

Reforma
Tributária

29

O orçamento como
instrumento da
democracia e da
cidadania: a
importância das
vinculações

Fabrício Augusto de Oliveira

O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA: A IMPORTÂNCIA DAS VINCULAÇÕES¹

Fabício Augusto de Oliveira

Doutor em Economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, colaborador do Brasil Debate e autor, dentre outros, do livro Política Econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010 (Azougue Editorial, 2012).

Resumo

Este trabalho analisa as origens do orçamento, a evolução dos princípios que o regem e as funções que desempenha como instrumento de administração e controle das contas públicas. Procura mostrar como de controle das ações do Estado, o orçamento evoluiu para se tornar, nas sociedades democráticas, um instrumento de escolhas orçamentárias e de planejamento, refletindo a correlação das forças políticas e sociais expressa nas políticas que adota, seja no campo tributário ou de gastos. A análise do processo orçamentário no Brasil desde a sua instituição, em 1831, até os dias atuais, é feita à luz destes seus papéis, concluindo pela necessidade de fortalecer os mecanismos de participação da sociedade civil na sua elaboração, por considerar que o mesmo recebe maior influência dos setores mais poderosos econômica e politicamente que dominam o Congresso e o Poder Executivo.

Palavras-Chave: Palavras-chave: Estado, orçamento, tributação, gastos públicos.

INTRODUÇÃO: O EMBRIÃO DO ORÇAMENTO

Poucos sabem, mas o orçamento, na sua origem, surgiu como instrumento para coibir, entre outras coisas, a voracidade e a cobrança indiscriminada de impostos por parte do Estado. Foi no longínquo ano de 1215, quando o capitalismo nem mesmo havia se constituído como modo de produção, que o rei da Inglaterra, conhecido como João Sem Terra, alcunha adquirida por ter sido ignorado por seu pai, Henrique 2º (1133-1189), na partilha de sua herança, teve de se render às pressões da igreja e, principalmente da nobreza, para estabelecer formalmente seus direitos e privilégios, a liberdade de ir e vir dos cidadãos, e limitar a cobrança indiscriminada de impostos do reino, sob pena de ser deposto de seu cargo. Nascia, ali, a Carta Magna de 1215, com a qual ele se comprometia que aumentos e criação de novos impostos deveriam contar com a aprovação dos Conselhos formados por

(*) Trabalho apresentado no III Simpósio de Orçamento Público e Políticas Sociais: o Controle Social como Instrumento Político na Gestão do Orçamento Público. Londrina, 17 e 18 de outubro de 2017.

representantes destes segmentos, ao mesmo tempo em que eram estabelecidos limites claros para o financiamento dos gastos pessoais do rei. Data, portanto, dessa época, o surgimento do embrião do orçamento e, também importante, do consentimento, pelos representantes da sociedade, da cobrança de impostos pelo Estado, ou, de forma mais clara, do *imposto consentido* (OLIVEIRA, 2012, p. 83-8).

A Carta Magna de 1215 foi confirmada várias vezes por diversos soberanos, embora com algumas modificações em suas cláusulas, mas acabou sendo obliterada na dinastia dos Stuart, que substituiu Elizabeth I, última representante da dinastia Tudor, no início do século XVII, quando Jaime I (1603-1625), identificado com o regime político do absolutismo, ou de que o poder real tem origem divina, começou a desmontar as prerrogativas do parlamento. Tendo falecido em 1625, seu sucessor, Carlos I (1625-1649) deu continuidade a essa mesma política, mas acabou enfrentando um movimento revolucionário contra o absolutismo, que entrou para a história como Revolução Puritana de 1641-1649, a qual culminou com a sua decapitação em 1649 e a instalação do regime republicano comandado por Oliver Cromwell. Com o falecimento deste em 1658, seu filho o substituiu no poder, mas foi rapidamente deposto, com a dinastia dos Stuart retomando o poder, com Carlos II (1660-1685), filho do rei decapitado, assumindo a realeza e restaurando a monarquia na Inglaterra. Seu irmão e sucessor, Jaime II (1685-1688), seguindo a mesma trilha política dos Stuart, usando e abusando do poder em vários aspectos, terminou desencadeando a Revolução Gloriosa de 1688, que o depôs e restabeleceu os termos da Carta Magna de 1215 (OLIVEIRA, idem, p. 83-8).

