

CONFLITOS E SOLUÇÕES NO ORÇAMENTO FEDERAL

Allen Schick

Esta obra trata da política e dos processos de elaboração do orçamento federal e das políticas que surgem daí. Não há discussão completa sobre orçamento sem levar em consideração esses três aspectos. Muitas atividades governamentais combinam processo e política, porém o orçamento é diferente, porque determinadas tarefas básicas precisam ser concluídas a cada ano. Independentemente de quão difíceis sejam as escolhas e quão incerto seja o cenário futuro, o presidente precisa apresentar uma proposta e o Congresso precisa autorizar as dotações. Se o presidente ou o Congresso decidirem que não é o momento de fazer mudanças na política tributária ou de abordar determinada proposta legislativa, qualquer um dos dois pode postergar as ações até que se chegue a um acordo. Porém, não podem esquivar-se da sua responsabilidade de decidir sobre o orçamento. Caso contrário, programas federais e organismos param, por ausência de financiamento, e assim, também, o trabalho do governo. Ainda assim, mesmo quando ocorrem paralisações – mais recentemente em 1995-1996 –, no final das contas, chega-se a um acordo entre o presidente e o Congresso.

Na elaboração do orçamento, então, existem conflitos e soluções. A política e o processo têm papel duplo para instigar conflitos e estimular os protagonistas a deixarem de lado suas diferenças. A maneira como os conflitos se desdobram e a forma como são resolvidos variam de ano para ano, mas é possível distinguir dois padrões claros na elaboração do orçamento federal. E um, predominam os procedimentos orçamentários; em outro, os fatores políticos. Parte desta obra detalha os procedimentos pelos quais se tomam as decisões orçamentárias. Esse ambiente orçamentário caracteriza-se por regularidade e previsibilidade, em que os atores sabem o que se espera deles e agem de acordo com isso, os conflitos são silenciados, as decisões orçamentárias são tomadas na margem e predomina o *status quo*.

Há, porém, um outro mundo orçamentário, que não é tão limitado por procedimentos e é imprevisível e turbulento. É um mundo em que ocorrem mudanças substanciais de políticas, ou, pelo menos, em que se buscam grandes mudanças – um mundo em que democratas e republicanos, e às vezes também membros de cada partido, individualmente, lutam, não só por questões incrementais, mas também por causa de decisões e compromissos passados. É um mundo ameaçado pela ruptura, as soluções são geralmente obtidas por meio de negociações no mais elevado nível, entre o presidente e o Congresso. Aqui, os combatentes determinam as regras e traçam o roteiro à medida que avançam. Porém, tal qual o mundo de ordem e tranqüilidade orçamentária, é também um mundo em que, no final das contas, há soluções.

Conflito

Elaborar o orçamento federal é uma tarefa extremamente complexa. Requer a participação ativa do presidente, dos assessores-chave, dos vários membros do Congresso e envolve o esforço de milhares de funcionários dos poderes Executivo e Legislativo, além da atenção de diversos grupos de interesse. Consiste em milhares de decisões, pequenas e grandes, regras e procedimentos complicados e debates sobre a composição e o montante da receita e dos gastos públicos. O processo geralmente é tenso e controverso, pois há muito em jogo e diversas instituições e interesses são afetados quando as decisões orçamentárias são tomadas. O governo arrecada e gasta quase US\$ 2 trilhões, anualmente – valor este equivalente a aproximadamente um quinto do produto interno bruto da nação. O governo federal é a maior fonte de renda de milhares de lares americanos e é o maior investidor em capital físico e humano. A administração da dívida federal faz do governo federal o maior participante de mercados de capitais.

Porém, o orçamento é mais do que uma simples questão de dólares. Ele financia programas e organismos federais e é uma forma vital de estabelecer e perseguir prioridades nacionais. Por meio do orçamento, o governo ajuda milhares de famílias a arcarem com despesas básicas e provê uma rede de segurança financeira para doentes, idosos e outras pessoas dependentes. O orçamento investe no futuro do país, ao custear estradas e

outros bens físicos, bem como a educação e outras benfeitorias humanas. O orçamento, ainda, indica, para aliados e adversários, qual o papel dos Estados Unidos no mundo e é um instrumento-chave de direcionamento da política econômica e de estabilização da renda das famílias.

