver uma interação não esperada entre os genes, uma reação diferente em função de uma nova sinergia, que implica reações inesperadas. Os genes funcionam de forma complexa, integrada, não são apenas um conjunto de peças que funcionam isoladamente.

Um caso concreto: após aprovada a soja RR (transgênica), nos EUA e em outros países e no Brasil (pela CTNBio), foi identificado, por cientistas belgas, um trecho de seu DNA que não estava descrito nos ensaios que levaram à sua aprovação.

5 - “Os produtos transgênicos aplacarão a fome do Mundo”.

Leve-se em conta que miséria e a fome, em todo o Mundo, são um fenômeno social. A injusta distribuição de renda é a causa maior e principal desta situação. Portanto, a solução de tal fato é política, jamais científica ou tecnológica. Não há sustentação nos argumentos que procuram misturar tais coisas. Querer atribuir aos transgênicos a capacidade de eliminar a fome do Mundo (ou o trabalho infantil, como há pouco argumentado em debate televisivo) é desconhecer, ou pretender que os outros desconheçam, as raízes políticas da injusta distribuição das riquezas e a nenhuma ligação desse fato com a produção de alimentos.

6 - “Já se utilizam transgênicos na produção de medicamentos”

Esta é uma meia verdade. Realmente, grande parte da insulina é produzida a partir de OGM, assim como a vacina contra hepatite e outros medicamentos. Talvez um dos maiores horizontes de utilidade da transgenia esteja na

produção de medicamentos. Esta é, inquestionavelmente, uma possibilidade importante. No entanto, não se deve argumentar que, por já os utilizarmos na produção de medicamentos, poderíamos liberá-los, livremente, no campo.

Há que se fazer distinção entre os medicamentos e as plantas de alimentação. Aqueles são produzidos em ambientes controlados, submetidos a inúmeros testes, consumidos por um grupo exclusivo e controlado (e, que, além disso, pode levar em conta o custo-benefício relativo ao consumo de uma droga para amenizar sua doença). E, ao fim, se após tudo isto, ainda assim, forem detectados problemas com o produto, é sempre possível retirá-lo do mercado, recolhê-lo das prateleiras.

Já com as plantas isto não é possível. Sua produção será consumida não por um grupo, mas por toda uma população, sem controles possíveis. Sua produção se dá em ambiente natural, com pouco controle. E uma vez liberadas no meio ambiente, dificilmente poderão ser recolhidas. Dependendo do tipo de planta, poderá cruzar com espécies silvestres ou parentes domésticos e transferir os genes objetos da transgenia.

Não se quer dizer com isto que a aplicação da transgenia devesse ficar restrita aos medicamentos. Mas não se pode aceitar a argumentação fácil de que se há um tipo de transgênico liberado, todos o podem ser. Advoga-se que, em nome da inteligência e da boa ciência, diferenciem-se os tratamentos a serem dados a um e outro uso, de forma a manter responsável a política de desenvolvimento tecnológico.

7 - “Os EUA já aprovaram os OGM e lá, já são consumidos há muito tempo.”

É verdade. Há vários anos, os considerados rigorosos órgãos americanos liberaram os OGM e eles já são consumidos em larga escala naquele país. Este talvez seja um dos argumentos que mais fortemente influenciam a população de outros países e seus respectivos governos, relativamente aos OGM.

A relativização necessária, neste caso, pode referir-se a alguns aspectos pontuais. De uma parte, há denúncias e ações na Justiça, questionando a lisura dos atos dos órgãos de regulação daquele país, que poderiam estar influenciados pelas grandes corporações empresariais interessadas na apro-

vação da nova tecnologia. Não temos elementos para discutir e aprofundar este aspecto. De outro lado, aponta-se que, para concluir favoravelmente à liberação dos OGM, aqueles órgãos utilizaram-se do princípio da “equivalência substancial”, que pressupõe que os produtos transgênicos são iguais em tudo aos convencionais exceto pelo gene inserido. Tal teoria vem sendo questionada, pois não leva em conta as sinergias e interações dos genes nos novos genomas e a possibilidade de que não sejam “substancialmente equivalentes” os produtos.

Um terceiro ponto a questionar refere-se ao fato de que nos EUA não há rotulagem dos produtos transgênicos. Assim, torna-se absolutamente impossível realizar estudos epidemiológicos que busquem correlacionar possíveis alterações de saúde humana com o consumo dos produtos, deitando por terra o argumento de que “já são consumidos há anos e nunca se descobriu nenhum efeito maléfico”.

Finalmente, há que se levar em conta uma questão absoluta. Ainda que os estudos americanos de saúde sejam considerados corretos e válidos para o Brasil, é importante levar em conta que os estudos ambientais que lá tenham sido feitos, absolutamente não se aplicam às condições edafoclimáticas brasileiras, onde os ecossistemas específicos diferem das condições naturais americanas.

8 - Vinculação da Ciência com as empresas

Um tema deveras delicado. Mas, pouco a pouco, surgem mais consistentes análises acerca dos vínculos nem sempre claros e transparentes entre as instituições de pesquisa, cientistas e técnicos, com os interesses comerciais envolvidos nos resultados e nos avanços do conhecimento. Não é de hoje que se sabe que muito do que se investe em pesquisa, em instituições públicas, universidades e empresas, provém de empresas privadas, que financiam pesquisas. Isto não é, necessariamente deletério. Pode ser uma saudável parceria em prol do desenvolvimento científico. No entanto, as políticas públicas que regulam tal situação não podem deixar de considerar que não cabe às empresas privadas pautarem o programa público de pesquisas e fazer com que estes se distanciem dos interesses maiores da sociedade.

Além do mais, os fortes interesses econômicos envolvidos (somente no campo da biotecnologia, estima-se o faturamento do setor, no Mundo, em algo em torno de 20 bilhões de dólares, no futuro próximo) fazem com que a aproximação dos interesses comerciais com o setor de desenvolvimento científico fique mais sujeita aos conhecidos processos de dominação. Ao se considerar que o Estado deve assegurar aos cidadãos a necessária segurança dos produtos que a ela serão oferecidos, é importante pontuar que as organizações públicas deveriam manter-se adequadamente afastadas dos interesses comerciais em jogo, para que possam, com isenção e sem interesses institucionais ou pessoais, prestar estes serviços à população.

9 - “A campanha contra os transgênicos é de ONGs financiadas por multinacionais de agrotóxicos.”

Esta é uma parte “suja” do debate acerca dos transgênicos. Tenta-se desqualificar os debatedores que se contrapõem ao pensamento dos que propugnam pela imediata liberação dos transgênicos, vinculando-os aos interesses de empresas que produzem agrotóxicos e que, pretensamente, perderiam mercado para seus produtos, já que os OGM “fariam reduzir o consumo de agrotóxicos”. É preciso observar que as grandes empresas que desenvolvem OGM são, exatamente, grandes produtoras de agrotóxicos e, em alguns casos, elevarão suas vendas, como no caso específico da soja RR e do herbicida Glifosato.

Ademais, e principalmente, a acusação destemperada não contribui para um debate sério em termos de formulação de uma equilibrada política pública para o tema. Da mesma forma, poder-se-ia dizer que os que defendem a imediata liberação dos OGM estão a serviço das empresas de biotecnologia. Nada mais falso, na medida em que muitas e muitas razões, de ordem científica, econômica, ideológica, até mesmo religiosa, contrapõem os debatedores do tema. A busca por uma síntese dessas idéias e de convergência em um mínimo necessário, será ponto de fundamental importância no estabelecimento de políticas consistentes e consentâneas com a demanda da sociedade brasileira. E acusações de parte a parte, desqualificações, ofensas, não contribuem, de forma alguma, para tal.

10 - “É possível ao Brasil cultivar os dois tipos de plantas: transgênica e convencional.”

Este é um argumento muito utilizado, como forma de arrefecer as idéias que defendem maior cautela na liberação de produtos transgênicos no Brasil: seria possível ao Brasil, por suas dimensões territoriais e variedade de ecossistemas, produzir grandes quantidades dos dois tipos básicos de produtos agrícolas em discussão, o transgênico e o convencional.