Embora a Carta Magna trate de direitos e assuntos bem mais amplos do que os que dizem respeito às finanças do Estado, a evolução deste tema desde a sua promulgação até a Revolução Inglesa de 1688 é notável: pensada inicialmente para limitar o poder indiscriminado na cobrança de impostos por parte do Estado, evoluiu, em 1648, para tornar mais claras essas regras, e estendeu-as, em 1688, para controlar também os seus gastos, separando as finanças do rei das finanças do reino, dando início à estruturação de mecanismos para que a sociedade, por meio de seus representantes políticos, exercesse controle mais efetivo sobre suas ações e sobre a destinação de seus recursos. Resultado de um longo processo de

aprimoramento, o orçamento moderno, tal como o conhecemos na atualidade, em que se fixam e se autorizam as receitas e despesas em cada exercício, só viu este processo ser concluído, na Inglaterra, em 1822, quando apresentado pela primeira vez, dessa forma, para aprovação do parlamento.

Não foi diferente em outros países, assim como não foram os motivos para a instituição deste instrumento. Na França, somente após a Revolução de 1789, que deu fim à ordem feudal, é que foi adotado o princípio do consentimento popular na cobrança do imposto, dando origem ao orçamento para a administração e controle das contas do Estado. Processo, no entanto, que só foi concluído em 1831, quando o controle parlamentar sobre as finanças do governo se tornou completo. Nos Estados Unidos, foi após a conquista da independência, em 1776, motivada também pelo excesso de impostos cobrados pelo governo inglês, que a instituição orçamentária começou a ser erguida, processo que, aprimorado no início do século XIX, consolidou-se a partir de 1865, com a distribuição, para várias comissões no Congresso, do poder de decisão sobre a alocação de recursos e de controle dos gastos do governo. No Brasil a primeira exigência de elaboração formal do orçamento data de 1824, mas, efetivamente, somente em 1830 foi apresentado, pelo Poder Executivo, para aprovação do parlamento, a previsão de receitas e despesas para o exercício fiscal de 1831 OLIVEIRA, idem, p. 83-8).

1. PAPÉIS E FUNÇÕES DO ORÇAMENTO

Deste breve relato histórico, fica evidente que o orçamento desempenha funções que vão muito além de seu uso como mero instrumento de registro contábil das contas do governo. Além de servir como peça de *escrituração contábil*, considerando que o governo deve prestar contas à sociedade sobre o uso dos recursos que dela retira, por meio da tributação, para o financiamento de suas atividades, ele representa, na sua origem, uma arena onde é negociado o montante da riqueza que será transferida para o Estado, definindo o seu tamanho, a distribuição entre os membros da sociedade dos custos que representa, bem como os setores que se beneficiarão com os seus gastos. Nessa visão, o orçamento pode ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, as classes e/ou frações de classes que

arcarão com o maior ou menor ônus da tributação, assim como as que mais se beneficiam com a destinação destes recursos.

Para compreender melhor isso, deve-se considerar que a tributação representa um ônus para a sociedade, enquanto os gastos do governo um bônus. Os impostos, que equivalem aos custos de seu financiamento, podem ser estabelecidos, em função de suas bases de incidência – renda, patrimônio, consumo –, de forma a serem suportados pela população mais rica, pela mais pobre, ou por ambas, neste caso de forma mais equilibrada ou com gradações diferentes, caso se pretenda tornar o sistema tributário mais equitativo. Os gastos, por sua vez, podem ser prioritariamente destinados para favorecer as camadas mais pobres da sociedade, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, para as camadas mais ricas, por meio de programas mais nobres e seletivos, mas neste caso, aprofundando as desigualdades existentes, assim também como pode beneficiar o setor produtivo, ou o capital. Como essa equação vai ser estabelecida depende, por outro lado, não somente da natureza do Estado, mas principalmente como essas forças sociais estão representadas no parlamento, pois serão os seus representantes, em regimes democráticos, que irão negociar e decidir essas questões.