Estando tudo isso em jogo, não é de se estranhar que a elaboração orçamentária seja, freqüentemente, um processo difícil e conflitante. Apesar do tamanho do orçamento e independentemente deste, nunca há dinheiro suficiente para satisfazer todas as demandas. A elaboração do orçamento envolve uma disputa por dinheiro e pelas coisas que o dinheiro é capaz de comprar. O conflito espalha-se entre os partidos Democrata e Republicano (e freqüentemente dentro deles, também) e entre os poderes Legislativo e Executivo. A elaboração do orçamento gera dissensão entre as comissões do Congresso que detêm poder de decisão e têm jurisdição sobre programas federais e as comissões responsáveis pela alocação dos recursos que controlam grande parcela das despesas públicas e, ainda, entre as comissões responsáveis pela legislação tributária e as encarregadas das decisões sobre gastos.

À medida que o orçamento cresceu e tornou-se proeminente nos contextos político e econômico dos Estados Unidos, o campo de conflito aumentou. Milhares de especialistas e pessoas influentes trabalham em Washington, muitos deles nas equipes das comissões do Congresso e nos órgãos do Executivo. Muitos outros, que representam corporações nacionais, associações comerciais, estados e regiões, governos estrangeiros e outros interesses, mobilizam-se para proteger ou aumentar sua parcela no orçamento. A mídia cobre atentamente as disputas e as questões envolvendo o orçamento, relatando o que acontece nos gabinetes do Executivo e também nas salas do Legislativo. Há anos que o orçamento é o cerne da agenda do presidente, além de ser uma forma de garantir grande parte da produção legislativa do Congresso. Na política nacional, agora é a era da elaboração orçamentária.

Porém, à medida que aumentaram o tamanho e a abrangência do orçamento, ele tornou-se menos flexível e mais restritivo. Um presidente do novo milênio que herda um orçamento de US\$ 2 trilhões poderá ter menos escolhas genuínas a fazer do que tiveram seus antecessores, que trabalharam com orçamentos inferiores a US\$ 100 bilhões. Na geração passada, em 1970, este autor colaborou com um projeto da Instituição Brookings, *Setting*

National Priorities (Estabelecendo Prioridades Nacionais), que analisou e explicou as opções e as escolhas orçamentárias do presidente. O título e o tom dessa publicação otimistamente insinuavam que, por meio do orçamento, o governo poderia estabelecer prioridades e políticas que teriam impacto significativo no bem-estar dos Estados Unidos e dos seus cidadãos. Nessa época, nem tão distante, o orçamento ainda era visto como processo maleável de fortalecimento do poder; melhorava a capacidade de governança de um governo. Por meio de decisões sólidas, o orçamento poderia reforçar as condições econômicas, adquirir defesa custo-eficácia, alocar custos e benefícios de forma humana e eficiente e criar um futuro mais abundante. Atualmente, a elaboração do orçamento, muitas vezes, parece ser um processo limitador, preso a compromissos passados que restringem as opções disponíveis ao governo. Um presidente do século XXI tem menos opções em termos de seguridade social do que teve o presidente Franklin Roosevelt no tempo do estabelecimento do programa, em 1935; e menos opções na área de saúde do que teve o presidente Lyndon Johnson, quando o Medicare e o Medicaid foram promulgados, em 1965. Em determinados anos, o orçamento parece excluir a possibilidade de escolhas genuínas e obriga as oportunidades de amanhã a abrirem espaço para as decisões de ontem.

Como isso é possível? Como pode o orçamento ser, ao mesmo tempo, maior e mais fraco? Como é que pode haver mais recursos, porém permitir menos escolhas; mais programas, mas menos opções. Uma abordagem plena dessas questões exigiria uma investigação sobre as condições da democracia americana no começo do século XXI. A elaboração orçamentária não é o único processo que sofreu perda de capacidade – medido pelo volume de leis, o trabalho legiferante realizado pelo Congresso também enfrentou dificuldades. Ambos foram enfraquecidos por um longo período de governos divididos, abalos na confiança pública, desequilíbrio entre o que os americanos querem do governo e o que eles estão dispostos a dar, em relação a apoio político e financeiro; conflitos prolongados sobre o papel do governo, males sociais que parecem irremediáveis por meio de ações federais, entre outros. O orçamento não pode ser confiável e eficaz se o governo não o é.

