

GESTÃO AUTORITÁRIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO:

4 EVIDÊNCIAS E PROPOSTAS PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO

TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA¹

BACKGROUND

Com a subida ao poder de partidos alinhados a doutrinas ultradireitistas, conservadoras e, em alguns casos, manifestamente neofascistas em vários rincões do mundo, especialmente após a eleição vitoriosa de Donald Trump em 2016, e, sobretudo, com as bem-sucedidas ou pujantes ameaças golpistas – seja pela recusa de aceitar os resultados das urnas, seja por meio de subterfúgio parlamentar; muito tem sido discutido sobre a fragilidade da democracia e as possibilidades fáticas de generalizada adoção de regimes autoritários com ou sem as vestes democráticas. Trata-se de um movimento que se preocupa em prospectar anseios frente à atual conjuntura internacional, sem se atentar, contudo, a práticas corriqueiras que já deitam raízes em formas autoritárias de gestão da coisa pública.

Em âmbito nacional, entende-se que o insulamento das decisões orçamentárias – por meio de barreiras dificilmente superáveis para que as leis operem de modo a impedir o transbordamento das expectativas democráticas –, bem como um explícito desrespeito pelas leis orçamentárias, tanto como instrumento de planejamento quanto como lei impositiva, acirram o conflito distributivo contemporâneo. Por isso, a captura do orçamento público por meios não democráticos é o objeto de interesse desse trabalho.

Nesse sentido, os dados deste documento apontam para a importância de fortalecer a gestão democrática, sendo o recorte empregado referente à identificação de quatro mecanismos presentes no planejamento e execução orçamentárias em âmbito federal que criam espaços de autoritarismo no seio de instituições democráticas. Para isso, quatro formas de gestão autoritária do orçamento serão apresentadas.

NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

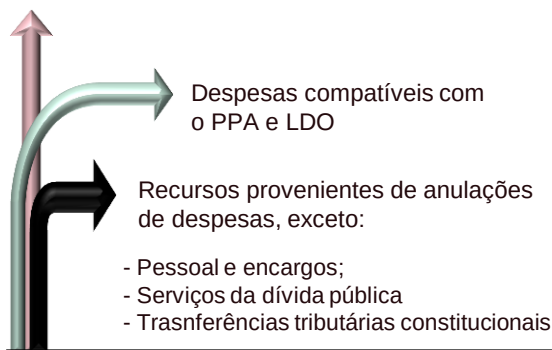
Dados produzidos a partir de pesquisa documental. Abordagem quali-quantitativa.

01 DECISÃO CONCENTRADA NO PODER EXECUTIVO

Poder Legislativo com pouco espaço para modificações mais significativas nas leis orçamentárias tanto em relação às matérias que pode emendar quanto ao percentual de receitas disponíveis para isso.

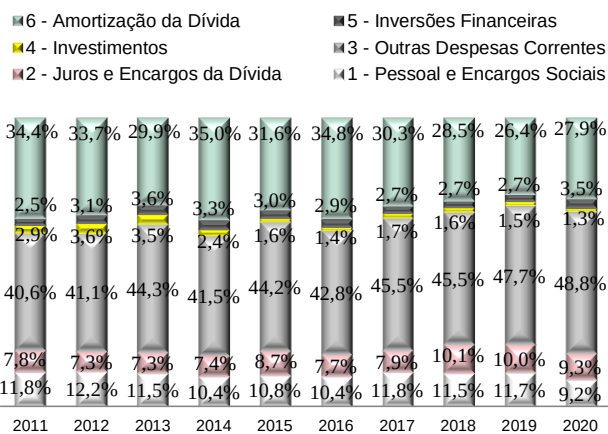
Possibilidades:

Correções de erros e omissões



02 BLINDAGEM DA DÍVIDA PÚBLICA E RESULTADO PRIMÁRIO

Interdição quanto aos percentuais de receitas direcionadas, que são decididos por técnicos sem debate democrático.



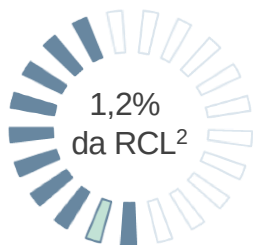
Fonte: SIOP, 2022.

NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

03 DECRETOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A liberação e o contingenciamento de dotações orçamentárias decorrem de decreto do Poder Executivo sem deliberação oficial com o Poder Legislativo.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO?
Obrigatoriedade de aprovação de:



Emendas parlamentares individuais, sendo 0,6% para ações e serviços públicos de saúde (EC³ n.º 86/2015)



Emendas parlamentares de bancadas (EC n.º 100/2019)

EXCEÇÕES COMO REGRA:
- Impedimentos de ordem técnica
- Ameaça ao cumprimento da meta fiscal

FORMA DE CONTROLE DA BASE DE APOIO?

contingenciamento imotivado e liberação condicionados ao apoio político dos parlamentares ao Executivo.

Abertos por decisão do Poder Executivo com medida provisória, mas regulação dos efeitos jurídicos pelo Poder Legislativo. O uso excessivo e sob critérios de urgência e imprescindibilidade questionáveis criam um orçamento paralelo.