O pensamento liberal procurou encontrar, com base na experiência da Carta Magna, uma solução para a diversidade de interesses existentes na sociedade e, ao mesmo tempo, para regular as ações do Estado. A fórmula consagrada por Montesquieu (1748) de repartição dos poderes – do Executivo, Legislativo e Judiciário –, teve, como objetivo garantir, pelo voto, essa representação democrática. Se os Conselhos formados a partir da Carta Magna eram ocupados pela elite dominante, como a nobreza, sem representação dos estratos sociais menos favorecidos, o parlamento passaria a contar também com a participação de todos os segmentos da sociedade que decidiriam sobre os limites de atuação do Executivo e também sobre a feitura do orçamento.

Ora, se assim fosse, poderia ser um pouco mais fácil, o que não quer dizer menos complexo, definir aquela equação caso essas decisões fossem tomadas apenas no parlamento. As coisas não são, no entanto, bem assim. A não ser no caso em que vigora o regime parlamentarista, no qual ao Poder Executivo é atribuída a tarefa de

executor das decisões legislativas, quando ambos poderes dispõem de prerrogativas para influenciar e definir a peça orçamentária, configurando o que se chama de *orçamento do tipo misto*, os interesses destes distintos atores estão também representados nos aparelhos daquele poder, que é o responsável pela elaboração e encaminhamento para sua aprovação pelo Legislativo. Isso significa que, dependendo das regras e dos limites que são estabelecidos para o Congresso modificar o orçamento, sua margem de manobra para defender os interesses de seus representados é menor do que seria no caso de ser o ator exclusivo de sua confecção.

É compreensível essa distribuição de poderes na definição da peça orçamentária. Em sociedades democráticas, candidatos a cargos presidenciais geralmente apresentam e defendem programas de governo e, sendo um deles escolhido pela população, por meio da manifestação do voto, nada mais natural que este seja contemplado no orçamento como expressão da vontade da maioria que o elegeu, assumindo, assim, o papel de *instrumento de planejamento* do governo, e ficando o Congresso com autonomia para corrigir eventuais desvios entre os objetivos perseguidos e os meios definidos para atingi-los, realizar os ajustes necessários no orçamento e também para defender os interesses dos setores que dele se encontram excluídos. Neste sentido, a cooperação que se estabelece entre os poderes executivos e legislativo, além de salutar para o processo democrático é fundamental para manter a coesão social.

Este seria um arranjo que até poderia funcionar melhor num país democrático, apesar dos setores economicamente mais poderosos disporem de melhores condições para eleger seus representantes no Congresso e, por isso, contarem, geralmente, com maior número de votos, pois o Executivo, enquanto expressão da maioria da população, estaria em condições de implementar o programa eleito, compensando as desvantagens existentes entre as classes sociais. Isso pressupõe, contudo, um Estado pairando acima dos interesses de classes, o que não condiz com a realidade, pois este é interpenetrado por estes mesmos interesses, ou seja, tende a ser o espelho da correlação das forças sociais, e, assim como ocorre com o Legislativo, também o Executivo é capturado por essas mesmas forças sociais mais

poderosas, que nele ocuparão cargos que irão estabelecer as principais diretrizes da política econômica e fiscal do governo.

2. OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O pensamento liberal foi, no entanto, mais longe, acreditando ser este o caminho correto para se ter maior controle das ações do Estado e para a tomada de decisões sobre o orçamento, estabelecendo uma série de princípios para garantir, ao orçamento, o cumprimento das funções para os quais foi criado. Entre esses se destacam: o da *unicidade orçamentária*; o da *não-afetação das receitas*; o do *registro das contas por seus valores brutos*; e os da *transparência, da clareza e da publicidade*. Caso não respeitados, perdem-se elementos que permitiriam ao orçamento desempenhar suas funções como instrumento de controle das ações do Estado, como campo de escolhas orçamentárias, como instrumento de planejamento e, até mesmo, como instrumento de escrituração contábil.² Explica-se a razão.

Pelo *princípio da unicidade orçamentária*, o Estado deve elaborar e apresentar o orçamento de suas receitas e despesas dispostas em uma peça única para ser submetido à aprovação do Congresso. Quando isso não ocorre, com o orçamento fragmentando-se em várias peças, distribuídas entre seus órgãos de atuação, nem todos sendo obrigados a apresentá-las e submetê-las à aprovação do parlamento, como aconteceu no Brasil, especialmente no período da última ditadura (1964-1984), perde-se o controle sobre suas ações, parte de seus recursos deixam de ser motivos de escolhas dos representantes da sociedade, o planejamento se enfraquece, por não serem integradas as suas ações, e nem mesmo se tem clareza nem da dimensão dos recursos que mobiliza para suas atividades, porque escondidos em orçamentos paralelos, nem de sua efetiva situação financeira.