Argumentar que o governo federal e o aparato do orçamento estão mais fracos do que já foram antes não implica concluir que iniciativas e

mudanças sejam impossíveis. Ronald Reagan, em 1981, e Bill Clinton, em 1993, demonstraram que liderança presidencial e recursos orçamentários são forças potentes para redirecionar políticas nacionais, alterar leis tributárias e realocar verbas federais. Mostraram que o orçamento pode ser um instrumento de mudança, não precisa ficar preso a políticas e prioridades antigas, a oportunidade de governar pode ser engrandecida e a estrutura do governo pode ser empregada na busca de novos objetivos políticos. Esses dois presidentes exploraram as regras e os procedimentos orçamentários para alterar políticas já instituídas, mesmo que o caminho mais simples fosse aceitar o *status quo*. Cada um investiu muito do escasso capital político logo no primeiro orçamento e gerou diversos conflitos orçamentários. No final das contas, os dois redimensionaram seus objetivos para obter o que podiam, deixando outras questões para batalhas orçamentárias futuras.

Na elaboração do orçamento, a mudança e o conflito andam juntos. Sem este, provavelmente não haveria muito daquela. Os anos 1981 e 1993 foram inaugurais, em que um presidente, de um partido, sucedeu o outro, de partido diferente, e, por isso, não surpreendeu o fato de a palavra mudança ter sido a ordem do dia. Mais recentemente, porém, tem havido muitos outros anos carregados de conflitos: 1995-1996, quando uma nova maioria republicana no Congresso tentou reformular as prioridades nacionais; 1997, quando o Congresso e o presidente discutiram, e finalmente concordaram, sobre uma medida para liquidar o déficit; e 1998 e 1999, quando o presidente e o Congresso discordaram sobre leis que fixavam as dotações.

Soluções

Pressupor a existência de intensos conflitos como inevitável implicaria desconsiderar os vários anos – o que foi mais raro na década de 1990 do que nas anteriores – em que as questões orçamentárias eram resolvidas tranquilamente, com pouca fanfarra e com pouco esforço para alterar significativamente o curso das políticas governamentais. A ausência e a mitigação de conflitos são tão próprias do orçamento como os são a explosão e a ampliação deles. Três dos dez anos da década de 1990 (1991,

1992 e 1994) foram períodos orçamentários tranquilos, em que o presidente solicitou, e o Congresso examinou, poucas propostas de mudanças de políticas.

A elaboração orçamentária possui duas características que lhe são inerentes – uma, que amplia a abrangência do conflito; e outra, que a restringe. O conflito é ampliado pelo atrito a respeito de quem paga e de quem se beneficia, a respeito de como será a distribuição do ônus tributário, quais programas serão expandidos e quais serão reduzidos. O orçamento é um processo alocativo, no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É também um processo de redistribuição, em que alguns ganham porque outros perdem, alguns recebem do governo mais do que contribuem na forma de impostos e outros recebem menos. É um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos, que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. É um processo de racionamento em que se soluciona o orçamento pela exclusão de alguns daqueles que reivindicam. É um processo em que, de forma expressa ou indireta, o governo decide sobre o papel que deve desempenhar e define prioridades. Tudo isso aumenta o potencial de conflitos não só no palco maior da política americana – entre republicanos e democratas e entre o presidente e o Congresso –, mas também na coxilha, no interior de agências governamentais, quando os primeiros pedidos de orçamento são preparados, nos grupos de interesse e empresas de *lobby*, em que são redigidos os enredos para se conseguir apanhar uma fatia maior da torta, e nos governos estaduais e locais, que vêem o Tesouro Federal como um grande banco de fontes a cuja justa cota eles têm direito.

Mas outro elemento da elaboração orçamentária, que a leva em direção oposta, contém conflitos e restringe ambições. Isso surge da característica mencionada no parágrafo de abertura, de que o orçamento precisa ser solucionado. A contenção de conflitos começa nos estágios iniciais do processo, quando os demandantes pedem menos do que desejam, e continua até as etapas finais, quando os opositores deixam de lado as diferenças restantes para chegar a um acordo. A elaboração do orçamento raramente é uma guerra aberta, pois, se assim fosse, nem os melhores esforços dos envolvidos levariam a uma conclusão.

Não é somente a resignação que permite que o orçamento se resolva. O processo em si traz ordem e rotina para demandas e decisões orçamentárias. Os procedimentos orçamentários regulam conflitos, ao dividirem tarefas e papéis, ao estabelecerem expectativas e prazos para as ações e ao limitarem a extensão das questões a serem consideradas. Os conflitos são amortecidos pelas rotinas orçamentárias, pelas tarefas repetitivas realizadas com pouca ou nenhuma mudança, ano após ano, e pelo comportamento padronizado dos participantes. Os que elaboram o orçamento normalmente estão dispostos a fazer acordos, o que, em geral, não ocorre quando questões outras, que não o orçamento, estão sendo discutidas. Quando falta disposição para acomodar os interesses, como ocorreu em 1995-1996, as rotinas não se sustentam e o processo desmorona.

