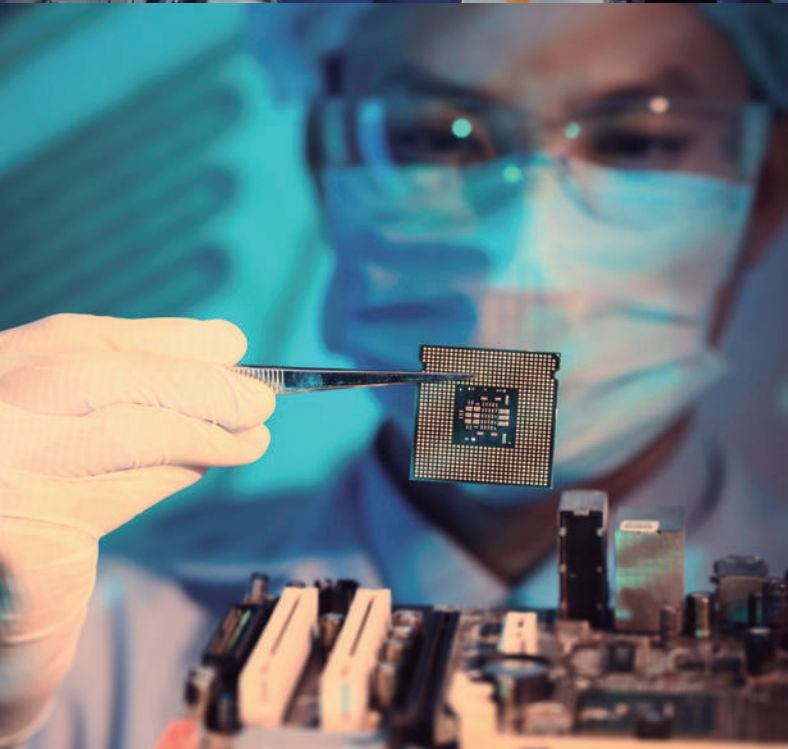




PARTE IV

**DIMENSÃO
ECONÔMICA**





Márcio Gimene¹⁴⁶

1. Introdução

Um dos principais desafios a serem enfrentados pelos países em suas trajetórias de desenvolvimento é a integração entre os instrumentos e processos de planejamento e orçamento. Após esta introdução, será apresentada uma breve contextualização dos esforços de modernização administrativa e integração planejamento-orçamento realizados no Brasil a partir da década de 1930. Em seguida, discute-se os desafios da integração planejamento-orçamento a partir da Constituição de 1988. A seção seguinte trata dos esforços de estruturação de um regime fiscal sustentável no País. Por fim, são apontadas uma tendência e quatro incertezas relacionadas às perspectivas de integração entre os instrumentos e processos de planejamento e orçamento no Brasil.

2. Modernização administrativa e integração planejamento-orçamento

Os esforços de modernização administrativa liderados por Getúlio Vargas a partir da década de 1930 deram origem a importantes instituições¹⁴⁷ como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que introduziu o sistema de contratação por concurso na Administração Pública Federal, elaborou o primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil, padronizou normas orçamentárias e financeiras adotadas nos três níveis de governo e coordenou a elaboração do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e do Plano de Obras e Equipamentos (1943)¹⁴⁸.

Foi nesse contexto que a ideia de se estabelecer um sistema de coordenação das atividades governamentais com base no planejamento foi incluída na proposta de reforma administrativa elaborada por determinação de Vargas, em 1952¹⁴⁹. Previa-se a instalação do Conselho de Planejamento e Coordenação, que funcionaria como agência central de planejamento do Governo Federal. Coordenado pelo Presidente da República, o conselho seria integrado pelos ministros de Estado e contaria com o auxílio de comissões interministeriais. Vargas suicidou-se em 1954, antes de colocar o sistema de planejamento em prática. Mas as sementes que plantou não tardariam a gerar bons frutos.

Aproveitando o acúmulo possibilitado pelas experiências anteriores, Juscelino Kubitschek governou tendo seu Programa de Metas (1956) como instrumento mobilizador da administração pública. Estudos e pareceres de especialistas guiaram a elaboração de programas setoriais de investimentos destinados a orientar a execução de obras e a expandir ou implantar indústrias e serviços considerados indispensáveis ao desenvolvimento do País. Foram selecionados 30 setores prioritários, fixando-se metas a serem atingidas no fim de 1960.

¹⁴⁵ Este capítulo é resultado da oficina de trabalho “Estado, planejamento, articulação federativa e gestão” realizado por meio do levantamento realizado utilizando-se a SocialPort Enterprise, no período 10 a 29 de junho de 2022, cujos resultados foram debatidos e consolidados no dia 29 de junho de 2022, em Brasília, nas dependências da ENAP. Esse conteúdo foi justificado e novas sementes de futuro acrescentadas com base na revisão da literatura.

¹⁴⁶ Márcio Gimene é Graduado em Economia (UFRJ), Mestre em Geografia (Unb) e Doutor em Geografia (UFRJ). Fez estágio de Pós-doutorado em Economia (UFRJ). Desde 2004 é Analista de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Atualmente é Diretor de Gestão da Informação da Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

¹⁴⁷ Exemplos de outras importantes instituições criadas nessa época foram a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Vale do Rio Doce (1942), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (1951), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (1951), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), a Petrobras (1953) e a Eletrobrás (1954).

¹⁴⁸ Esses planos contaram com a articulação entre o Ministério da Fazenda, a Controladoria-Geral da República e o Tribunal de Contas, compondo um mecanismo de controle das verbas a serem aplicadas em áreas prioritárias, conforme autorização do Presidente da República.

¹⁴⁹ Ver Gimene (2017) para maior aprofundamento sobre o processo de construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil.

Foram analisadas as tendências de evolução de cada setor e projetadas suas necessidades para o quinquênio. Paralelamente, foram analisados, para cada meta, os projetos específicos que se destinariam a cumpri-las. Na meta referente a siderurgia, por exemplo, enquanto se pesquisava qual seria a demanda global de aço e sua decomposição nos diversos tipos de produtos siderúrgicos, foi feita a análise de cada projeto de expansão das usinas existentes e das novas a serem instaladas. Ao mesmo tempo em que se analisavam os orçamentos, as demandas anuais de recursos financeiros e as fontes prováveis de suprimento desses recursos, pesquisava-se a inter-relação dos vários setores da economia.