O *princípio da não-afetação das receitas*, por sua vez, aparentemente um princípio inofensivo, foi criado com o objetivo de impedir que as receitas arrecadadas pelo Estado fossem previamente carimbadas, com destinação assegurada, fechando a

² Para uma discussão mais detalhada destes papéis do orçamento, consultar o trabalho de Oliveira (2012).

janela para a definição e/ou redefinição de prioridades, por meio de negociações no âmbito do Legislativo, enfraquecendo ou até mesmo anulando, em caso extremo, seu poder.

Já o *princípio do orçamento bruto* visa impedir que os valores arrecadados e gastos pelo Estado sejam lançados por seus valores líquidos, seja devido a subsídios e incentivos concedidos em programas governamentais, seja por transferências realizadas para o setor privado ou mesmo entre as esferas governamentais, por exemplo, à medida que se perderia não somente informações sobre o montante de recursos efetivamente mobilizado como também dos setores que com eles estariam sendo beneficiados.

Entre os princípios apontados, os da *clareza* e da *transparência* são essenciais para tornar o orçamento uma peça de leitura mais fácil para os cidadãos, assim como para dar-lhes informações mais confiáveis sobre as ações do governo, enquanto o da *publicidade* é indispensável para permitir, aos mesmos, maior acesso às suas contas para que possam exercer o papel de controle e de fiscalização do Estado. No Brasil, somente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, esses princípios ganharam relevância, com os governos, em seus diversos níveis, passando a ser obrigados não somente a avançar no processo de sua simplificação como também a disponibilizar os orçamentos para a população, em geral, seja por meio eletrônico ou através dos órgãos de imprensa.

3. A REALIDADE DO ORÇAMENTO

O fato, no entanto, é que a fórmula consagrada por Montesquieu pressupõe igualdade de condições econômico-financeiras dessas classes e de suas frações para eleger seus candidatos, o que não é bem a característica de uma sociedade capitalista marcada pela desigualdade entre os seus membros, na qual o capital, juntamente com as classes mais ricas consegue, via de regra, eleger maior número de candidatos no Legislativo e ocupar cargos no Poder Executivo, que vão decidir sobre o orçamento, geralmente nele expressando mais os seus interesses. Isso gera uma representação desequilibrada dessas forças nos aparelhos do Estado, cujos resultados podem ser avaliados na sua estrutura de receitas e de gastos, que constituem a expressão tanto das classes que mais conseguem nele inscrever seus

interesses e definir os rumos das políticas econômicas a serem implementadas como revelam a correlação das forças políticas vigente na sociedade civil.

Como coloca Miliband (1969) a este respeito (Miliband *apud* Przeworski, 1995, p. 116): “[...] a classe dominante consegue, por seu poder econômico, colocar uma ‘elite no poder’ para defender seus interesses; e é essa ‘elite’ – políticos eleitos, funcionários nomeados (a burocracia), juízes etc. – que vai tomar decisões para preservar e garantir as condições de reprodução do sistema e de valorização do capital, sendo, portanto, altamente funcional para sua existência”. Na vida real, portanto, o Estado não se encontra descolado destes interesses de classe, sendo apenas seu reflexo, com o orçamento fazendo parte da grande casa de negócios por ele comandada, no qual convivem Executivo e Legislativo, pela qual transita parcela apreciável da riqueza produzida pela sociedade. E são, geralmente, os setores mais poderosos econômica e politicamente que detêm o controle sobre os seus aparelhos e sobre as decisões tomadas a respeito dessas questões, estabelecendo as principais diretrizes tanto para a cobrança de imposto como para a definição dos setores que serão mais beneficiados com os seus gastos.

Por essa razão, os princípios orçamentários atendem mais os setores que exercem maior controle sobre o Estado, em especial o que se refere à não vinculação de receitas, para que o espaço orçamentário permaneça livre para a tomada de destinação de recursos, já que essas, pelo maior poder de influência que têm tanto sobre o Executivo quanto sobre o Legislativo, serão prioritariamente beneficiadas. Vinculações de receitas para financiamentos de políticas sociais são consideradas, dessa maneira, como perniciosas para a gestão orçamentária e para o processo de escolhas orçamentárias, as quais tendem, pelas razões apontadas, a beneficiar as forças que comandam efetivamente o Estado.