Não cremos em tal possibilidade. A nosso ver, as lavouras ou serão transgênicas ou não o serão. Os processos naturais de cruzamento, a mistura de sementes, sua dispersão pelos caminhões e máquinas agrícolas, a curiosidade dos agricultores, as ações sub-reptícias decorrentes de interesses comerciais envolvidos, provavelmente farão com que as lavouras transgênicas “caminhem” de uma região a outra. Se não se respeitou uma fronteira internacional (no caso do contrabando de sementes da Argentina) não parece válido supor que serão respeitados os limites interestaduais ou intermunicipais.

Assim, parece-nos que, uma vez liberada uma cultivar transgênica ela poderá estar presente em várias regiões, não se conseguindo assegurar a “pureza” das demais lavouras, ao longo do tempo. Imagina-se que, uma vez liberado, não se poderá mais assegurar que os produtos não são transgênicos.

Esta, crê-se, seria mais uma razão para se estudar bem, caso a caso, a conveniência da liberação das cultivares transgênicas.

11 - “Estamos perdendo a oportunidade de termos produtos diferenciados, de alta qualidade.”

Para apressar a liberação dos OGM, é utilizado o argumento de que “já existem” produtos importantes, tais como banana-vacina, arroz com vitamina A, feijão com resistência a vírus, e muitos outros.

Não se pode negar que esses são produtos que podem vir a ser desenvolvidos, ou já o são no nível experimental. No entanto, não há liberação de tais produtos nos mercados mundiais. É necessário que não se contamine a decisão de agora, com as possibilidades futuras ou com os sonhos de novos produtos. Cada coisa a seu tempo.

Estudos² demonstram que, em 2002, a área plantada com OGM, no Mundo, estava concentrada (mais de 99%) em quatro produtos: soja (62%), milho (21%), algodão (11%) e canola (5%). E que os plantios de OGM eram concentrados em quatro países: EUA (67%); Argentina (23%), Canadá (6%) e China (3%). E mais. Que os cultivos plantados são, em sua maior parte (93%) de plantas com uma de três características, apenas: resistência a herbicidas; resistência a insetos; e resistência a herbicidas e insetos.

Assim, deve-se entender que a possibilidade de se desenvolverem produtos transgênicos de maior qualidade e com outras importantes características não pode influenciar a decisão de liberar, ou não, imediatamente, a soja RR ou o milho Bt. O Brasil não estará deixando de plantar as novas cultivares (com aquelas características potenciais) ou de utilizar os novos produtos, se não liberar os OGM de imediato. Apenas estará deixando de plantar, agora, soja RR, milho Bt e algodão Bt.

12 - “Ao liberarmos os transgênicos estamos ajudando a pesquisa nacional, a EMBRAPA, e não as multinacionais”

Esta é uma certa falácia. É divulgado que a chamada “desregulamentação” dos transgênicos, o afrouxamento das regras e sua liberação, no Brasil, significará maior desenvolvimento da pesquisa nacional e maior capacidade de as instituições brasileiras concorrerem com as empresas multinacionais que dominam a tecnologia.

Há que se levar em conta que o cerne da nova tecnologia, que são os genes “patenteados” presentes na quase totalidade (ou, talvez, totalidade) das cultivares agrícolas que estão sendo desenvolvidas no Brasil, atualmente, pertencem a empresas multinacionais. A pesquisa nacional está inserindo, nas cultivares de alta qualidade que desenvolveu ao longo dos anos, os genes “patenteados” pelas multinacionais de pesquisa (há uma imprecisão técnica na expressão, uma vez que os genes, em si, não são patenteados, mas a expressão é aqui utilizada apenas para facilitar a compreensão do texto). As cultivares nacionais são, assim, receptáculos dos genes de propriedade das empresas.

² ISAA Briefs nº 27: Preview – Global Status of Commercialized Transgenic Crops: 2002.

Assim, ganharão as entidades de pesquisa nacional, com a venda ou o licenciamento de sementes de suas cultivares, mas o ganho maior da “taxa tecnológica” continuará sendo das poucas empresas que dominam a tecnologia.

Trata-se de uma relação comercial legal. Mas o discurso nacionalista, neste caso, não pode esconder o fato de que o maior interesse é das empresas que tendem a monopolizar o mercado de sementes.

CONCLUSÃO

O potencial de revolução tecnológica representado pela biotecnologia moderna, com os instrumentos da biologia molecular e da engenharia genética, é algo concreto, real e não se têm ainda definidos os contornos futuros de até onde é possível alcançar. Avança-se nos limites do conhecimento, inovando a cada dia e abrindo-se novas e importantes oportunidades de progresso nos vários campos, notadamente no agro-negócio e no desenvolvimento de fármacos, sem excluir o aprimoramento de processos industriais e outras aplicações que, certamente, serão desenvolvidas pelos cientistas.

Todavia, há que se levar em conta que esta nova tecnologia não é uma panacéia que vá resolver todos os problemas do Mundo e, também, que por seu caráter inovador e pioneiro, merece a devida atenção e cautela por parte das políticas públicas, em especial aquelas vinculadas à biossegurança.

É fundamental que a formulação de uma política pública e do arcabouço legal que delimitará o tema levem em conta os vários argumentos e as várias formas de ver seus rebatimentos. Não se deve, no entanto, permitir a mistificação e o engodo, o diversionismo e o sofisma, que levem a enganos e equívocos. Há que tratar com equilíbrio os dados e as informações, partam de que “lado” seja de tema tão polarizado, para que se possa construir uma política consistente e que atenda, efetivamente, aos anseios da sociedade.

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Luciana Teixeira

Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados
Área de Economia

O sistema de saúde brasileiro

Com o advento da Constituição de 1988, o sistema de saúde brasileiro passou a ser formado, basicamente, por um segmento público, denominado Sistema Único de Saúde - SUS, que é de acesso universal e gratuito, e um segmento privado autônomo, onde predominam operadoras de planos e seguros de saúde, cujos serviços são custeados diretamente pelas famílias ou em conjunto com empresas¹.

O SUS é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais. A iniciativa privada participa do SUS como prestadora de serviços, mediante contratos.

Em concordância com as novas diretrizes constitucionais, a Norma Operacional Básica 01/93 iniciou o processo de transferência da gestão das ações de saúde para estados e municípios, aprofundado, em 1996, pela Norma Operacional Básica do SUS nº 01/96 (NOB-SUS 01/96).

Mais recentemente, em 2001, com a aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência à Saúde do SUS nº 01/01 (NOAS-SUS 01/01), e em 2002,

¹ Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD 1998 do IBGE) cerca de 38,7 milhões de pessoas (24,5% da população brasileira) estão vinculadas a alguma forma de plano e seguro de saúde.

com a edição da Norma Operacional da Assistência à Saúde do SUS nº 01/02 (NOAS-SUS 01/02), foram estabelecidas novas diretrizes para o processo de descentralização, por intermédio de um processo de regionalização assistencial.

Em linhas gerais, a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) 01/2001 do SUS se propunha a: (i) ampliar as responsabilidades dos municípios com relação à atenção básica, ao criar a Gestão da Atenção Básica Ampliada (GPABA); (ii) regionalizar a assistência por meio da implantação de distritos assistenciais e microrregiões de saúde; (iii) criar mecanismos para fortalecer a capacidade de gestão do SUS; e, (iv) proceder à atualização dos critérios de habilitação de estados e municípios nas formas de gestão descentralizada. Uma análise mais detalhada da NOAS 01/01, e também das principais modificações propostas pela NOAS-SUS 01/02, será apresentada adiante.

Outra característica do SUS é a ênfase dada à participação da sociedade. A participação comunitária e o controle da sociedade (*accountability mechanisms*), nos âmbitos federal, estadual e municipal, são assegurados pelos Conselhos de Saúde, que contam com a participação paritária de representantes dos usuários (50%) e de representantes do Estado, dos prestadores de serviços e dos trabalhadores da saúde (50%). Ademais, de quatro em quatro anos são realizadas Conferências Nacionais de Saúde, também de composição paritária.

As principais fontes de financiamento do gasto público em saúde são, no âmbito da União, contribuições que incidem sobre o faturamento (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS) e lucro líquido de empresas (Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL), sobre a movimentação bancária de pessoas físicas e jurídicas (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF) e recursos fiscais (Recursos Ordinários do Tesouro Nacional). Em 1999, esse conjunto de fontes foi responsável por mais de 80% do orçamento do Ministério da Saúde². No âmbito de estados e municípios, as fontes de recursos são originárias de impostos gerais.