Novos passos foram dados a partir de 1962, quando o presidente João Goulart criou o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento e convidou Celso Furtado para assumi-lo. Furtado liderou a elaboração do Plano Trienal, lançado ainda em 1962, e apoiou os esforços de estruturação de um sistema nacional de planejamento, em sintonia com as recomendações dos técnicos que trabalharam na Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa) e no Grupo de Estudo e Elaboração das Normas para a Implantação e Institucionalização do Planejamento.

Resultou desses esforços de modernização administrativa a Lei nº 4.320, publicada em 17 de março de 1964, que instituiu normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

A ditadura militar instalada no país a partir de 31 de março de 1964 se beneficiou dos avanços verificados nos anos anteriores e aproveitou as facilidades proporcionadas por regimes autoritários para centralizar no Ministério do Planejamento a integração planejamento-orçamento. Isso foi possível a partir da organização do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, que consistia em assegurar que as diretrizes do planejamento fossem observadas em todos os níveis administrativos, garantindo que as instâncias de governo que se ajustassem ao planejamento governamental recebessem em tempo hábil autorização para a realização dos desembolsos financeiros necessários para a implementação dos programas governamentais sob sua responsabilidade.

Essa sequência de esforços de integração entre as atividades de planejamento e orçamento culminou na publicação do Decreto nº 71.353/1972, que instituiu o Sistema de Planejamento Federal com os seguintes objetivos: coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; acompanhar a execução desses planos e programas; assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais; modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo; e estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

O mesmo Decreto determinou que o Sistema de Planejamento Federal fosse integrado por todos os órgãos da Administração Federal direta e indireta incumbidos de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. A Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral foi encarregada de atuar como órgão central do Sistema de Planejamento, tendo como órgãos setoriais as secretarias-gerais dos ministérios civis e os órgãos equivalentes dos ministérios militares. Além de zelar pelo bom funcionamento do Sistema de Planejamento Federal, prestando assistência técnica aos órgãos setoriais, cabia ao órgão central promover a articulação com as demais unidades da federação.

É importante observar que o processo de estruturação do Sistema de Planejamento Federal teve desde a sua origem a preocupação de integrar as atividades de planejamento e de orçamento, tendo o planejamento do desenvolvimento nacional como mote central. Diferentes grupos dirigentes se sucederam entre as décadas de 1930 a 1970, mas todos apostaram no planejamento como instrumento de promoção do desenvolvimento e, especialmente a partir da criação do Dasp, em 1938, trataram o orçamento e o fluxo de desembolso financeiro como instrumentos cruciais para viabilizar os planos governamentais.

3. Desafios da integração planejamento-orçamento a partir da Constituição de 1988

Com o País passando por um processo de redemocratização, a partir da década de 1980 as atividades de planejamento e orçamento precisaram se adequar a demandas por maior descentralização decisória (tanto na relação entre os poderes da República quanto do ponto de vista federativo) e por políticas públicas mais abrangentes do que as até então focadas na dimensão econômica, o que exigiu a ampliação de dotações orçamentária para políticas sociais e processos mais transparentes e participativos de formulação e monitoramento das políticas públicas.

Visando reduzir o grau de arbítrio do Poder Executivo federal, antes mesmo de ser promulgada a Constituição de 1988 algumas medidas legais e administrativas modificaram o funcionamento das atividades de planejamento e de orçamento:

- Em 1986: extinção da conta movimento do Banco do Brasil; e incorporação de subsídios concedidos pelo governo e de despesas com encargos da dívida mobiliária federal no Orçamento da União.
- Em 1987: criação do orçamento das operações de crédito, que passou a constar como anexo do Orçamento da União; e proibição da emissão líquida de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa.

Na sequência, preservando os conceitos da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto-Lei nº 200/1967, os Constituintes de 1987/1988 instituíram um modelo de planejamento e orçamento composto por três instrumentos interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com esse modelo, os planos de desenvolvimento de longo prazo, os planos de desenvolvimento regional e o programa de governo eleito devem ser sintetizados em um PPA com vigência de quatro anos, correspondente ao período situado entre o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o primeiro ano do mandato seguinte. A LDO define as metas e as prioridades da Administração para o exercício subsequente, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, permitindo que o Poder Legislativo discuta as prioridades a serem observadas em cada exercício e, durante a apreciação de cada projeto de lei orçamentária, analise se essas prioridades estão devidamente refletidas na alocação de recursos proposta pelo Poder Executivo. A LOA, por sua vez, estima as receitas e fixa as despesas do respectivo ente federado para cada exercício anual, o que no caso da União ocorre por meio dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Os Constituintes buscaram favorecer a continuidade administrativa, possivelmente antevendo que a promulgação da Constituição seria seguida da aprovação do sistema parlamentarista em plebiscito. Contudo, no plebiscito realizado em 1993 a população brasileira votou majoritariamente pelo sistema presidencialista, como fizera em 1963. Os poderes Executivo e Legislativo desde então buscam ajustar seus papéis nos processos de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento e orçamento, eventualmente tendo que se adequar a recomendações feitas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

A complexidade desses processos é grande especialmente quando observamos que o federalismo brasileiro foi construído *de cima para baixo*. O Brasil deixou de ser um Estado unitário para se tornar uma federação, em 1889, sem que os governos provinciais/estaduais tivessem um amadurecimento institucional satisfatório. Nisso diferiu de experiências federalistas como a estadunidense, onde as ex-colônias que se uniram para lutar pela independência contra a Inglaterra contavam com certo nível de engajamento social nos assuntos de interesse coletivo. Isso contribuiu para que, após a independência dos Estados Unidos, seus governos estaduais preservassem relativa autonomia política e administrativa, transferindo para o Poder Central apenas responsabilidades em temas como segurança nacional, emissão de moeda e tributação.