Os dois mundos da elaboração orçamentária

Parece fácil concluir que há dois mundos na elaboração orçamentária – o mundo político, em que o conflito é penetrante e as mudanças políticas são substanciais e ambiciosas; e o mundo dos procedimentos, em que prevalece a ordem, mitigada e incremental.

Na realidade, a política é uma grande parte do mundo de soluções orçamentárias, como é parte, também, das disputas orçamentárias. Da mesma forma, regras e procedimentos existem no mundo dos conflitos orçamentários, bem como no mundo da paz orçamentária. O incrementalismo, que é a principal estratégia para a contenção de conflitos, é um aspecto da política de elaboração orçamentária, como o são também as conflagrações que engoliram a elaboração orçamentária na década de 1990. E quando há grandes conflitos, os diversos partidos precisam valer-se da máquina de elaboração orçamentária para chegar a um acordo.

Como mostra o Quadro 1, há, de fato, dois mundos na elaboração orçamentária – um, de grandes ambições e conflitos; outro, de ambições modestas e explosões menores. O primeiro é o mundo de mudanças, o outro é o do *status quo*. Na maioria dos anos, há um pouco de cada um dos mundos na elaboração orçamentária federal; a elaboração orçamentária sem rotinas incrementais seria caótica, e o orçamento sem mudanças seria inaceitável.

Em 1993, o presidente Clinton propôs grandes mudanças na tributação e nos gastos, e o Congresso, controlado pelos democratas, embora relutante, acompanhou. No ano seguinte, os dois lados optaram por um orçamento que mantivesse o *status quo*, visto que a reforma do sistema de saúde predominava na agenda. A resolução orçamentária do Congresso continha instruções para reconciliação em 1993, mas não em 1994. Em 1993, foram necessárias resoluções continuadas para manter o governo funcionando, mas, em 1994, todas as dotações regulares foram votadas até o início do ano fiscal.

Quadro 1: Conflito e tranqüilidade na questão orçamentária: 1993 versus 1994

1993	1994
Orçamento do presidente Clinton	
Orçamento inaugural, lançado em 8 de abril, propôs grandes aumentos de impostos, mudanças nas despesas discricionárias e uma redução do déficit de US\$ 500 bilhões, em um período de cinco anos.	A elaboração orçamentária do tipo <i>status quo</i> buscava somente pequenos ajustes nas despesas discricionárias; a proposta do presidente Clinton de reestruturar o sistema de saúde tomou a maior parte da sessão do Congresso.
A Resolução Orçamentária do Congresso	
Continha instruções em prol da reconciliação e foi adotada antes de findo o prazo regimental, pela primeira vez desde 1976.	Realizou apenas pequenos ajustes à proposta presidencial adotada pela Câmara em 5 de maio; adotada pelo Senado uma semana depois.
Lei de Reconciliação	Reforma do Sistema de Saúde
Relatório da conferência aprovado pela Câmara, 218 a 216, em 5 de agosto; o Senado aprovou-o no dia seguinte, 51 a 50, com o voto de minerva do vice-presidente Al Gore; promulgado pelo presidente Clinton no dia 10 de agosto.	Não houve projeto de lei de reconciliação. O líder da maioria no Senado, George Mitchell (do Estado de Maine), anunciou, no dia 26 de setembro, a morte da reforma do sistema de saúde naquele ano.
Dotações	
Dos 13 projetos regulares de dotação, somente dois foram concluídos até o início do ano fiscal; o último foi aprovado no Senado em 10 de novembro.	Todos os projetos regulares de dotação foram objeto de deliberação no Congresso até 1º de outubro, no início do ano fiscal.

Nas eleições de 1992, Clinton falou de emprego, de educação superior, da possibilidade de se possuir casa própria, de um sistema de saúde acessível e da aposentadoria com segurança econômica. Porém, quando as atenções se deslocaram para a questão da redução do déficit, Clinton, contrariando os conselhos de seus assessores políticos, alterou sua agenda e ofereceu um pacote massivo de aumentos de impostos, alguns cortes de gastos e investimentos de incentivo. Ele propôs US\$ 700 bilhões de redução do déficit bruto em cinco anos, cortes substanciais nos gastos em defesa, alguns cortes nas despesas domésticas, aumentos de impostos para contribuintes de maior renda e sociedades, novas despesas e desoneração tributária, no valor de US\$ 200 bilhões. No final, Clinton conseguiu quase tudo o que queria, mas foi forçado a alterar sua proposta de imposto sobre energia e a abandonar seu programa de incentivos.