Para conferir maior estabilidade ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), após longa tramitação no legislativo, foi aprovada em 2000 a Emenda Constitucional n.º 29, que vincula recursos ao SUS. A Emenda, conforme será analisado, define patamares mínimos de gasto nas três esferas

² Reis, Ribeiro e Piola (2001).

de governo (União, Estados e Municípios) para o financiamento público da saúde.

Quanto aos dispêndios, segundo metodologia desenvolvida pela Divisão de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/IPEA), estima-se que o gasto nacional em saúde (público e privado) no Brasil foi de cerca de R\$ 83 bilhões no ano 2000, representando cerca de 7,7% do PIB. O dispêndio *per capita* foi de um pouco mais de R\$ 500,00³ (Tabela 1).

O gasto público total (União, Estados e Municípios), que representa 40,8% do gasto nacional em saúde, atingiu o total de R\$ 33,9 bilhões (3,1% do PIB) e o *per capita*, R\$ 204,00. A maior parte desse valor é originária da União (59,9%). A participação dos estados corresponde a 18,5%, enquanto a dos municípios, 21,6%.

O gasto privado, por sua vez, é composto pelo dispêndio direto das famílias e de despesas patronais com planos e seguros de saúde para empregados e dependentes. Em 2000, o gasto privado atingiu o valor de aproximadamente R\$ 49,0 bilhões (59,2% do gasto nacional), representando 4,5% do PIB e um gasto *per capita* de R\$ 297,00. Do total, R\$ 17,3 bilhões correspondem

Tabela 1. Brasil: Estimativa do gasto nacional em saúde, 2000

Especificação	em reais médios de 2000			
	Valor (R\$ milhões)	%	% do PIB (1)	per capita R\$1,00 (6)
GASTO PÚBLICO (2)	33.982,3	40,8	3,1	204,6
União (3)	20.351,5	24,4	1,9	122,5
Estados	6.287,8	7,5	0,6	37,9
Municípios	7.343,0	8,8	0,7	44,2
GASTO PRIVADO	49.390,0	59,2	4,5	297,3
Seguros médicos privados (4)	17.320,0	20,8	1,6	104,3
Gasto direto das famílias (5)	32.070,0	38,5	2,9	193,1
TOTAL	83.372,3	100,0	7,7	501,9

Fonte: DISOC/IPEA

(1) PIB 2000: R\$ 1,089 trilhão.

(2) MS/SIOPS

(3) Gasto total do MS, excluídos gastos com inativos, pensionistas e encargos da dívida.

(4) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

(5) Estimativa com base na PNAD98, excluídas as despesas das famílias com planos e seguros de saúde.

(6) população 2000 (IBGE) = 166.112.518 habitantes

³ Segundo Nota Técnica sobre o gasto nacional em saúde em 2002, o gasto público é o único para o qual se tem maior segurança quanto ao seu valor. Existem indícios de que o gasto das famílias, obtido por meio da expansão da amostra da PNAD 98, pode estar superestimado. O gasto do segmento de planos e seguros de saúde refere-se ao faturamento (receita) informado no ano pelas operadoras. Cabe registrar que muitas operadoras não forneceram informações e, portanto, o gasto desses segmentos encontra-se subestimado.

ao gasto das famílias e empresas com planos e seguros de saúde e R\$ 32,0 bilhões são gastos diretos das famílias⁴.

DESCENTRALIZAÇÃO DAS AÇÕES DE SAÚDE

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os municípios fazem parte da Federação e, portanto, gozam da mesma autonomia conferida aos outros entes. No capítulo em que dispõe sobre a seguridade social e, mais especificamente, sobre a saúde, estabelece que:

“Art. 198 As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;”

O processo de descentralização, para o setor saúde, foi ratificado pela Lei Orgânica da Saúde e pelas Normas Operacionais Básicas que a ela se seguiram. Durante a vigência da primeira norma do SUS, a NOB-SUS 01/91, esse processo foi tímido: os entes subnacionais ainda não tinham a prerrogativa de decidir sobre o tipo de serviço a ser prestado e o pagamento era realizado diretamente ao prestador.

De fato, somente em 1993, com a publicação da Norma Operacional Básica do SUS nº 01/93 (NOB-SUS 01/93), é que o processo se intensifica. Durante a vigência dessa NOB foi instalada, no âmbito federal, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), composta por representantes das três esferas de governo, e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), composta por representantes das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, com o intuito de sediar as discussões técnicas no âmbito de cada estado. As decisões acordadas nessas instâncias teriam que ser referendadas pelos Conselhos de Saúde e pelos gestores do sistema. Ampliou-se, assim, a participação da sociedade na discussão do SUS.

Além disso, a NOB 93 criou três estágios de gestão – incipiente, parcial e semiplena - em que tanto estados como municípios podiam se habilitar, atendidos certos requisitos. Os entes federados que não estivessem inscritos em

⁴ Excluídos os gastos com planos e seguro-saúde. Os principais itens de gastos são medicamentos e tratamento odontológico.

nenhuma das três formas de gestão permaneciam na condição de prestadores de serviços.

A grande inovação da NOB 93 foi a criação da gestão semiplena, pela qual o município recebia todos os recursos do custeio ambulatorial e hospitalar do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, o chamado repasse fundo a fundo⁵. Os estados e municípios enquadrados sob essa forma de gestão passavam a ter total responsabilidade sobre a gestão da prestação de serviços de saúde. Criou-se, portanto, pela primeira vez, o município gestor e o repasse de recursos fundo a fundo, mesmo que restrito apenas à cobertura hospitalar e ambulatorial. A maioria dos municípios, entretanto, continuava sujeita à relação intergovernamental de compra e venda de serviços.

Entretanto, foi somente com a NOB-SUS 01/96 que, de fato, o processo de descentralização da saúde foi aprofundado.

A NOB 01/96 estabeleceu o processo de Programação Pactuada e Integrada (PPI) entre os gestores e integrada entre as três esferas de governo, envolvendo as atividades de assistência à saúde, de vigilância e de epidemiologia e controle de doenças. A PPI teria como função definir as responsabilidades dos municípios no que diz respeito à garantia de acesso da população aos serviços de saúde no próprio território ou por meio de encaminhamento a outros municípios.

Essa NOB criou, também, os tetos de financiamento compostos pelo Teto Financeiro para a Assistência (TFA), o Teto Financeiro para Vigilância Sanitária (TFVS) e pelo Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças (TFECD). Os tetos financeiros dos estados e municípios, pisos, frações e índices eram estabelecidos pela PPI, negociados nas Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, aprovados nos Conselhos e formalizados pelos gestores estadual e federal. A implementação da PPI, entretanto, não foi efetivada na maior parte dos estados, dificultando a integração intermunicipal.

Essa Norma reduziu as formas de gestão municipal a apenas duas: Gestão Plena da Assistência Básica de Saúde (GPAB) e Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM). Os primeiros recebiam apenas recursos para financia-

⁵ Médici (2002) relata que o atual modelo de financiamento do gasto público em saúde se baseia nos fundos de saúde (nacional, estaduais e municipais), “espinha dorsal da estrutura de transferências de recursos entre os três níveis de governo”. A transferência “fundo a fundo” se dá quando recursos federais são transferidos diretamente aos fundos estaduais e municipais.

mento de ações básicas de forma regular e automática. Os procedimentos ambulatoriais, assim como os hospitalares, eram remunerados por produção. Já os municípios em GPSM recebiam, em seus fundos de saúde, valores relativos a procedimentos de média e alta complexidade. Aos municípios sob essa condição de gestão foi conferida, portanto, autonomia para gerir o sistema de saúde como um todo, um dos grandes avanços da NOB 96.

Já os estados podiam se habilitar a uma das duas formas de gestão: Gestão Avançada do Sistema Estadual (GASE) e Gestão Plena do Sistema Estadual (GPSE). Como na NOB 93, a sistemática de repasse de recursos para estados e municípios dependia da condição de gestão em que o estado ou o município se encontrava habilitado.

Importantes avanços foram logrados com a NOB 01/96. Todos os municípios passaram a receber recursos fundo a fundo, sejam referentes ao Piso da Atenção Básica (PAB), no caso dos municípios sob Gestão Plena da Assistência Básica, sejam referentes ao Teto Global de Financiamento do Município (TGFM), no caso de estarem habilitados na Gestão Plena do Sistema Municipal. Além disso, pela primeira vez foram descentralizados recursos para a vigilância sanitária, epidemiológica e de controle de doenças que, nos municípios em Gestão Plena do Sistema, são repassados fundo a fundo. Por fim, essa Norma sinalizou para mudança no modelo assistencial, ao criar incentivos para adoção de estratégias de cuidados primários de saúde (PHC), como a implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF).