No Brasil, a proclamação de Independência foi seguida pela manutenção do Estado unitário, em um regime monárquico escravocrata no qual cerca de 80% da população era analfabeta e o Poder Moderador exercido pelo Imperador inibia a autonomia dos demais poderes e níveis de governo. Como seria de se esperar, a transição para a República Federativa ocorreu sem que a sociedade civil, os Poderes Legislativo e Judiciário e os governos provinciais/estaduais estivessem adequadamente estruturados para exercerem as funções que deles se esperavam no novo arranjo institucional.

Ademais, os cem anos que separam a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1988 foram marcados por golpes civis-militares e práticas autoritárias que afastaram o País das condições necessárias para a organização de atividades de planejamento e orçamento efetivamente republicanas no Brasil.

Os desafios foram ampliados quando os Constituintes de 1987/88 conferiram aos municípios brasileiros a condição de ente federado autônomo, com um conjunto de responsabilidades sem paralelo em outros países. Geralmente os entes federados autônomos se limitam a dois níveis: governo central e estados. No federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988 existem três níveis autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios. Embora eleições para cargos públicos ocorram no nível municipal em vários países, como regra geral esse nível administrativo não recebe atribuições tão amplas como as verificadas no Brasil, que incluem criar leis, cobrar tributos e estruturar carreiras públicas.

Além disso, ao contrário do que ocorre em outros países, a Constituição de 1988 não estipulou uma divisão clara de competências entre o ente central e os demais. Como não existe hierarquia entre os entes fede-

rados, cada um tem autonomia política e administrativa para atuar em seu âmbito de competência. Idealmente isso deveria reforçar a cooperação entre os entes federados em temas de interesse comum. Na prática, especialmente devido à fragilidade administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros, essa cooperação dificilmente ocorre de forma estruturada e transparente. Exceções como o Sistema Único de Saúde, concebido e implementado a partir de intensa mobilização dos profissionais de saúde, indicam que sem instrumentos claros de financiamento e coordenação de ações entre diferentes níveis de governo a capacidade do poder público de entregar serviços de qualidade para os cidadãos fica prejudicada.

A Constituição de 1988 introduziu também duas vedações com impactos diretos sobre as atividades de planejamento e orçamento: impediu o Banco Central de financiar o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º); e a União de realizar despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III). A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), por sua vez, proibiu os entes federados de programarem e realizarem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º).

Foi nesse contexto que os esforços de construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil gestados desde a década de 1950 deram origem à Lei nº 10.180/2001, que entre outras providências organizou o que seria a partir de então chamado de Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.¹⁵⁰

Nesse novo arranjo institucional, que segue em vigor, as unidades responsáveis pelas atividades de planejamento receberam competências relacionadas à elaboração e supervisão da execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social, coordenação da elaboração dos projetos de lei do plano plurianual, entre outras.¹⁵¹ E coube às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, entre outras competências relacionadas.¹⁵²

Assim se buscou integrar as lógicas de planejamento e de orçamento em um contexto em que a margem de manobra do Poder Executivo para gerir o orçamento público tornou-se cada vez mais estreita. Enquanto a Constituição de 1988 e outras normas infraconstitucionais estabeleceram um conjunto crescente de despesas obrigatórias, restrições fiscais autoimpostas atuaram em sentido contrário, limitando os gastos que seriam necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres determinados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Gimene (2019, p.15) observa que:

Apesar dos seus inegáveis méritos em termos de promoção da transparência, as inovações legais voltadas para o controle do gasto resultaram em um quadro institucional peculiar, que em termos práticos subordinou o planejamento governamental à lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A partir da entrada em vigor da LRF, o regime fiscal brasileiro passou a inibir o investimento público e a atuar de maneira pró-cíclica. Com exceção dos gastos com juros e das despesas eventualmente resguardadas pela LDO, todas as demais despesas passaram a ser subordinadas ao alcance de metas de resultado primário. Os investimentos públicos em particular, por serem mais facilmente contingenciados, ficaram especialmente prejudicados.

A contradição entre normativos que induzem e outros que inibem a ampliação dos gastos da União foi radicalizada com a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o então chamado Novo Regime Fiscal¹⁵³. De acordo com o texto aprovado pelo Congresso, durante vinte exercícios as despesas primárias dos Poderes e órgãos da União com autonomia administrativa e financeira não poderiam ser superiores às realizadas em 2016, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).¹⁵⁴

O Novo Regime Fiscal subordinou na prática a prestação dos serviços públicos a uma regra fiscal excessivamente rígida, o que motivou manifestações contrárias de especialistas e entidades da sociedade civil. Seis Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁵⁵ argumentaram que a tramitação da EC 95/2016 não seguiu os ritos previstos na Constituição Federal para ser aprovada no Congresso Nacional, o que caracterizaria inconstitucionalidade formal, e que, do ponto de vista material, a norma feriu cláusulas pétreas da Constituição, com violação de princípios constitucionais como direitos e garantias fundamentais à saúde e à educação e outros como o da democracia e separação dos Poderes.

Sobre isso, Gimene (2019, p.17-18) afirma que:

(...) o Novo Regime Fiscal consolida o movimento, em curso desde a década de 1980, de enfraquecimento da capacidade do Poder Executivo Federal de coordenar as ações governamentais em escala nacional. Afinal, o sistema de planejamento brasileiro concebido na década de 1950, e implementado com considerável êxito nas duas décadas seguintes, deixou de ter o planejamento governamental como orientador maior do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. Enquanto nas décadas de 1980 e 1990 o planejamento de médio e longo prazo foi substituído pelo orçamento-programa como orientador maior do sistema de planejamento e de orçamento, nas últimas duas décadas o próprio orçamento-programa foi enfraquecido em favor da lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A ênfase na ideia de planejamento como controle dos gastos públicos em detrimento da promoção do desenvolvimento resultou em um arcabouço normativo de tal forma rígido que o ritual de realização periódica de eleições presidenciais tem se mostrado insuficiente para definir rumos alternativos para o País. Com as normas atualmente vigentes, a pessoa que venha a ser escolhida pela população para liderar o País não dispõe de meios suficientes para fazer muito mais do que dar continuidade aos projetos inacabados deixados pelos seus antecessores e reunir apoio parlamentar para evitar o seu *impeachment* por crime de responsabilidade decorrente do descumprimento de alguma das restrições fiscais.