Em 1994, o orçamento de Clinton não pretendia muito mais do que reorganizar pequena parcela de despesas discricionárias. O diretor do Escritório de Administração e Orçamento (*Office of Management and Budget – OMB*), Leon Panetta, disse que “o real objetivo deste orçamento é manter a linha do que foi feito no ano passado”. E vários membros do Congresso compartilhavam dessa idéia. O senador Kent Conrad (democrata do Estado de North Dakota) disse: “o fato é [que] nós tivemos um pacote importante para a redução do déficit, no ano passado. Isso me diz que devemos seguir o mesmo caminho [neste ano]”. Uma explicação mais completa é a de que o orçamento de Clinton, de 1993, sobreviveu por pouco, e ele comprometeu muito do seu capital político para conseguir promulgar uma versão modificada. Em 1994, ele estava mais fraco e não queria envolver-se em outra rodada de conflitos orçamentários com membros de seu próprio partido.

Além disso, o orçamento tornou-se questão periférica, à medida que as atenções se concentraram na reforma do sistema de saúde. Apesar das pressões para a liberação da proposta na área da reforma da saúde, no início de seu governo, Clinton esperou até que fosse promulgado o projeto de reconciliação, antes de revelar seu texto mastodôntico, de 1.342 páginas. A Câmara e o Senado concentraram-se na reforma do sistema de saúde durante toda a sessão de 1994, apesar de nenhum dos dois ter votado o plano. Tal qual o orçamento de 1993, o projeto do sistema de saúde tomou o

lugar de outras iniciativas e não se promulgou nenhuma lei substancial antes das eleições do meio de mandato, o que custou aos democratas a perda do controle do Congresso.

Quando o Congresso deliberou sobre o pacote de reconciliação em 1993, os republicanos, que eram contra os aumentos tributários e as reduções nas verbas para a defesa, uniram-se contra ele. Clinton teve de angariar, dentro do seu próprio partido, os votos suficientes para aprovar essa importante lei. Ao passo que nenhum democrata queria, como disse o senador Bob Kerrey (democrata do Estado de Nebraska), “dar o voto que colocaria abaixo a Presidência [de Clinton]”, os liberais queriam recursos adicionais para programas sociais e os conservadores buscavam aumentos de impostos menores e mais cortes de despesas. Foram necessários todos os esforços pessoais de Clinton, do vice-presidente Al Gore e de outros membros do governo, para assegurar a maioria – e ainda apertada; 41 democratas e todos os republicanos votaram contra o pacote. No Senado, Mitch McConnell (republicano do Estado de Kentucky) argumentou que “a única promessa que Bill Clinton cumpriu foi a de mudar – ele mudou todas as políticas que garantiram a sua eleição, ainda por cima fazendo a classe média pagar mais”. Seis democratas aliaram-se aos republicanos e votaram contra a medida, mas o voto de minerva do vice-presidente Al Gore garantiu a sua aprovação.

Durante o processo de fixação das dotações orçamentárias de 1993, o Congresso cumpriu com a promessa de reduzir o déficit, porém os conflitos atrasaram as leis. Três resoluções contínuas depois disso e, pela primeira vez em 20 anos de história, o Congresso manteve as despesas discricionárias mais ou menos no mesmo nível do ano anterior. Ao mesmo tempo, os democratas realocaram gastos para financiar a maioria dos programas de investimento de Clinton, que haviam sido reduzidos anteriormente.

No ano seguinte, o Congresso conseguiu votar todos os projetos de fixação de dotações antes do início do ano fiscal – à época, foi a terceira vez que isso ocorreu, desde 1948. Havia muita pressão para concluir a tramitação dos projetos rapidamente; havia, principalmente, a determinação de os presidentes das comissões concluírem-na em tempo, e o desejo de Clinton ver a reforma na área de saúde sendo aplicada antes do fim da sessão legislativa.

Allen Schick é doutor pela Yale University e professor da University of Maryland (School of Public Policy). Publicou vários livros, dentre os quais se destacam: *Congress and money: spending, taxing, and budgeting* (1987), *Making economic policy in congress* (1984), *The capacity to budget* (1990), *The budget puzzle* (1993) e *The federal budget: politics, policy, process* (1995).

Texto originalmente publicado em: SCHICK, Allen. *Conflict and resolution in federal budgeting*. In: _____. *The federal budget: politics, policy, process*. Washington: Brookings Institution Press, 2000. Cap. 1, pp.1-7.

Reimpressão autorizada por The Brookings Institution.