Por outro lado, várias disposições da NOB 01/96 foram objeto de críticas e alguns aspectos relevantes deixaram de ser tratados em seu texto. Durante sua vigência, continuaram a não ser aplicados os critérios dispostos no art. 35 da Lei n.º 8.080, de 1990, sendo que, para várias ações e programas, continuaram a ser utilizados apenas o critério populacional e características quantitativas e qualitativas da rede. Apesar de prever o repasse de recursos fundo a fundo para a assistência à saúde, foi mantida remuneração por procedimento relativa a atividades de vigilância sanitária e controle de doenças transmissíveis. Ademais, ao repasse de recursos federais, não foram condicionadas contrapartidas estadual e municipal, tornando irregular a participação dos entes subnacionais no financiamento da saúde.

Outra fragilidade dessa Norma reside no fato de que resoluções das Comissões Intergestores Bipartite frequentemente se sobrepunham aos próprios dispositivos da NOB 01/96, resultando em conflitos de competência entre estados e municípios e impossibilitando o comando único sobre os prestadores de serviços. Mesmo em alguns municípios em Gestão Plena do Sistema, estados continuaram a manter relações diretas com prestadores.

Com o intuito de apresentar diretrizes para o avanço do processo de descentralização em saúde, baseado na regionalização e hierarquização da rede, conforme consta do artigo 198 da Constituição Federal, foi publicada, em janeiro de 2001, a Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/01. Essa norma pretende, em linhas gerais, promover maior equidade na alocação de recursos e no acesso da população às ações e serviços de saúde em todos os níveis de atenção.

A NOAS 01/01 definiu mais uma forma de habilitação, a Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada (GPABA). Na GPABA, os municípios devem assumir os procedimentos do atual PAB, além de outros procedimentos ambulatoriais de menor complexidade⁶, de forma que todos os municípios brasileiros ofertem, em seu território, o primeiro nível de atenção em saúde. Fica estabelecido que deverá haver uma ampliação do valor fixo do PAB e que o repasse desses recursos estará condicionado a uma avaliação dos municípios quanto ao seu desempenho na atenção básica e capacidade de garantir à sua população, com suficiência e qualidade, as ações correspondentes à Atenção Básica Ampliada. Além disso, “o gestor municipal deverá participar ativamente do processo de regionalização e de Programação Pactuada e Integrada no estado, visando garantir o acesso de sua população aos outros níveis de atenção, cujos serviços não estejam em seu território”⁷.

A NOAS também instituiu o Plano Diretor de Regionalização (PDR) como “instrumento de ordenamento do processo de regionalização da assistência em cada estado e no Distrito Federal”. O PDR deve ser elaborado de forma a garantir “o acesso de todos os cidadãos aos serviços necessários à resolução de seus problemas de saúde, em qualquer nível de atenção, diretamente ou

⁶ As ações estratégicas mínimas da atenção básica são: controle da tuberculose, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão, controle do diabetes mellitus, ações de saúde bucal, ações de saúde da criança e ações de saúde da mulher.

⁷ Ministério da Saúde, 2001a.

mediante o estabelecimento de compromissos entre gestores para o atendimento de referências intermunicipais”.

Para tanto, são definidas regiões/microrregiões de saúde como o território base para o planejamento da atenção à saúde. Dentre os requisitos para a qualificação das regiões/microrregiões de saúde está a habilitação dos municípios-sede de módulo assistencial⁸ em Gestão Plena do Sistema Municipal. Para se habilitarem à essa condição, os municípios devem ofertar, além dos procedimentos da Atenção Básica Ampliada, um conjunto mínimo de serviços de média complexidade⁹ (designados EPM-I) para sua população e para a população de outros municípios a ele adscritos. Esses serviços serão financiados com base em um valor *per capita* nacional transferido fundo a fundo ao município.

Várias são às críticas a essa Norma¹⁰. Discute-se a criação de inúmeros novos conceitos e a sobreposição de uma infinidade de planos e instrumentos de programação e controle que tornam a gestão do sistema de saúde demasiadamente burocratizada. Mais ainda, questiona-se a definição de um valor *per capita* para os procedimentos de média complexidade que, provavelmente será realizado com base em valores de séries históricas de produção.

Os defensores da municipalização criticam ainda a excessiva centralização das decisões de regionalização na esfera federal e estadual, denominando esse processo de “descentralização de cima para baixo”. Os mecanismos propostos gerariam perda de autonomia municipal e excessiva rigidez no processo de habilitação de municípios, que passam a depender menos da vontade política e capacidade de gestão das instâncias municipais e mais da existência de serviços nos respectivos territórios.

⁸ Módulo assistencial é definido, na NOAS 01/01, como a “base territorial que apresente resolubilidade correspondente ao primeiro nível de referência de média complexidade, constituído por um ou mais municípios”.

⁹ O Bloco de Procedimentos de Média Complexidade foi reorganizado em três grandes elencos de procedimentos (EPM-I, EPM-II e EPM-III, chamados daqui para frente de M1, M2 e M3, respectivamente), admitindo-se incorporação tecnológica diferenciada e gradativa entre serviços e entre diferentes municípios que compõem uma dada microrregião ou região de saúde nos estados. Os serviços integrantes do primeiro nível de referência em média complexidade compreendem: laboratório, radiologia simples, ultra-sonografia obstétrica, atendimento psicoterápico, fisioterapia básica, algumas ações odontológicas especializadas e leitos hospitalares para atendimento do parto normal, primeiro atendimento em clínica médica e pediatria.

¹⁰ Carvalho, G (2001a e 2001b) e Sola, J. (2001).

Técnicos e consultores da então Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério (SAS/MS) têm posição contrária. Defendem que, pelos dispositivos da NOAS, o desenho da regionalização e a definição do status de gestão de cada município deixa de ser um atributo isolado e de decisão solitária de cada município. A escolha das sedes de módulo e dos pólos microrregionais passa a ser uma decisão conjunta dos municípios vizinhos, sob coordenação do estado federado. A descentralização passa a se dar não por meio de um modelo bipolar município-Ministério (“de baixo para cima”), mas de “baixo para os lados”, de “cima para baixo”, “dos lados para os lados”, de forma complexa e interativa. A NOAS induziria uma certa “solidariedade forçada” entre os municípios interrelacionados na assistência, de forma a minimizar os conflitos distributivos e a redução das barreiras ao acesso de pacientes.

Os críticos da NOAS também afirmam que está implícito na norma que o Ministério da Saúde é responsável pela alta complexidade; os estados, pela média; e os municípios, pela atenção básica. Seus idealizadores rebatem as críticas assumindo que, de fato, o Ministério da Saúde detém responsabilidade especial sobre a alta complexidade. Como a cobertura desses serviços deve ser necessariamente garantida em outros estados, a questão passa a ser alçada a uma esfera supraestadual, isto é, nacional. Com esse propósito, foi, recentemente, criada a Câmara Nacional de Regulação da Alta Complexidade (CNRAC) para garantir o fluxo dos pacientes necessitados desse tipo de procedimento assistencial¹¹.

Para superar os impasses advindos da tentativa de implementação da NOAS 01/01, foi editada a NOAS 01/02. Em linhas gerais, os principais entraves eram resultantes das dificuldades em se estabelecer o comando único sobre os prestadores de serviços de média e alta complexidade e assegurar a totalidade da gestão municipal nas sedes dos módulos assistenciais, bem como da falta de clareza quanto à explicitação dos mecanismos necessários ao gestor estadual para garantir as referências intermunicipais.

A questão central tratada na NOAS 01/02 diz respeito à possibilidade não apenas de os municípios em Gestão Plena do Sistema, como também os habilitados na Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada (GPABA), qualificarem-se como sede de módulos assistenciais. Neste caso, porém, é esta-

¹¹ A CNRAC indicará à SES, após consultados os hospitais referenciais/consultoras, qual o Estado que estará apto a receber o paciente para a execução do procedimento.

belecido o comando único do estado sobre os prestadores de serviços, o que trouxe assim maior flexibilidade para a qualificação de microrregiões.