Diante da sobreposição de restrições fiscais autoimpostas pela legislação brasileira, documento elaborado pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) concluiu que a “manutenção do conjunto das normas fiscais vigentes no Brasil é inviável no curto, no médio e no longo prazo, tanto do ponto de vista político-institucional quanto econômico e social” (ASSECOR, 2020, p.7). O documento resume da seguinte forma os problemas decorrentes da sobreposição de regras fiscais:

- As normas fiscais excessivamente rígidas no Brasil estão em desacordo com as boas práticas internacionais, dificultam o planejamento plurianual e tornam pouco transparentes os processos de planejamento e gestão orçamentária.
- O excesso de rigidez num país em estagnação/depressão leva ao colapso na prestação de serviços públicos, pois inviabiliza tanto a realização de novos investimentos quanto a adequada manutenção e a plena utilização dos investimentos já realizados.

¹⁵⁰ Conforme a Lei nº 10.180/2001, o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal tem as seguintes finalidades: formular o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

¹⁵¹ Como estabelece o art. 7º da Lei nº 10.180/2001, compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento: elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social; coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e as metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis; acompanhar física e financeiramente os planos e programas governamentais, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo; assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação; manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional; identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação; realizar estudos e pesquisas socioeconômicas e análises de políticas públicas; e estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

¹⁵² Conforme o art. 8º da Lei nº 10.180/2001, compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento: coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual; realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal; acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos; estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle; e propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

¹⁵³ O Novo Regime Fiscal foi instituído poucos meses após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, que teve como justificativa formal o suposto crime de responsabilidade referente à autorização de créditos orçamentários que sequer chegaram a ser executados.

¹⁵⁴ Com as seguintes ressalvas: não estavam submetidas a esse limite as transferências feitas a estados e municípios por repartição de receitas, o financiamento de processos eleitorais, a capitalização de empresas estatais não dependentes e as despesas de caráter eventual ou de sazonalidade multianual, tais como os créditos extraordinários para lidar com situações atípicas; e uma lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo poderia propor uma nova taxa de crescimento do limite de gastos a partir do décimo exercício de vigência da regra.

¹⁵⁵ ADI 5633, 5643, 5658, 5680, 5715 e 5734. As críticas de especialistas à sobreposição de regras fiscais e à EC 95/2016 em particular foram consolidadas nos livros “Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil” e “Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil”, organizados por Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira, e no documento “A urgência do fim da emenda constitucional 95 no enfrentamento da covid-19 e no cenário pós-pandemia. Documento apresentado por organizações qualificadas como Amicus Curiae à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF”, elaborado pela Direitos Valem Mais – Coalizão pelo fim da Emenda Constitucional 95.

- A necessidade de cumprir simultaneamente todas as normas fiscais estimula práticas de contabilidade criativa e/ou demanda autorizações extraordinárias do Congresso Nacional para o seu descumprimento parcial, o que gera instabilidade político-institucional e ineficiências na alocação de recursos.

- A oferta de serviços públicos com a qualidade e a abrangência necessárias para a garantia de direitos constitucionais básicos (como saúde, educação, trabalho e moradia) é prejudicada, mesmo quando há recursos materiais suficientes para que tais bens públicos sejam oferecidos sem pressão inflacionária.

- Na prática o arcabouço normativo fiscal brasileiro é perdulário ao concentrar-se apenas no resultado fiscal sem considerar como princípio norteador a plena utilização da capacidade produtiva da economia, tendo como resultado o desperdício de recursos produtivos que permanecem ociosos, principalmente a força de trabalho involuntariamente desempregada.

- A ação governamental anticíclica é tolhida, retirando do Estado importantes instrumentos de políticas públicas, especialmente nos períodos de baixo crescimento econômico e alto desemprego.

- Há conflitos e contradições entre as próprias regras fiscais. Por exemplo, o Teto de Gastos desestimula os investimentos, o que reduz a possibilidade de cumprimento da regra de ouro e a possibilidade de que haja crescimento do PIB, o que leva à baixa arrecadação, dificultando a redução da relação dívida/PIB, gerando-se um círculo vicioso. (ASSECOR, 2020, p.5-6).

Diante das necessidades impostas pela pandemia de Covid-19, o Poder Executivo solicitou e o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, estado de calamidade pública até 31 de dezembro do mesmo ano. Conforme previsto no art. 65 da LRF, nesta circunstância excepcional fica dispensado o alcance da meta de resultado primário. Da mesma forma, por meio da EC 106/2020, o Congresso Nacional estabeleceu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações que permitiu o descumprimento da regra de ouro e a ampliação dos gastos considerados necessários ao combate à pandemia enquanto durasse o estado de calamidade.

Novas flexibilizações das restrições fiscais foram autorizadas pela EC 109, de março de 2021, que viabilizou a concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19, e pela EC 123, aprovada pelo Congresso em julho de 2022 para viabilizar a ampliação do programa “Auxílio Brasil” e outros gastos poucos meses antes das eleições em que o então presidente da República buscou sem sucesso a reeleição.

Essas sucessivas alterações constitucionais acabaram com o que restava de credibilidade da EC 95/2016, evidenciando o que os críticos já haviam alertado: incluir na Constituição tamanha rigidez para os gastos públicos inviabilizaria ações governamentais voltadas para a promoção do desenvolvimento com inclusão social. Para que um experimentalismo dessa natureza apresentasse resultados satisfatórios seria preciso ocorrer um improvável crescimento econômico acelerado, puxado pela iniciativa privada, que fosse capaz de ampliar a geração de emprego e renda em uma velocidade maior do que a redução da demanda agregada decorrente da diminuição das despesas primárias reais *per capita* da União.

Isso não ocorreu entre outros motivos pelo fato de que as decisões de investimento dos agentes privados estão diretamente relacionadas à sua expectativa de encontrarem compradores para os bens e serviços por eles ofertados. Em uma sociedade como a brasileira, que historicamente apresenta altos níveis de desemprego, pobreza e desigualdades sociais, não faz sentido esperar que os agentes privados assumam o risco de ampliarem suas escalas de produção sabendo que não encontrarão clientes com poder aquisitivo suficiente para absorverem o aumento da oferta dos bens e serviços por eles produzidos.