RAZÕES QUE PROPICIAM O USO SISTEMÁTICO DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Facilidade	Baixa resistência no Congresso Nacional e Judiciário
Celeridade	Em oposição ao trâmite demorado para abertura de crédito suplementar ou especial
Alargamento dos objetivos para abertura de créditos extraordinários	Ampla aceitação
Efetividade	Edição da medida provisória abre o crédito e imediatamente o gasto pode ser realizado
Ausência de contraditório	Sem interferência do Legislativo
Falta de flexibilidade na execução orçamentária	Frente ao alto detalhamento das despesas
Deficiência no planejamento pelo Executivo	Prática de orçamento reiterativo
Motivação política	Redefinição de prioridades para acomodação de pressões entre atores
Benefícios mútuos	Tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo e Judiciário, beneficiando a todos

DIAGNÓSTICO

Proliferação de categorias de despesas de executoriedade e impositividade distintas também afasta a lei orçamentária aprovada da execução real, dificultando o comprometimento com o orçamento e formas de controle.

A legalidade e legitimidade do gasto público não pressupõem apenas a fase de aprovação do orçamento pelo Legislativo, mas também a possibilidade de que esse órgão exerça controle do que foi aprovado, do que será executado e do que foi executado.

Distanciamento cada vez mais expressivo entre o orçamento aprovado e o executado, transformando todo o processo de aprovação em mera formalidade e abrindo espaço para arbitrariedades e práticas clientelistas e corporativistas com afastamento do gasto público do controle democrático.

Gestão por restos a pagar Renovação, ano após ano, de um orçamento paralelo ao aprovado tanto a partir do direcionamento de recursos para créditos extraordinários quanto outras formas de criar restos a pagar, que, apesar de favorável o cumprimento “fictício” da meta fiscal do ano em que a despesa foi empenhada, mas não paga, sobretudo, implica na acumulação de obrigações em volume superior à real capacidade de pagamento, comprometendo receitas futuras e imobilizando o governo quanto ao orçamento corrente no início de cada exercício.

Periférica proteção e efetivação de políticas públicas de promoção de direitos fundamentais no âmbito orçamentário-financeiro a partir da inexecutoriedade de despesas obrigatórias com respaldo técnico e endosso legislativo para políticas fiscais contracionistas, a exemplo a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (teto de gastos públicos) e Emenda Constitucional n.º 109/2021 (o rebaixamento de PVC no teto dos gastos públicos) que limitam as possibilidades de despesas para manutenção e novos investimentos em serviços públicos.

RECOMENDAÇÕES

FORTALECER O DEBATE DEMOCRÁTICO

... em oposição ao antipartidarismo e antipolítica. Considerando a realidade nacional, é preciso ressaltar a importância da presença dos agentes políticos enquanto garantidores de decisão orçamentária que promova a existência e continuidade de bens e serviços públicos, ressignificando o papel da democracia e atacando uma concepção privatista e neoliberal de Estado mínimo.

AVALIAR ALTERNATIVAS

... que não considere apenas o lado das despesas, mas a ampliação de receitas, a exemplo de outras experiências internacionais que promoveram a taxaação das grandes fortunas e a ampliação da progressividade do sistema tributário para que as parcelas mais vulneráveis da população sejam menos penalizadas com os mecanismos de constrição de despesas primárias.

PROPOR E PARTICIPAR DE INICIATIVAS DE CAPACITAÇÃO

... de agentes e organizações públicas, mas também comunicar os achados de forma acessível para que toda a sociedade entenda os assuntos que afetam diretamente suas vidas, inclusive para repensar suas preferências eleitorais, mobilizar-se enquanto sociedade civil e viabilizar configurações diferenciadas para a Administração Pública;

PARA ACADÊMICOS E TODOS OS PRODUTORES DE CONHECIMENTO:

AMPLIAR ESPAÇOS DE DISCUSSÃO

... e negociação no âmbito das decisões orçamentárias para o percentual de orçamento utilizado para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública com o objetivo de criar novos parâmetros para o cálculo;

PROMOVER O PLANEJAMENTO

... efetivo da gestão orçamentária a partir de três perspectivas – pessimista, otimista e realista –, conciliando o suporte técnico (humano e através de sistemas integrados de gestão) e descentralização decisória por meio da oitiva colaborativa de variados segmentos da sociedade civil diretamente afetados; bem como zelar pelo seu efetivo cumprimento.

PARTICIPAR MAIS ATIVAMENTE DA VIDA POLÍTICA

... seja na fase de planejamento e execução do orçamento público, seja em outras arenas de conflito ou decisão política. Atitudes meramente contemplativas não trazem resultados. É preciso ocupar os espaços institucionais de participação, conhecer, fiscalizar, criticar, propor para algo mudar.

PARA GESTORES PÚBLICOS:

PARA A SOCIEDADE:

NOTAS

- (1) Aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), orientada pelo Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara.
- (2) Receita Corrente Líquida
- (3) Emenda Constitucional

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 2019.
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de dezembro de 2016. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2015.
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 17 de março de 2015. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2016.
- PAULANI, Leda Aparecida. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Estado de exceção**: a usurpação da soberania popular. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Claudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.
- SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.