Na Norma também é explicitado o Limite Financeiro da Assistência do estado que deverá ser programado e composto pela parcela de recursos financeiros, sob gestão municipal, para o atendimento da população residente; pela parcela para o atendimento das referências intermunicipais; pela parcela para o atendimento da população residente sob gestão estadual e por outros recursos sob gestão estadual alocados nos municípios ou na Secretaria Estadual de Saúde (SES). Cita também que “os limites financeiros da assistência devem ser definidos globalmente em cada estado a partir da aplicação de critérios e parâmetros de programação ambulatorial e hospitalar, respeitado o limite financeiro estadual, bem como a definição de referências intermunicipais na PPI”.

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

A análise da legislação que implementou e consolidou o SUS e redefiniu as responsabilidades da União, estados e municípios mostra várias tendências do processo de descentralização da saúde.

Observa-se que, gradativamente, buscou-se estabelecer diretrizes para a descentralização prioritária da atenção básica (principalmente, através da NOB 01/96 que criou o PAB) e, só mais recentemente, inicia-se o estabelecimento de regras mais contundentes quanto à descentralização da média e alta complexidade (NOAS). No que tange à alta complexidade, principalmente, essas regras norteiam aspectos relacionados ao acesso e regulação dos serviços de saúde no âmbito do SUS, mas pouco foi realizado no sentido de modificar sua lógica de financiamento.

Quanto à organização do sistema, é verificado inicialmente um movimento de forte municipalização das ações e serviços de saúde, seguido da busca de estruturação de redes regionalizadas e hierarquizadas. Houve necessidade, portanto, de retomar uma escala de produção em saúde – a qual se encontra, no momento atual, excessivamente fragmentada – que assegure maior eficiência ao sistema e que permita o estabelecimento de uma rede de atenção integral à saúde.

No que diz respeito aos papéis dos gestores, observa-se não só a responsabilidade quanto à contratação, controle, cadastramento, auditoria e pagamento, como também uma preocupação em se estabelecer rotinas de avaliação e regulação de prestadores.

No tocante ao financiamento, verifica-se a ampliação do critério *per capita* de alocação de recursos, que, primeiramente, estava restrito apenas ao PAB e que, recentemente, incorporou os procedimentos do primeiro nível de referência em média complexidade (M1). Evidencia-se também uma nítida tendência para que parcelas crescentes dos recursos sejam repassadas com base em programação (PPI), em detrimento de pagamentos diretos a prestadores ou com base em séries históricas de gasto. A NOAS procura reorganizar o processo de programação, que não foi implementado com sucesso durante a vigência da NOB 96, dividindo-a em três grandes grupos: assistência, sob a coordenação do MS; vigilância, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); e epidemiologia e controle de doenças, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Tendo em vista o grande número de instrumentos normalizadores, essa seção será dedicada à sistematização dos papéis desempenhados pelos gestores do SUS.

COMPETÊNCIAS DAS TRÊS ESFERAS FEDERADAS

A Constituição Federal consagrou como dever do Estado, isto é, dos três níveis de poder, o direito de todos os cidadãos à saúde e ao acesso universal e igualitário às suas ações e serviços. As competências conjuntas da União, Estados e Municípios foram estabelecidas para assegurar esse direito, por meio de diretrizes básicas para a organização e financiamento do SUS (Lei Orgânica da Saúde). A definição de competências conjuntas é retomada na NOAS com respeito, em linhas gerais, às atribuições de controle, regulação e avaliação do SUS pelos três níveis de governo e, em particular, à definição de responsabilidades pelos serviços de alta complexidade (acesso e regulação).

A legislação reserva à União a competência, em geral, para formular políticas, definir normas e coordenar o sistema nacional (Lei 8.080/90), bem como incentivar o gestor estadual (NOB 01/96). A NOAS dá ênfase ao papel da União em relação à política de alta complexidade, que vai desde a definição de normas até o seu financiamento.

Quanto à competência dos Estados e do Distrito Federal, a Lei Orgânica resume o papel dessa esfera à promoção das condições para que os municípios possam gerir seu sistema e à gestão supletiva de serviços e ações, nos casos em que os municípios não estejam aptos para tanto. A atuação supletiva dos estados também está presente na formulação de políticas e no controle de ações. Em geral, os estados não apresentam competência privativa já que, em grande parte, atuam supletivamente ou complementarmente ao município. O seu papel, portanto, não ficou claramente definido.

A NOB 01/96, além de reforçar as competências estabelecidas na Lei 8.080/90, agrega a idéia embrionária do Estado como motor da integração dos sistemas municipais, que, no entanto, não foi implementada na vigência dessa Norma. Na Lei Orgânica, o Estado participa do processo de regionalização como regulador e não como promotor. Vê-se, portanto, uma tendência à crescente participação do Estado no processo de regionalização que se consubstancia, de fato, com a NOAS, visto que a NOB 01/96, embora reconhecendo um papel coordenador aos estados, não institui os instrumentos adequados para seu exercício.

A NOAS 01/02, como foi mencionado, estabelece diversos instrumentos, como o Plano Diretor de Regionalização, que norteiam o processo de regionalização, tendo o estado como seu coordenador. Enquanto a legislação anterior enuncia o princípio da regionalização e traça linhas gerais sobre a atuação do estado dentro deste contexto, a NOAS incorpora mecanismos formais para a formação de uma rede regionalizada e hierarquizada de serviços de saúde, apresentando critérios e requisitos para a qualificação de microrregiões/regiões de saúde.

Quanto ao papel dos municípios no SUS, já na Constituição de 1988, é estabelecido que a esses entes compete prestar serviços de atendimento à saúde. A Lei Orgânica estabelece, mais especificamente, que cabe aos municípios “planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde”. Segundo a NOB 01/96, compete ao município o controle, a avaliação e auditoria dos prestadores de serviços de saúde situados em seu território. Verifica-se que as Normas posteriores à NOB 01/96 não tratam especificamente das competências dos municípios, visto que o seu papel já tinha sido claramente traçado e a municipalização dos serviços e ações alcançada com êxito. Caberia, como foi realizado pela

NOAS, voltar a atenção para a definição das competências dos estados, de forma a avançar no processo de descentralização, considerando a formação de sistemas regionalizados e integrados de saúde.

RESPONSABILIDADES DAS CONDIÇÕES DE GESTÃO DO SUS

A NOAS estabelece que os estados habilitados na Gestão Avançada do Sistema Estadual (GASE) devem, entre outras atribuições, elaborar a PPI, coordenar os sistemas de referência e executar operações complexas voltadas ao controle de doenças que possam beneficiar-se de economias de escala. Os estados em Gestão Plena do Sistema Estadual (GPSE) acumulam os atributos da GASE. A diferença fundamental entre uma e outra forma de gestão é que, na GPSE, o estado é responsável pela contratação, controle, auditoria e pagamento do conjunto dos serviços sob sua gestão, além de seu cadastro e avaliação – essas últimas duas responsabilidades introduzidas pela NOAS –, e passa a receber as transferências para o custeio dos serviços sob sua gestão diretamente, no regime fundo a fundo, aliado à maior autonomia de alocação interna desses recursos.

Ao se comparar a NOB 01/96 com a NOAS 01/02, percebe-se, basicamente, que a NOAS adiciona responsabilidades referentes à organização do processo de regionalização, como a elaboração do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e a viabilização dos Termos de Compromisso para Garantia de Acesso¹². Há uma nítida preocupação com as referências intermunicipais e com a elaboração da PPI. Sendo assim, para se habilitarem às condições de gestão da NOAS 01/02, os Estados devem apresentar o PDR, a PPI e a comprovação de alimentação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Além disso, o Estado torna-se também responsável pela coordenação e acompanhamento dos indicadores de atenção básica.

Diferentemente da Gestão Avançada do Sistema Estadual, os estados em GPSE devem ter 50% de seu Limite Financeiro da Assistência comprometidos com transferências regulares e automáticas aos municípios. Cabe notar que, com a NOAS, é abolido, para os estados em Gestão Avançada, o requi-

¹² Esse documento consolida pactos entre gestores municipais no âmbito da PPI. Deve conter metas físicas e financeiras quanto aos serviços a serem ofertados nos municípios de referências, bem como os compromissos assumidos pelas SES e SMS.

sito de comprometimento de percentual do Teto Financeiro da Assistência com esse tipo de transferência (que era de 30% na NOB 01/96). Também é retirada a exigência de que uma certa proporção de municípios esteja habilitada no estado (60% dos municípios em estados na Gestão Avançada e 80%, na Gestão Plena). Em outras palavras, verifica-se uma flexibilização dos requisitos para a habilitação dos estados, principalmente no que diz respeito à Gestão Avançada, de forma a torná-la mais viável e interessante *vis-à-vis* os poucos benefícios monetários advindos dessa habilitação.