Assim, embora idealmente o orçamento seja um instrumento que poderia ser operado em favor do conjunto da sociedade, na prática ele tende a se transformar num instrumento que beneficia mais os interesses das classes e frações de classes que exercem maior controle do Estado, quer na definição da natureza dos impostos que serão cobrados ou nas suas decisões de gastos, sendo essas tomadas, geralmente, no domicílio oculto dos donos do poder político – os governantes e o

Legislativo, em geral -, ao qual poucos têm acesso, para usar uma expressão de Braudel (1981 *apud* Arrighi, 1996, p. 25). Por isso, a necessidade de a sociedade civil, e mais especificamente as classes de menor poder econômico e político, melhor se organizar não somente criando canais próprios de representação, à margem dos poderes constituídos, do tipo *orçamento participativo*, ou de participação em fóruns de debates específicos sobre este tema, tanto para influenciar a sua feitura como também para fiscalizar sua execução.

4. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

Apesar de iniciado em 1831, o orçamento no Brasil, pelo menos até 1988, não passou de uma peça de ficção. Problemas técnicos de operacionalização, políticos e macroeconômicos impediram que ele, efetivamente, fosse capaz de desempenhar as funções para as quais foi criado e, assim, para se constituir como um instrumento da democracia e da cidadania.

Ao longo de sua história, o país viu-se governado por diversos regimes autoritários – Império, ditadura Vargas (1937-1945), regime militar (1964-1984) –, nos quais o orçamento nada mais era do que a expressão do Poder Executivo. Da mesma forma, na primeira fase do período republicano (1889-1930), o comando do Estado e da política econômica esteve nas mãos de apenas dois estados (São Paulo e Minas Gerais), responsáveis por darem as cartas e definir os destinos do país. Mesmo nos períodos de maior descentralização e democracia (1946-1964), por exemplo, problemas de operacionalização do orçamento e macroeconômicos (crise fiscal, alta inflação) impediram uma gestão eficiente do orçamento.

Na realidade, foi apenas com a Constituição de 1988, na qual se deu um lugar de destaque para o capítulo orçamentário, visando resgatar suas funções, que foram criadas, *potencialmente*, as condições para que o mesmo pudesse desempenhá-las, seja a de planejamento, de campo de escolhas orçamentárias e de controle das ações do Estado. Mas, novamente, problemas surgidos em sua gestão, somados a graves problemas macroeconômicos - asfixia fiscal, ameaça de um processo hiperinflacionário, compromissos assumidos com a geração de elevados superávits primários -, e também em virtude da forte vinculação de recursos estabelecida com

a Constituição para o financiamento de determinadas políticas, esvaziaram este potencial.

Sem ter se preparado adequadamente para administrar o novo modelo orçamentário que nasceu com a Constituição, mesmo por que não era de seu interesse e nem do Executivo, o Legislativo continuou a manejá-lo como instrumento do qual extraía vantagens para os seus membros, num quadro caótico de crise fiscal e hiperinflação que frustrava qualquer tentativa de fiscalização dos recursos públicos. O escândalo dos “anões do orçamento” nessa época, um grupo responsável dentro do Congresso por sua administração, que o utilizava em proveito próprio, e que deu origem à CPI do Orçamento em 1993, foi a mostra mais clara de que este instrumento se encontrava distante dos ideais dos constituintes de 1988.

Os resultados desta CPI, com a qual foram estabelecidas regras mais rígidas para sua gestão, somados ao quadro de estabilidade monetária registrado no país com o lançamento do Plano Real, a partir de 1994, e, posteriormente, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), indicaram que, finalmente, se poderia contar com uma gestão orçamentária mais eficiente e de que este instrumento estaria em condições de desempenhar suas funções, inclusive pelo fato de a LRF estabelecer a participação da sociedade civil na sua elaboração e fiscalização, por meio de audiências públicas, da criação do orçamento participativo e da formação dos Conselhos Gestores de Política Fiscal. Ledo engano.