4. Desafios para a estruturação de um regime fiscal sustentável

A necessidade de retomada da função planejamento como orientadora efetiva dos processos de alocação orçamentária foi defendida da seguinte forma por Gimene (2020, p. 101):

(...) a busca da sustentabilidade fiscal no Brasil exige uma institucionalidade que permita ao Governo Federal, na condição de emissor da moeda nacional, promover o pleno emprego das forças produtivas, ajustando suas despesas e receitas de acordo com os ciclos econômicos. Do ponto de vista do

controle de gastos, isso significa assegurar que o planejamento de longo prazo (e não metas fiscais arbitrárias de curtíssimo prazo) controle de fato os montantes de recursos que serão disponibilizados para cada programa governamental e suas respectivas ações orçamentárias.

Para que o Brasil tenha um regime fiscal que atenda a essas características, Gimene (2020, p. 101) sugeriu:

(...) substituir as atuais regras por um Regime Fiscal Sustentável, centrado em dois pilares:

- Fundir as atuais leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em leis orçamentárias plurianuais, com fluxo garantido de recursos; e
- Adotar o pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica.

O primeiro pilar consistiria em assegurar que a dotação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo para cada programa e ação pudesse ser plenamente executada ao longo dos anos de vigência do orçamento plurianual, no caso da União de forma independente da evolução da arrecadação tributária¹⁵⁶. O segundo pilar consistiria em instituir programa por meio do qual o Governo Federal atuaria como empregador de última instância, adequando o nível dos gastos públicos à mobilização planejada dos recursos reais da economia, de forma a conciliar o controle da inflação com o pleno emprego das forças produtivas.

O termo “Regime Fiscal Sustentável”, concebido para ser um contraponto à insustentabilidade do “Novo Regime Fiscal”, foi adotado na Proposta de Emenda Constitucional nº 34/2022, de autoria da Senadora Leila Barros a partir de contribuição da iniciativa Elas no Orçamento. De acordo com essa proposta, o “Novo Regime Fiscal” instituído pela EC 95/2016 seria revogado assim que fosse aprovada lei complementar instituindo o “Regime Fiscal Sustentável”. Esse dispositivo foi incorporado na PEC nº 32/2022, conhecida como “PEC da Transição”, que deu origem à EC 126/2022.

Na sequência, no dia 18 de abril de 2023, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 93/2023, que “Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.”

Os principais avanços dessa proposta em relação à EC 95/2016 foram:

- passar a regra fiscal da Constituição para Lei Complementar, o que facilitaria a aprovação de posteriores aperfeiçoamentos;
- a descriminalização da política fiscal, com a previsão de que diante de um eventual descumprimento da meta de resultado primário o Presidente da República deveria encaminhar mensagem ao Congresso Nacional com as razões do descumprimento e as medidas de correção;
- a adoção de intervalos de tolerância para a meta de resultado primário, o que possibilitaria maior flexibilidade para a política fiscal lidar com os ciclos econômicos;
- a adoção de patamares mínimos de aumento das despesas de forma independente da evolução das receitas.
- permitir que cada governo definisse, no ano inicial de seu mandato, os parâmetros de crescimento de despesa para os quatro anos seguintes, sendo que, para os exercícios de 2024 a 2027, foram sugeridos os seguintes valores:

- crescimento real da despesa cumulativo e limitado a 70% da variação real da receita apurada;
- crescimento real da despesa limitado a 50% da variação real da receita apurada quando o resultado primário ficar abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância da meta; e
- limites máximo e mínimo de crescimento real da despesa de, respectivamente, 2,5% a.a. e 0,6% a.a., independente da variação da receita.

¹⁵⁶ No caso dos entes subnacionais, que não podem emitir moeda, foi sugerido um regramento diferenciado, possivelmente mantendo a lógica da LRF de condicionar o aumento de gastos permanentes à evolução da receita.

Na semana seguinte, o tema foi debatido em seminário organizado pelo Conselho Federal de Economia em parceria com entidades da sociedade civil. Desse seminário resultou o documento *Carta de Brasília: por uma política fiscal para o desenvolvimento, justiça social e responsabilidade ambiental*, que se posicionou da seguinte forma:

As regras fiscais, além de focarem na estabilidade macroeconômica e na trajetória sustentável da dívida, devem fomentar o crescimento econômico e a geração de emprego e renda, visando a promoção de um processo de desenvolvimento com justiça social e responsabilidade ambiental. (...) Nesse sentido, o provimento de recursos em nível adequado para o financiamento de políticas e serviços públicos é condição necessária para a garantia dos Direitos Humanos e dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (COFECON *et al.*, 2023).

Para assegurar o adequado financiamento das políticas e serviços públicos, as entidades signatárias da Carta de Brasília fizeram uma série de propostas, dentre as quais podem ser destacadas:

- a previsão anual de crescimento mínimo e máximo do gasto em termos reais, podendo ser fixada de 4 em 4 anos nas leis orçamentárias (LDO e LOA), mas sem vinculação com o crescimento da receita. O objetivo é evitar pró-ciclicidade e controvérsias sobre os indexadores utilizados para calcular crescimento real e correção monetária do gasto, sendo utilizada a projeção de deflator do PIB como índice de correção monetária.
- Em caso de descumprimento da meta de primário, assim como na política monetária (sistema de metas de inflação), o Ministro da Fazenda deve explicar ao Congresso as razões do por que a meta não foi cumprida e apresentar cronograma de ações para voltar a atingir a meta estabelecida, não tendo a obrigação de acionamento de gatilhos de ajuste de gasto;
- O orçamento deve ser impositivo, mantendo a exclusão do contingenciamento de recursos durante a execução orçamentária.
- Excluir da meta de gastos: i) a capitalização de estatais, inclusive das financeiras; ii) o gasto com as pesquisas do IBGE (censo, POF etc.), para permitir melhor monitoramento das estatísticas econômicas e sociais; iii) os recursos necessários para transferência de renda às famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza; iv) as despesas de capital estruturantes, conforme definido no Plano Plurianual; e v) as despesas com dívidas de precatórios.
- Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento democrático, transparente e participativo.