Supondo que os municípios em GPSM, habilitados pela NOB 01/96, tenham cumprido a obrigatoriedade de se atualizarem nas regras estabelecidas pela NOAS 01/01, tem-se, atualmente, três formas de gestão municipal: gestão plena da atenção básica, gestão plena da atenção básica ampliada e gestão plena do sistema municipal.

Os municípios, independentemente da forma de gestão em que estejam habilitados, são responsáveis pela elaboração da programação municipal, pela gerência de unidades ambulatoriais próprias, do estado ou da União, em conformidade com decisões da CIB e da CIT e pela prestação de diversos serviços de saúde, entre outras atribuições.

Os municípios em gestão plena de atenção básica ampliada (GPABA) têm as seguintes responsabilidades, adicionalmente àqueles habilitados em GPAB: prestação de serviços/contratação, controle, auditoria e pagamento relativos às áreas estratégicas mínimas, elaboração de Plano Municipal (contendo Agenda de Saúde Municipal e Quadro de Metas) e cadastramento de usuários segundo estratégia do Cartão Nacional de Saúde.

A diferença básica, entre as responsabilidades de municípios em GPABA e em gestão plena do sistema municipal (GPSM) refere-se à alocação dos recursos programados no próprio município que, no primeiro caso, fica restrita aos serviços básicos do PAB-A e à proposta de referência ambulatorial especializada e hospitalar e, para a gestão plena do sistema municipal, inclui todos os serviços de saúde, inclusive as referências.

Os municípios em GPABA são responsáveis pela prestação e contratação de serviços, controle, auditoria e pagamento dos procedimentos cobertos pelo PAB acrescidos dos procedimentos das áreas estratégicas mínimas. Os municípios em GPSM devem garantir a prestação de serviços no território municipal, inclusive os de referência à população não residente, e dos demais serviços que não estão disponíveis no próprio município. Desempenham

também as tarefas de contratação, controle, auditoria, cadastro, pagamento e avaliação de todos os prestadores de serviços localizados no município.

A NOAS incorporou ao elenco de responsabilidades dos municípios em GPSM a assinatura de Pacto da Atenção Básica com o Estado¹³ e a integração dos serviços existentes no município aos mecanismos de regulação ambulatoriais e hospitalares. Vários dos requisitos à habilitação municipal passaram a incluir, com a NOAS, inúmeros instrumentos que possibilitam sua comprovação formal (por meio do SIOPS, de acordo com pactuação da ANVISA e FUNASA, entre outros).

Ademais, conforme foi mencionado anteriormente, a NOAS, ao definir o conceito de regiões e microrregiões de saúde, estabeleceu requisitos para sua qualificação, como, por exemplo: habilitação dos municípios-sede dos módulos assistenciais em GPSM ou GPABA e de todos os demais em GPABA; comprovação, pelos municípios-sede, da capacidade de ofertar o conjunto dos serviços correspondentes ao primeiro nível de referência intermunicipal com suficiência, para sua população e para a população de outros municípios a ele adscritos; comprovação, pelos municípios-pólo, da capacidade de ofertar um conjunto de serviços correspondentes a um nível de atenção acima do módulo assistencial; entre outros.

Resultados do Processo de Descentralização da Saúde

Quanto ao número de municípios habilitados em formas de gestão descentralizadas, até março de 2000, verificou-se que 4.855 municípios estavam habilitados à Gestão Plena da Atenção Básica, o que representa 88,7% do total de municípios e corresponde a 52,5% da população brasileira.

Tabela 2. Municípios habilitados à Gestão Plena da Atenção Básica e cobertura populacional por região – março de 2000

Região	Municípios	Municípios habilitados	%	Pop. total	Pop. coberta	%
Brasil	5.506	4.885	88,7	163.947.554	86.087.395	52,5
Norte	449	373	83,1	12.133.705	7.357.452	60,6
Nordeste	1.787	1.651	92,4	46.289.042	31.596.042	68,3
Sudeste	1.666	1.341	80,5	69.858.115	24.066.322	34,5
Sul	1.159	1.100	94,9	24.445.950	17.318.386	70,8
Centro-Oeste	445	420	94,4	11.220.742	5.749.193	51,2

Fonte: SPS/MS e DATASUS/MS

¹³ Esse Pacto é um instrumento formal de negociação entre gestores das três esferas de governo, em que são acordadas metas a serem alcançadas em relação a indicadores de saúde previamente definidos.

Com relação à Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, até março de 2000, 512 municípios, ou seja, 9,3% do total de municípios brasileiros – onde vivem 39,2% da população – haviam se habilitado nesta forma de gestão, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 3. Municípios habilitados à Gestão Plena do Sistema Municipal e cobertura populacional por região – março de 2000.

Região	Municípios	Municípios habilitados	%	Pop. total	Pop. coberta	%
Brasil	5.506	512	9,3	163.947.554	64.201.038	39,2
Norte	449	51	11,4	12.133.705	4.296.967	35,4
Nordeste	1.787	125	7,0	46.289.042	14.511.900	31,4
Sudeste	1.666	269	16,1	69.858.115	34.906.454	50
Sul	1.159	43	3,7	24.445.950	6.988.727	28,6
Centro-Oeste	445	24	5,4	11.220.742	3.496.990	31,2

Fonte: SPS/MS e DATASUS/MS

Entre os 26 estados e o Distrito Federal, no mesmo período, apenas quatro (Alagoas, Distrito Federal, Santa Catarina e Ceará) estavam habilitados à Gestão Plena do Sistema Estadual e outros quatro Estados (São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) à Gestão Avançada do Sistema.

A tabela 5 mostra que o percentual de recursos financeiros descentralizados para estados e municípios subiu de 7,1% em 1993 para 39,8% em 2000. Esse percentual seria ainda mais significativo, caso fossem retiradas as despesas “não descentralizáveis”, como pessoal, inativos e pensionistas, e como o pagamento da dívida (amortização e os encargos financeiros). Em termos absolutos, o montante de recursos descentralizados para os municípios aumentou de R\$ 282,4 milhões em 1993 para R\$ 7,5 bilhões em 2000 (tabela 4).

As explicações para o significativo incremento dos repasses do Ministério da Saúde para a esfera municipal, os quais saltaram de R\$ 2,3 bilhões, em 1996, para R\$ 7,6 bilhões em 2000, encontram-se na implementação do PAB, estabelecido pela NOB 01/96, e no crescimento do número de municípios habilitados na gestão plena e que, portanto, recebiam maior soma de recursos fundo a fundo.

O repasse dos recursos financeiros para a gestão estadual teve comportamento mais estável e modesto. Em 2000, por exemplo, alcançou a cifra de R\$ 1,8 bilhão. Isso pode ser explicado, por um lado, pela tendência municipalista observada no processo de descentralização na saúde e, por outro, pelo fato de que os estados estavam mais reticentes na assunção das responsabilidades inerentes à gestão descentralizada.

Tabela 4. Transferências de recursos da saúde para estados e municípios

Natureza da Despesa	Em R\$ milhões constantes DEZ/2000							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Transf. Estados e DF	914,43	420,22	635,10	271,80	544,09	757,57	1028,79	1842,25
Transf. Municípios	282,44	387,24	1290,65	2260,33	3282,75	5589,25	7170,62	7566,19
Total	16893,28	17127,48	24484,35	21247,31	25510,11	23244,26	23926,78	23616,44

Fonte: Datasus/MS

Tabela 5. Transferências de Recursos da Saúde para Estados e Municípios – percentual sobre o gasto total do MS

Natureza da Despesa	Em percentual							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Transf. Estados e DF	5,41	2,45	2,59	1,28	2,13	3,26	4,30	7,80
Transf. Municípios	1,67	2,26	5,27	10,64	12,87	24,05	29,97	32,04

Fonte: Datasus/MS

Os dados da Tabela 6 também corroboram o avanço verificado na descentralização dos recursos direcionados ao pagamento de ações e serviços de saúde. Os pagamentos diretos por procedimento, que representavam 71,3% do gasto total em assistência hospitalar e ambulatorial em 1997, passaram a responder por 33,6% dos gastos em 2001. Por sua vez, as transferências, que representavam 28,7% do gasto total em 1997, passam a responder por 65,5% do gasto em 2001. Nota-se que a participação dos recursos transferidos para a atenção básica no total das transferências vem aumentando de 32,4% em 1998 para 37,3% em 2001. Os recursos repassados para a média e alta complexidade da atenção à saúde que, em 1998, representavam 28,4% do total dos gastos do MS, passaram a representar 40,7%. Verifica-se, portanto, que a descentralização de recursos para os atendimentos secundário e terciário – serviços em que atuam grande parte dos consórcios – foi ainda mais significativa que o repasse para a atenção básica.