Os constituintes de 1988, com o objetivo de assegurar fontes estáveis de recursos para as políticas sociais, notadamente para a Seguridade Social – saúde, previdência, assistência -, num país especialista em colocá-las num segundo plano, vincularam, no capítulo da Ordem Social, seu financiamento à arrecadação de impostos específicos – as contribuições sociais -, estreitando a margem de recursos a serem negociados e decididos entre o Executivo e o Legislativo. Medida benéfica para as políticas sociais, considerando o histórico do país em dar-lhes um tratamento secundário e do capital e das classes mais ricas de se apoderarem de maiores fatias do orçamento, a mesma foi considerada – e continua sendo considerada – uma aberração para estes setores da sociedade, já que, ao tornar

cativos os recursos para aquelas políticas, estreitou consideravelmente suas possibilidades de apropriação dos mesmos. Tal situação se tornaria mais grave porque a ela se somaram outras vinculações previstas no orçamento fiscal tradicional, caso do financiamento da educação, reduzindo ainda mais o espaço do orçamento como campo de escolhas orçamentárias e de definição de prioridades públicas, que, como visto, pela dinâmica deste processo, tende mais a beneficiar os setores política e economicamente mais poderosos da sociedade.³ Não levaria, no entanto, muito tempo, para que essas vinculações começassem a ser questionadas e desmontadas.

Comprometido, a partir de 1999, com a realização de um ajuste fiscal confiável, visando atender as demandas do mercado e assegurar recursos, no orçamento, para o pagamento dos juros da dívida pública e, assim, impedir o crescimento temerário de seu estoque, o país passou a gerar elevados e crescentes superávits primários para essa finalidade, com estes se transformando, sendo aprovados inclusive anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), em *compromissos sagrados*, com *status* superior a todas as demais despesas. A expulsão do orçamento do compromisso de financiamento dessas políticas, que havia se iniciado, em 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), com o qual se apartou 20% de seus recursos antes de sua distribuição para as áreas sociais, avançou, a partir deste ano de 1999, porque, uma vez estabelecida a meta do superávit a ser atingida, qualquer desvio em relação à mesma passou a exigir que o orçamento fosse ajustado para garanti-la, cortando-se outras despesas. Cortes que sempre tenderam a recair, inicialmente, sobre as despesas de caráter discricionário – de investimentos, custeio da máquina e de políticas sociais não protegidas -, os quais, com o passar do tempo, mostraram-se insuficientes para essa finalidade, exigindo a desmontagem dessas vinculações para se garantir, no orçamento, espaço necessário para o pagamento dos juros da riqueza financeira (REZENDE, OLIVEIRA & ARAÚJO, 2007).

A verdade é que, com este arranjo que brotou da Constituição de 1988 e que se ampliou com a utilização do orçamento como um instrumento de ajuste fiscal, mais

³ Para uma análise da importância que essas vinculações assumiriam no orçamento, consultar o trabalho de Rezende, Oliveira e Araújo (2007).

de 90% do orçamento federal se encontra atualmente previamente comprometido tanto com as vinculações de receitas para o financiamento de determinadas políticas quanto com o pagamento do serviço da dívida, restando muito pouco espaço para a aprovação de novas políticas, para a redefinição de prioridades por parte do Estado e para a atividade do planejamento, questões que constituem sua essência. Como consequência, tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo também se encontram, nessa situação, limitados em seu poder de influenciar a sua feitura, assim como as iniciativas da sociedade civil, como as do orçamento participativo e das audiências públicas para dela participar e expressar as suas escolhas. Se se considera que essas iniciativas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal foram praticamente esquecidas, apesar de algumas experiências pioneiras de alguns municípios no orçamento participativo, e também que os Conselhos Gestores de Política Fiscal sequer foram regulamentados, não estranha que a sociedade praticamente continue se mantendo à margem deste processo que tanto afeta a sua vida.

A grave crise econômica em que mergulhou a economia brasileira a partir de 2014 e que perdura até os dias atuais deve acarretar ainda mais dificuldades tanto para a atual gestão orçamentária como para os anos futuros, pois, além da queda significativa da arrecadação – 11% em termos reais entre 2014 e 2016 -, essa tem sido insuficiente para cobrir sequer as despesas primárias do governo, significando que o estoque da dívida, como proporção do PIB, deve continuar avançando temerariamente para a casa dos 90-100%, exigindo maior espaço no orçamento no futuro para honrar seu pagamento e de seus encargos. Não foi por outra razão que o governo Temer, apoiado no mantra da necessidade de um ajuste fiscal para trazer de volta os investimentos e para a economia voltar a crescer, congelou em termos reais os gastos primários do governo até 2037. Procurou, assim, garantir que, com a inevitável redução de sua participação relativa no orçamento e a do Estado restrita à condição de um *Estado mínimo*, com o processo de privatização das estatais, expulsão do orçamento com gastos sociais e políticas de desenvolvimento, a riqueza financeira possa nele recuperar seu espaço e ser recompensada pelos anos em que deixou de receber sua remuneração.