Contudo, em sentido contrário às sugestões da Carta de Brasília, o texto aprovado pelo Congresso Nacional foi ainda mais restritivo para os gastos públicos do que previa o projeto original enviado pelo Poder Executivo. As principais diferenças entre o PLP nº 93/2023 e o texto que foi convertido na Lei Complementar nº 200/2023 são:

- A LC 200/2023 estabeleceu como permanentes os critérios para aumento real de gastos que no PLP 93/2023 valeriam apenas para o quadriênio 2024-2027.
- Despesas que no PLP 93/2023 seriam excluídas do conjunto sujeito ao limite de gastos foram incluídas nesse rol.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Na LC nº 200/2023 foram incluídas as seguintes despesas no rol das sujeitas ao limite de gastos: aumento de capital de empresas estatais não dependentes não financeiras; atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício (art. 107-A, § 5º); despesas custeadas com recursos de doações; estabelecimentos de ensino militares federais; despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004; e transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos § 12, § 13, § 14 e § 15 do art. 198 da Constituição.

- A LC 200/2023 estabeleceu que a avaliação de receitas e despesas primárias deverá continuar a ser realizada com base bimestral, e o contingenciamento permanecerá obrigatório quando referida avaliação indicar sua necessidade.¹⁵⁸

- Diferentemente do PLP 93/2023, a LC 200/2023 prevê a imposição de restrições aos gastos públicos em caso de descumprimento da meta de resultado primário ou de, no âmbito das despesas submetidas ao teto de gastos, o montante das despesas obrigatórias superar 95% do total.

- Ao contrário do PLP 93/2023, a LC 200/2023 estabelece que o descumprimento da meta de resultado primário configura infração contra a LRF caso o agente responsável não adote providências para limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) ou ordene/autorize medidas em desacordo com as vedações que devem ser observadas nessa circunstância.

De forma geral, o “regime fiscal sustentável” instituído pela LC 200/2023 oferece mais flexibilidade para o planejamento governamental do que o “novo regime fiscal” que havia sido instituído pela EC 95/2016. No entanto, provavelmente será preciso uma nova pactuação no Congresso para lidar com a contradição entre normativos que induzem e outros que inibem a ampliação dos gastos da União¹⁵⁹. Dito de outra forma, para que o “regime fiscal sustentável” seja de fato sustentável será preciso alterar a LC 200/2023 ao menos em dois aspectos:

- excluir do cálculo dos limites de gastos as despesas com precatórios, investimentos estruturantes, capitalização de estatais (inclusive as financeiras) e transferência de renda às famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza (neste caso, de preferência transformando o atual programa Bolsa Família em um programa do tipo empregador de última instância); e
- retomar a proposta original do PLP 93/2023, permitindo que o chefe do poder executivo eleito possa enviar ao Congresso Nacional, no ano inicial de seu mandato, proposta de parâmetros de crescimento de despesa para os quatro anos seguintes. Isso é fundamental para respeitar a democracia, pois permitirá que os governos possam planejar suas ações de forma condizente com o plano de governo escolhido pela população.

Na ausência de aperfeiçoamentos como esses, a tendência é que a sustentabilidade do atual regime fiscal seja buscada por meio de expedientes controversos, tais como:

- revisão dos pisos de gastos em saúde e educação, que pelas regras vigentes voltaram a crescer na medida em que crescem as receitas da União, o que tem como efeito colateral a redução do espaço fiscal disponível para as demais despesas primárias;
- desvinculação entre o salário-mínimo e os valores mínimos pagos pela previdência social, o que ampliará as desigualdades sociais e reduzirá o dinamismo econômico nas localidades com grande quantidade de aposentados; e
- agravamento da redução das capacidades estatais de investimento e manutenção das instituições públicas e das infraestruturas econômica e social, como instrumento de promoção e justificativa da privatização da coisa pública.

Em suma, como tem sido a tônica desde a década de 1980, o Poder Legislativo mais uma vez restringiu os instrumentos disponíveis ao Poder Executivo para assegurar nas leis orçamentárias recursos condizentes

¹⁵⁸ A LC 200/2023 não acolheu, portanto, propostas contidas no PLP 93/2023 relacionadas (i) à avaliação de receitas e despesas primárias com base trimestral; e (ii) à não obrigatoriedade de os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União adotarem a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário.

¹⁵⁹ Uma primeira rodada de modificações foi aprovada pelo Congresso em dezembro de 2024: a PEC 54/2024, o PLP 210/2024 e o PL 4.614/2024 buscaram, em conjunto, restringir ainda mais os gastos primários. Como a redução de gastos primários é uma pauta permanente de agentes do mercado financeiro e outros segmentos interessados no enfraquecimento das capacidades estatais de prestação de serviços públicos, é de se esperar que haja pressão para que o Congresso aprove novas formas de restrição autoimposta dos gastos primários.

com as necessidades definidas pelo planejamento governamental. Sob o pretexto de atender a retórica veiculada diariamente nos grandes meios de comunicação acerca da necessidade de controlar a suposta “gastança pública”, o que a maioria parlamentar tem feito na prática é criar dificuldades ao Poder Executivo para negociar caso a caso a remoção dessas dificuldades.

Dado o emaranhado de restrições ao gasto público que tem caracterizado a legislação brasileira, chefes do Poder Executivo que apresentem maior resistência ao atendimento de demandas dos parlamentares estão mais sujeitos a sofrerem processos de *impeachment*. Note-se que ao mesmo tempo em que impôs sucessivas limitações aos gastos públicos, o Congresso Nacional vem se apropriando de parcelas crescentes do orçamento por meio de emendas parlamentares de execução obrigatória.¹⁶⁰

Isso não seria um problema se as emendas em questão fossem deliberadas nas comissões temáticas do Parlamento a partir de debates transparentes sobre a necessidade de aperfeiçoamentos nos critérios técnicos adotados por cada programa governamental. Mas não é isso o que tem acontecido. A forma pela qual o Congresso Nacional construiu a impositividade da execução das emendas parlamentares desconsidera preocupações com o planejamento governamental. No atual arranjo orçamentário brasileiro, os parlamentares eleitos desfrutam das vantagens políticas de poderem direcionar recursos expressivos para as localidades e finalidades que bem entenderem, sem que sejam cobrados pelos resultados do governo como um todo.