Tabela 6. Gastos do Ministério da Saúde com pagamentos diretos e transferências

Grupo de Despesa	R\$ 1.000 de dez/2000									
	1997		1998		1999		2000		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Pagamentos diretos	7.331.978	71,3	4.276.805	58,0	5.957.214	45,9	5.066.245	39,0	4.566.897	33,6
Transferências - média e alta comp.	2.945.353	28,7	2.089.604	28,4	4.255.561	32,8	4.730.688	36,4	5.529.556	40,7
Transferências - atenção básica	0	0,0	1.003.895	13,6	2.772.104	21,3	3.196.689	24,6	3.379.325	24,8
Transferências - ações estratégicas	0	0,0	0	0,0	18	0,0	0	0,0	123.247	0,9
Total	10.277.330	100,0	7.370.304	100,0	12.984.897	100,0	12.993.622	100,0	13.599.025	100,0

Fonte: MS/Datasus

O aumento dos recursos transferidos às esferas subnacionais se deu, entretanto, por meio de mecanismos que vinculam as transferências a ações e serviços específicos a serem executados pelos estados e municípios. É preciso,

portanto, analisar o avanço da descentralização não só pela ótica quantitativa, mas também se levando em conta a gestão dos recursos descentralizados. As últimas normas da saúde, principalmente a NOAS 01/01, corroboram essa lógica: estabeleceram uma série de critérios para a habilitação de municípios, ampliando as transferências, por um lado, mas, por outro, engessando ainda mais a gestão desses recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, L. O. M. de.** *SUS Passo a Passo - Normas, Gestão e Financiamento*. São Paulo, Ed. Hucitec, 2001.
- ANDRADE, M. V. e LISBOA, M. de B.** *A economia da saúde no Brasil*. In: LISBOA, M. de B. e MENEZES-FILHO, N. A. (Org.). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, 2001.
- BARROS, M. E., PIOLA, S. F. e VIANNA, S. M.** *Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*. Texto Para Discussão nº 401, IPEA. Brasília, 1996.
- CAMPOS, F.C.** *Gestão Intergovernamental e Financiamento do Sistema único de Saúde: Apontamentos para Gestores Municipais*. Gestão Municipal: Textos Básicos, p. 79-110. Brasília, Ministério da Saúde, 2001.
- CARVALHO, G.** *Comentários à Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-01-2001*. Brasília, 2001^a (mimeo).
- CARVALHO, G.** *A prática da recentralização do SUS pelo MS*. Brasília, 2001b (mimeo).
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE.** Nota Técnica nº 01, ST/CONASS, 2002.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE.** *O que muda com a NOAS 01/2002?* Nota Técnica nº 02, ST/CONASS, 2002.
- COSTA, N. R.** *A descentralização do sistema público de saúde no Brasil: balanço e perspectiva*. In: NEGRI, B. e DI GIOVANNI, G. *Brasil: Radiografia da saúde*. e (Orgs). Campinas, IE, Unicamp, 2001.

COSTA, N.R., BARROS Silva, P.L e RIBEIRO, J.M *Inovações organizacionais e de financiamento: experiências a partir do cenário institucional*. In: NEGRI, B. e DI GIOVANNI, G. Brasil: Radiografia da saúde. e (Orgs). Campinas, IE, Unicamp, 2001.

GARSON, S. e ARAÚJO, E. *Federalismo Fiscal. Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?*. Informe-se BNDES, Secretaria para Assuntos Fiscais, nº 23, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos Sociais. Políticas Sociais 3. Acompanhamento e Análise. Brasília, ano 2, agosto de 2001.

MARQUES, R. M. e MENDES, A. *O financiamento da atenção à saúde no Brasil*. Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde.

MÉDICI, A. *El desafío de la descentralización. Financiamiento público de la salud en Brasil*. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2002.

MENDES, E.V. *Os grandes dilemas do SUS: Tomos I e II*. Salvador, BA: Casa da Qualidade Editora, Saúde Coletiva, nº 4, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Relatório Interno. Brasília, MS, 1999.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Proposta de Regionalização da Assistência à Saúde*. 2ª versão preliminar para discussão interna do MS e exposição à CIT em 20/7/2000. Secretaria de Assistência à Saúde, Departamento de Descentralização da Gestão da Assistência, 2000a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Assistência à Saúde. Regionalização da Assistência à Saúde: *Aprofundando a descentralização com equidade no acesso* (NOAS-SUS 01/01). Brasília, 2001a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Assistência à Saúde. Departamento de *Descentralização da Gestão da Assistência. Organização e Programação da Assistência: subsídios para a programação da assistência ambulatorial e hospitalar* (versão preliminar). Brasília, Ministério da Saúde, 2001b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Assistência à Saúde. *Relatório de Gestão (1998-2001)*. Brasília, Ministério da Saúde, 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde. *Política de Descentralização e Mecanismos de Alocação de Recursos no SUS: Normas Operacionais e Emenda Constitucional. n. 29. In: Metodologia de Alocação Equitativa de Recursos.* Sílvia Porto (coord.) Rio de Janeiro, ENSPTEC, 2002.

PIOLA, S. *Antecedentes, organização e processo de descentralização do Sistema Único de Saúde.* Brasília, 2000 (mimeo).

REIS, C. O; RIBEIRO, J.A e PIOLA, S.F. *Financiamento das Políticas Sociais nos anos 1990: O caso do Ministério da Saúde.* Texto para Discussão nº 802. Brasília, IPEA, 2001.

RODRIGUES, V. & ARRETCHE, M. *Universalizar e Descentralizar a Atenção à Saúde. In: Descentralização da Saúde no Brasil.* Brasília, IPEA, 1996 (mimeo).

SOLA, J. *Algumas preocupações em relação à PPI.* Vitória da Conquista – BA, 2001, (mimeo).

A formação assimétrica da sociedade brasileira – fator de exclusão e violência¹

Sergio Senna

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Defesa Nacional e Segurança Pública

O recrudescimento da violência generalizada trouxe ao primeiro plano das discussões sociais esse tema importante, profundo e não trivial. A pesquisadora venezuelana Rosa del Olmo, em trabalho sobre o narcotráfico, apresenta que existe muita confusão no discurso universal, atemporal e a-histórico sobre a violência. Argumenta que não há como entender a violência de forma dissociada de suas raízes sócio-históricas.

Nesse contexto, o fenômeno do paralelismo, muito empregado nas explicações semânticas e sintáticas, é adequado para introduzir a idéia de que, numa sociedade, somente é possível colher o que foi plantado ao longo de sua história, pois o momento atual é coerente, paralelo com o ocorrido no seu passado.

Até mesmo a Bíblia Sagrada sustenta essa idéia, ao questionar se de uma mesma fonte pode jorrar água doce e salgada simultaneamente. Assim, como os anéis do tronco de uma árvore revelam as condições pelas quais passou o vegetal, as marcas sociais podem revelar como ocorreu o estabelecimento e o desenvolvimento da violência, em determinado povo. Conseqüentemente, a iniquidade e assimetria das relações de poder estabelecidas durante a nossa história estão no centro da questão da violência e da exclusão.

¹ O presente trabalho é uma introdução ao tema sociedade, violência e exclusão social que será desenvolvido pelo autor em outros artigos.

Alguns eventos típicos do jovem Brasil mostram, claramente, que a violência cotidiana não é um fenômeno isolado, mas possui fatores associados desde o período da colonização. A exclusão social, a carência de liberdade e a violência foram imbricadas durante o processo de formação e estabelecimento da nação.