CONCLUSÕES

O orçamento foi um instrumento idealizado, na sua origem, para controlar as ações do Estado, conter sua voracidade de recursos, por meio da tributação e do endividamento e, ao mesmo tempo, para fornecer, à sociedade civil, as informações necessárias sobre a sua atuação e sua situação financeira. Afinal, é essa que financia suas atividades e, pelo volume significativo da riqueza produzida que por ele transita, são inevitáveis os efeitos sobre a vida econômica e social em decorrência da cobrança de impostos e da realização de gastos.

Essa dimensão política do orçamento, de servir como instrumento de controle das ações do Estado e também de campo de escolhas orçamentárias, à medida que a cobrança de tributos, bem como a realização de suas despesas afetam, de forma diferenciada, as classes e frações de classes da sociedade, por não se tratarem de iguais, demanda, assim, um arranjo de representação das mesmas no seio do Estado para que essas decisões não despertem conflitos acentuados que comprometam a estabilidade social.

A fórmula consagrada por Montesquieu (1773) de separação dos poderes que teve com objetivo exatamente garantir essa representação democrática, falha por pressupor uma igualdade apenas jurídica entre as classes sociais e as frações de classes em um sistema marcado por grandes desigualdades econômicas entre os seus membros, desequilibrando, assim, as decisões tomadas pelos seus membros. Nessas condições, mesmo contrariando o princípio orçamentário de não-afetação das receitas, a sua vinculação ao financiamento de políticas que beneficiam as camadas menos favorecidas da sociedade representa uma garantia de que os recursos do Estado não serão integralmente, ou pelo menos em boa parte, apropriado pelas classes dominantes.

É bem verdade que, no capitalismo, o Estado não pode ignorar os interesses das classes dominadas, por ser o agente responsável por garantir o equilíbrio, ainda que instável, entre as classes sociais, sendo obrigado a atender também suas demandas (ou pelo menos parte delas) para manter a coesão social e legitimar-se politicamente. Isso não representa, contudo, nenhuma garantia, especialmente em países nos quais o orçamento é de caráter autorizativo, como é o caso do Brasil,

que os recursos previstos serão efetivamente destinados para políticas dessa natureza, pois, além do Executivo contar com vários expedientes orçamentários para cortá-las, como o do contingenciamento de gastos, por exemplo, no caso de se considerar que essas são desfavoráveis para as classes dominantes ou que prejudicam a economia, prevalecerá a voz dos que comandam os aparelhos do Estado, tendo-se, neste caso, de sacrificá-las, mesmo sob pena de acentuar os conflitos políticos e sociais.

A decisão do governo Temer de congelar, em termos reais, os gastos primários do Estado federal por vinte anos, bem como as propostas insistentes de se colocar um ponto final nas vinculações de receitas para o financiamento das áreas sociais, apoiado na justificativa de ser necessário um ajuste fiscal para a economia voltar a crescer, quando o que se procura, na verdade, é libertar o espaço orçamentário do suposto ônus que representam para atender as demandas do mercado e para que o Estado volte a ter condições de proteger e remunerar a riqueza financeira, representa um claro exemplo de como o orçamento pode ser ajustado para satisfazer as classes dominantes. Porque, neste caso, o objetivo não é bem o sanear as finanças do Estado, mas o de resgatar o orçamento para nele acomodar os interesses das classes dominantes, neste caso precipuamente do capital financeiro, sacrificando as políticas sociais e as camadas mais pobres da sociedade.

Bibliografia

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo: Contraponto-Editora Unesp, 1996.

BRAUDEL, Fernand. *The structures of everyday Life*. Nova York: Harper & Row, 1981.

MILIBAND, Ralph. *The state in capitalist society*. Nova York: Basic Books, 1969.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de [1748]. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Coleção Os pensadores).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.