Diante da escassez de recursos para implementar políticas públicas abrangentes e de interesse difuso em todo o território nacional, os deputados e senadores que conseguem “levar recursos” para localidades e finalidades específicas aumenta seu cacife político, o que se reflete em maiores chances de serem eleitos para os cargos que resolverem se candidatar. Em contrapartida, a responsabilização sobre eventuais insuficiências na prestação dos serviços públicos recai prioritária ou exclusivamente sobre o Poder Executivo.

Trata-se, portanto, de um contexto hostil aos esforços de planejamento governamental que busquem estabelecer critérios transparentes e tecnicamente consistentes para a alocação de recursos públicos. Nesse ambiente institucional, setores mais organizados e influentes da sociedade, como os ligados ao mercado financeiro e ao agronegócio¹⁶¹, conseguem resguardar para si somas expressivas de recursos públicos sem contrapartida equivalente na forma de recolhimentos de impostos. O restante da sociedade, por sua vez, precisa se virar para contribuir com o “equilíbrio das contas públicas”.

Tendência

Crescentes demandas da sociedade pressionando por avanços na gestão pública – Na medida em que a população vai ficando mais informada é natural que haja maiores cobranças por melhorias na qualidade da prestação dos serviços públicos. O uso da tecnologia, incluindo a internet e as mídias sociais, está permitindo que os cidadãos se informem e sejam mais incisivos em suas cobranças. Quando isso ocorre por meio de processos estruturados, via conselhos de políticas públicas, por exemplo, a participação social tende a gerar importantes insumos para o aperfeiçoamento da ação governamental. No entanto, quando as pressões se restringem a demonstrações genéricas de insatisfação contra “os políticos”, “os governos” ou “o Estado”, sem maiores reflexões sobre as causas estruturantes dos problemas apontados e as restrições (inclusive legais) que precisam ser removidas para que as políticas públicas possam ser adequadamente implementadas, a tendência é que não resultem em medidas práticas efetivas.

Incertezas

Processos de alocação orçamentária orientados por iniciativas de planejamento de longo prazo – O arcabouço institucional vigente no Brasil subordina o planejamento governamental à lógica de curtíssimo prazo das restrições fiscais auto impostas. Nas décadas de 1950 a 1970 o País apresentou altas taxas de crescimento econômico e ampliou de forma acelerada a sofisticação tecnológica da sua estrutura produtiva. Isso

foi possível em grande medida devido à organização do Sistema de Planejamento Federal, que a partir da década de 1960 passou a ser estruturado com base no tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. A integração entre os instrumentos e processo de planejamento e orçamento consistia, naquela época, em assegurar que as diretrizes do planejamento fossem observadas em todos os níveis administrativos, garantindo que as instâncias de governo que se ajustassem ao planejamento governamental recebessem em tempo hábil autorização para a realização dos desembolsos financeiros necessários para a implementação dos programas governamentais sob sua responsabilidade. O orçamento era considerado um instrumento fundamental para viabilizar as transformações estruturais planejadas para que o país se desenvolvesse. No entanto, a partir da década de 1980 houve um gradativo enfraquecimento do planejamento governamental, que passou a ser tratado basicamente como um instrumento de controle dos gastos públicos. Continuou havendo integração planejamento-orçamento, porém invertendo a lógica anterior. As metas prioritárias de governo, que até então eram associadas à entrega de bens e serviços para a população, passaram a ser metas financeiras, em especial de resultado primário, definidas com a preocupação principal de agradar os agentes do mercado financeiro. Os investimentos públicos foram gradativamente reduzidos e a economia brasileira ficou fortemente dependente da demanda internacional por *commodities*. O resultado foi a estagnação econômica, com elevados níveis de desemprego e manutenção das desigualdades sociais. Diante da insuficiente demanda por parte do setor público e da empobrecida população, os investimentos privados foram sucessivamente adiados, dando origem a um círculo vicioso no qual o controle do gasto público passou a ser um fim em si mesmo. Sob o pretexto de atender a retórica veiculada diariamente nos grandes meios de comunicação acerca da necessidade de controlar a suposta “gastança pública”, o Poder Legislativo passou a restringir cada vez mais os instrumentos disponíveis ao Poder Executivo para assegurar nas leis orçamentárias recursos condizentes com as necessidades definidas pelo planejamento governamental. A lógica predominante no Parlamento passou a ser a criação de dificuldades ao Poder Executivo para negociar caso a caso a remoção dessas dificuldades. Nesse contexto institucional hostil a esforços de retomada do planejamento como instrumento de promoção do desenvolvimento, é incerto se o planejamento de longo prazo orientará os processos de alocação orçamentária.

Melhoria na qualidade do gasto público – O aumento da demanda por serviços governamentais e a relutância dos cidadãos em pagar mais impostos tornam imperativa a agenda de eficiência no setor público. A melhoria na qualidade do gasto público possibilita evitar desperdícios e direcionar recursos para atividades prioritárias. O uso da tecnologia potencializa os esforços da administração de modo a ampliar os resultados alcançados para a sociedade com mais eficiência. Nesse sentido, a transformação digital dos serviços públicos contribui para a qualificação da gestão. No entanto, o fortalecimento dos instrumentos e processos de planejamento e gestão é condição necessária para o aperfeiçoamento da formulação e implementação de políticas públicas. Diagnósticos consistentes sobre os problemas a serem enfrentados e as ações requeridas para superá-los auxiliam a estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação com vistas a alocar recursos públicos de forma mais eficiente, eficaz e efetiva. O desafio é construir arranjos institucionais capazes de estabelecer critérios transparentes e tecnicamente consistentes para a melhor alocação de recursos.