Segundo Geraldo Pieroni (1999), entre 1580 e 1720, cerca de 17 mil portugueses foram banidos da sua terra. Muitos desses exilados foram destinados ao Brasil, principalmente nas primeiras décadas do período colonial. Um documento da Câmara de São Paulo, datado de 1613, conta que “talvez há hoje, nesta vila, mais de 65 homiziados, não tendo ela 190 moradores”. Esse registro serve de indicador da origem social de parte de nossos pioneiros. Durante a análise de quatro mil processos de banimento de portugueses para o Brasil, foram encontrados acusados de bigamia, feitiçaria, crimes contra a fé e “cristãos novos”, todos excluídos de sua própria pátria e partícipes do processo de formação da sociedade brasileira.

No entanto, durante os 500 anos de história do Brasil, pode-se notar que uma luta ardorosa pela liberdade e pela inclusão social vem sendo travada. Luta que se insurgiu contra as diferenças do sistema político-econômico estabelecido pela transição do mercantilismo para o capitalismo. Nesse período, foram necessários grandes contingentes humanos para a consecução dos objetivos econômicos de uma pequena parcela da população que emergia ao domínio, o que criou condições para o estabelecimento de muitas diferenças sociais.

Estrategicamente utilizado nesse contexto histórico-econômico, o castigo físico foi amplamente empregado como meio de dissuasão popular e exclusão. A sua corrente utilização expunha a iniquidade do sistema de conformação social vigente à época. Mesmo a lei, editada em 5 de março de 1790, que proclamava o desuso dos tormentos, não teve força para evitar que essa modalidade de suplício continuasse sendo utilizada por mais de 100 anos. A “sociedade” estava convencida de que os excluídos deviam ser punidos com crueldade.

No início do século XX, o castigo físico era utilizado em nosso sistema educacional como forma de excitar a memória infantil. Submetidas a esses suplícios, as crianças brasileiras tinham a sua estrutura de personalidade for-

mada com base na aplicação de punições. Fundamental para a formação de uma sociedade, a educação nacional estava permeada pela violência.

Outro exemplo oferecido pela história é o dos marinheiros do encouraçado Minas Gerais. Cansados das arbitrariedades cometidas, deflagraram a Revolta da Chibata, em 22 de novembro de 1910, para reivindicar um tratamento mais humano, justo e não excludente. Nesse episódio, foram traídos pelo Governo, que lhes subtraiu a liberdade prometida. Não obstante, João Cândido, o líder do movimento, passou para a história como “o Almirante Negro”, aquele que acabou com a chibata na Marinha do Brasil.

Para oferecer suporte a esses arbítrios, foram criados diversos diplomas legais que fundamentaram a doutrina da exclusão e o reinado da violência. A criminalização da vadiagem e da greve foi utilizada como instrumento de provimento de mão-de-obra, posta a serviço da crueldade legalmente fundamentada. Introduzidos na codificação brasileira em 1890, levou quase um século para que tais crimes fossem banidos do nosso ordenamento jurídico. Não é difícil imaginar o que tal ambiente social causou ao povo brasileiro, sendo possível inferir que a própria sociedade tem preparado cuidadosamente os seus criminosos há muito mais de 100 anos.

A grande separação que houve entre as raças formadoras da etnia brasileira foi outro fator que contribuiu para o aumento do débito social herdado pela presente geração. A mulher negra, por exemplo, foi discriminada e marginalizada durante toda a história do Brasil. Serviu como escrava, reprodutora, objeto de prazer e exploração dos senhores. Desprovida de conquistas sociais durante décadas, passou de ex-escrava a mal-assalariada, da senzala à favela, de ama-de-leite a mãe solteira. Nenhum outro segmento da população brasileira viveu tamanha desestruturação psicológica e social.

Solidariamente à questão racial estão a instabilidade e arbitrariedade políticas, que serviram de amálgama para a consolidação das diferenças sociais referidas. Assim, uma análise do recente processo político brasileiro ajuda a explicar o porquê da explosão de violência vivida na atualidade. Nesse sentido, o estudo dos eventos políticos ocorridos a partir da segunda metade do século XX é especialmente importante para a compreensão do momento atual.

Nos meados da década de 40, a Doutrina da Segurança Nacional foi responsável pelo embasamento teórico de décadas de exclusão. Disseminada por

militares norte-americanos, teve a origem da sua difusão no *National War College*. O objetivo dessa ideologia era garantir metas de segurança para implantar uma geopolítica para todo o Cone Sul do Continente Americano capaz de bloquear o perigo expansionista do comunismo internacional. Portadora de um discurso desenvolvimentista, prometeu diminuir as diferenças sociais e promover a liberdade que, nesse período, recebeu severas restrições, paradoxalmente ao que a doutrina sustentava.

Varrido por períodos ditatoriais, o Brasil teve grande parte de sua população excluída dos processos importantes da construção de uma grande nação. Estabelecido o Estado hobbesiano, o super-leviatã, o país foi assolado pela produção de leis iníquas que, mais uma vez, acentuaram a assimetria social – mergulhou-se no jogo da bipolaridade mundial. A Lei de Segurança Nacional foi um desses instrumentos e levou às barras militares muitos dos que lutavam pela liberdade, igualdade e fraternidade, o que auxiliou a produzir o que se vê hoje: a violência.

Nessa época, cunhou-se o termo “inimigo interno”, expressão maior da exclusão do compatriota-cidadão, que exemplifica a violência a que foi submetida a nação nesse período. Qualquer pessoa podia ser considerada, potencialmente, uma ameaça à Segurança Nacional. Uma vez mais, O Estado fez uso de instrumentos legais iníquos para estabelecer a exclusão. Porém, a história recente do país revela que a cidadania é conquistada em um processo de retomada da simetria social e se constitui em fruto de muita luta e sacrifício.

A alternativa viável para a solução do problema da violência que se apresenta para a sociedade brasileira é a reparação do débito social de exclusão construído ao longo dos séculos de existência do Brasil. Tamanha dívida não será quitada em pouco tempo, mas poderá ser paga por meio do processo de aperfeiçoamento da democracia que hoje vivemos e da construção de uma nova sociedade, fundamentada em pressupostos diversos dos vividos até o momento.

Essa reparação envolve a construção de espaços nítidos de liberdade, segurança e justiça.

Um espaço de liberdade, para que seja possível o exercício e o desfrute dos mais diversos direitos fundamentais, atributos jurídicos dos quais nenhum

homem jamais pode ser privado. Sobre isso, Norberto Bobbio (1992) afirma que é necessário ultrapassar o discurso da importância dos direitos humanos por meio de ações que, efetivamente, proporcionem o provimento dessas garantias a todo ser humano.

Um espaço de segurança, que proporcione a tranquilidade, salubridade e possibilite o desenvolvimento sadio da sociedade brasileira. Que seja um ambiente fértil para o culto dos valores necessários ao fortalecimento da estrutura familiar e das instituições basilares de uma nação forte.

Um espaço de justiça, no qual cada brasileiro esteja seguro de que encontrará amparo, quando tiver os demais espaços arbitrariamente invadidos. É possível que essa seja a mais difícil tarefa. Sobre esse tema, Foucault afirmava que seria necessário inventar a nova justiça, quicá anteendo a importância e necessidade dessa esfera para a manutenção das demais premissas.

O estabelecimento desses espaços constitui-se em condição para o início do pagamento de débito social formado no contexto dos eventos históricos narrados. Por meio dos exemplos abordados é possível verificar que o lema da Inconfidência Mineira, longe de ser apenas um eco do pensamento de heróis do passado, é tão atual quanto cada um dos milhões de brasileiros que iniciaram o século XXI. Deve ser a nossa obsessão para o tempo presente: liberdade, ainda que tardia. Esse é um caminho para a cura da exclusão, da assimetria social, da violência.

Bibliografia

- ARRUDA, Antônio. *ESG: História de sua doutrina*. São Paulo: GRD, 1983.
- MAESTRI, M. *Cisnes negros: uma historia da revolta da chibata*. São Paulo : Moderna, 2000.
- PIERONI, G. VIANNA, M. *Os degredados na colonização do Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1999.
- SAWAIA, B. *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petropolis : Vozes , 2002.
- SILVA, F. C. et al. *Dicionário crítico do pensamento da direita*. Rio de Janeiro: Faperj, 2000.