Aumento da participação social – Desde a redemocratização, o Brasil vivencia um processo contínuo de ampliação das demandas dirigidas ao Estado e de aumento do controle social na administração pública. Nesse segundo campo, a Constituição de 1988, assim como seu desdobramento normativo subsequente, estruturou canais de participação da sociedade por meio de conselhos e consultas públicas. Também possibilitou o fortalecimento das instituições de controle e fiscalização. O aumento da participação social e da transparência na gestão pública é essencial para promover uma governança democrática, eficiente e responsável, que atenda às necessidades e expectativas da sociedade. A participação social e a transparência são pilares essenciais da democracia, pois permitem que os cidadãos tenham voz ativa nas decisões que afetam suas vidas. Ao envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões e garantir que sejam transparentes e responsáveis, fortalece-se a legitimidade do governo e promove-se a representatividade dos interesses da sociedade como um todo. A participação social e a transparência capacitam os cidadãos, fornecendo-lhes informações e recursos necessários para se envolverem ativamente na vida política e na defesa de seus direitos e interesses. Isso promove uma cidadania ativa e responsável, contribuindo para o fortalecimento da sociedade civil e a construção de uma cultura democrática participativa. A participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas pode trazer novas ideias, experiências e perspectivas, levando a soluções mais eficazes e eficientes para os problemas enfrentados. Além disso, a transparência na gestão pública ajuda a identificar e corrigir falhas e desperdícios, sendo assim uma importante forma de prevenção e combate à corrupção. Ao tornar pú-

¹⁶⁰ Ver Faria (2023) para maior aprofundamento sobre as transformações recentes nos processos orçamentários brasileiros, com o *domínio do Executivo* sendo substituído pela *primazia do Legislativo*.

¹⁶¹ Neste grupo pode ser incluída a minoria de agentes públicos, notadamente dos poderes judiciário e legislativo, que recebem elevados salários e outros benefícios concebidos para burlar o teto remuneratório do serviço público. Curiosamente, neste seletto grupo é comum encontrarmos grandes defensores da austeridade fiscal, desde que seus rendimentos e patrimônios não sejam afetados.

blicas as informações sobre o uso dos recursos públicos, os processos de tomada de decisão e as atividades dos agentes públicos, cria-se um ambiente de prestação de contas que ajuda a construir confiança e legitimidade nas instituições públicas. Plataformas *on-line* e aplicativos podem fornecer acesso fácil e rápido a informações governamentais, como orçamentos públicos, gastos governamentais, projetos de lei e decisões políticas. Isso permite que os cidadãos estejam mais informados sobre as atividades do governo e participem ativamente de processos de tomada de decisão governamental. As mídias sociais e outras plataformas *on-line* fornecem canais de comunicação direta entre os cidadãos e os representantes eleitos. Estes podem usar as plataformas para se comunicar com seus eleitores, receber feedback e responder a perguntas, enquanto os cidadãos podem expressar suas opiniões, preocupações e sugestões de forma rápida e fácil. Existem, no entanto, fatores que dificultam o aumento da participação social. Pessoas que adotam uma mentalidade individualista podem estar mais preocupadas com suas próprias necessidades do que com questões que afetam a comunidade ou a sociedade como um todo. Isso pode resultar em uma falta de motivação para se envolver em questões sociais, políticas ou ambientais que exigem uma abordagem coletiva e engajamento comunitário. O individualismo pode enfraquecer os laços de solidariedade e cooperação entre os membros da sociedade, dificultando a mobilização coletiva em torno de causas comuns. Sem um senso de pertencimento e responsabilidade para com a comunidade, as pessoas podem ser menos propensas a se envolver em esforços de participação social. Pessoas que adotam uma mentalidade individualista geralmente duvidam da eficácia da participação social e política em causar mudanças significativas. Muitas pessoas têm uma visão cética das instituições públicas, associando-as à ineficiência e práticas de corrupção. Além disso, as pessoas podem não estar cientes das oportunidades de participação social disponíveis, ou não têm acesso às informações necessárias para se envolverem de forma significativa. Pessoas de comunidades periféricas e de baixa renda também podem enfrentar barreiras sociais e econômicas que dificultam sua participação em atividades de participação social. Isso pode incluir baixa disponibilidade devido a responsabilidades de trabalho ou familiares, falta de acesso a transporte para participar de reuniões ou eventos, ou falta de recursos para participar de atividades de engajamento cívico. As pessoas podem também não se sentir capacitadas para participar ativamente da tomada de decisões públicas ou podem não entender como contribuir de forma significativa. Em algumas situações, especialmente em áreas onde há violência ou ameaças contra ativistas e defensores dos direitos humanos, as pessoas podem temer retaliação ou represálias por suas contribuições em atividades de participação social. Esses fatores dificultadores fazem com que seja incerta a ampliação da participação social no Brasil.

Fortalecimento das instituições públicas – Parcela significativa das pressões sociais exercidas sobre os governantes não é comprometida com o fortalecimento das instituições públicas. Se uma instituição ou política pública não está funcionando de forma satisfatória, há quem entenda que a solução deva ser acabar com aquela iniciativa tida como ineficiente, sem investigar a fundo as causas da (suposta) ineficiência. Além disso, medidas estruturantes que visem o fortalecimento das instituições públicas não costumam gerar benefícios eleitorais de curto prazo. Dado que esses benefícios tendem a ser obtidos nos ciclos seguintes de governo, providências que visem fortalecer as instituições públicas no médio e longo prazo tendem a ser preteridas em favor de medidas mais imediatistas, que gerem melhorias de curto prazo na percepção dos eleitores sobre o desempenho dos governantes. Consequentemente, e tendo em vista as restrições fiscais autoimpostas pela legislação vigente, é incerto se haverá um fortalecimento das instituições públicas brasileiras no futuro próximo.

Referências

ASSECOR. **Aperfeiçoamento das normas fiscais brasileiras**. Cadernos da Reforma Administrativa nº 9. Brasília: Fonacate, 2020.

COFECON *et al.* **Carta de Brasília: por uma política fiscal para o desenvolvimento, justiça social e responsabilidade ambiental**. Brasília, abril de 2023.

DIREITOS VALEM MAIS. **A urgência do fim da emenda constitucional 95 no enfrentamento da covid-19 e no cenário pós-pandemia**. Documento apresentado por organizações qualificadas como Amicus Curiae à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF. Maio de 2020.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A.L.M (org). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. FARIA, R. Emendas orçamentárias e presidencialismo de coalizão. São Paulo: Blucher, 2023.

GIMENE, M. **A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios**. In: GIMENE, M.; COUTO, L (org). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Assecor/Enap, 2017.

_____. **O Novo Regime Fiscal e o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 9 (1), 2019.

_____. **Planejamento e sustentabilidade fiscal**. In: GIMENE, M. (org). Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal. Brasília: Assecor, 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A.L.M (org). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.