

As Prioridades do Congresso no Orçamento de 2021¹

Carlos Murilo Carvalho²

Uma das funções do orçamento público, talvez a principal, é divulgar para a sociedade quais são as prioridades da administração no próximo ano. Afinal, é no orçamento, aprovado anualmente sob a forma de uma lei, que se autoriza formalmente a distribuição dos recursos disponíveis para executar as políticas públicas. No caso do orçamento federal, a publicação da lei orçamentária consiste na etapa final de um processo que se inicia com o envio da proposta, pelo presidente da República, ao Congresso Nacional, o qual analisa, debate, modifica, delibera e devolve a matéria para o presidente, que a sanciona com ou sem vetos.

O Legislativo pode alterar a proposta por meio de emendas que, ao remanejar recursos, podem mudar as prioridades inicialmente sugeridas pelo Executivo. Há quatro modalidades de emendas, de acordo com o tipo de autor: as individuais (apresentadas por parlamentares); as de bancada estadual (pelos representantes de cada uma das 27 unidades da federação); as de comissões permanentes; e as de relator.

Nosso interesse recai justamente sobre as emendas apresentadas pelo relator-geral do orçamento (parlamentar que desempenha a função de coordenar o processo de análise e sistematização da proposta orçamentária no Congresso Nacional). Elas são previstas, em resolução do Congresso, para possibilitar a correção de erros e omissões da proposta, mas também podem ser utilizadas para reforçar despesas já previstas ou inserir novas programações, desde que autorizadas pela Comissão Mista de Orçamentos (colegiado de deputados e senadores responsável por emitir o parecer, sobre a proposta orçamentária, a ser votado no plenário do Congresso Nacional).

Para auxiliar na compreensão do contexto convém distinguir as despesas primárias obrigatórias (de natureza não-financeira e compulsoriamente incluídas no orçamento em montante que garanta o cumprimento das normas que as criaram) das primárias discricionárias (não-financeiras, cuja inclusão no orçamento não é obrigatória).

1 Originalmente publicado, em “Estado de Minas”, https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2021/07/07/internas_economia,1284467/artigo-as-prioridades-do-congresso-no-orcamento-de-2021.shtml, em 5 jul. 2021.

2 Consultor legislativo do Senado Federal, especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Email: cmurilo@senado.leg.br.

Como se sabe, a elevação sistemática das despesas obrigatórias (pagamento de salários, benefícios previdenciários, bolsa família, etc) tem reduzido o espaço disponível para as discricionárias, devido ao limite de gastos primários imposto pela Emenda Constitucional nº95, de 2016, que é compartilhado por esses dois conjuntos de despesas, com a consequente limitação da capacidade de investimento do governo e elevação da dificuldade para manter o bom funcionamento da administração federal.

Note-se que, na proposta encaminhada pelo Executivo não há uma reserva específica de recursos para ser usada nas emendas de relator-geral, de modo que, para aprová-las, é necessário reduzir o valor de outras programações, de modo a compensar as novas alocações pretendidas. Vale esclarecer que, apesar de serem apresentadas pelo relator-geral, essas emendas atendem a interesses de diversos grupos políticos do Congresso e precisam ser aprovadas, pela maioria dos parlamentares, para produzirem efeito sobre a programação da lei orçamentária.

A partir da análise do autógrafo da lei orçamentária de 2021, enviado à sanção do Presidente da República, é possível constatar que o montante de despesas discricionárias alocado pelas emendas de relator-geral alcançou R\$ 29 bilhões (valor que representa cerca de 20% do total das despesas discricionárias, e é mais de dez vezes superior à média de R\$ 2,8 bilhões, verificada no período de 2010 a 2019). As três áreas de governo que receberam mais recursos dessas emendas foram: saúde, com R\$ 8,9 bilhões; urbanismo, com R\$ 7,8 bilhões; e agricultura, com R\$ 2,2 bilhões. Por sua vez, entre os cortes efetuados destaca-se a redução de quase R\$ 2 bilhões que estavam consignados na proposta para realizar o Censo Demográfico, o que inviabilizou sua execução este ano.

O reforço de dotações na área da saúde é facilmente compreendido, devido à gravidade da pandemia de covid-19 no País. Já as alocações em urbanismo e agricultura merecem uma análise mais cuidadosa. Afinal, como se trata do orçamento da União, seria esperado o reforço de iniciativas relacionadas a políticas públicas de âmbito nacional. Contudo, no urbanismo, quase a totalidade dos recursos foi destinada a iniciativas que possibilitam intervenções pontuais em municípios (pavimentação, calçamento, aquisição de máquinas). Na agricultura, o reforço orçamentário foi direcionado a aquisição de patrulhas mecanizadas e a manutenção e conservação de estradas vicinais.

O que essas ações possuem em comum? Primeiro, não estão relacionadas a políticas públicas que demandem articulação nacional, mas sim a intervenções que poderiam, e deveriam, ser atendidas pelas administrações municipais ou estaduais. Segundo, são genéricas, não identificam, na lei orçamentária, qual município ou estado será beneficiado. Terceiro, não possuem critérios objetivos a serem seguidos na distribuição dos recursos. Assim, com essas características, comprometem sobremaneira a transparência e favorecem o uso político do orçamento federal.

O exame de todo o quadro não deixa dúvidas. Estamos diante, mais uma vez, da velha fórmula, também utilizada por outras administrações, de trocar apoio no Congresso Nacional pela realização de pequenas obras e aquisição de máquinas a serem doadas para os distritos eleitorais de seus apoiadores. Com o agravante de se ter reservado inédito volume de recursos para essas programações genéricas que não observam nenhum

planejamento ou racionalidade alocativa, mas que seguem, sim, a lógica da indicação política feita por ofícios dos parlamentares integrantes da base de apoio do governo federal. Em outras palavras, trata-se do conhecido acordo de “toma lá, dá cá”, agora em patamar nunca antes visto.

Vale registrar, por fim, que, na vigente lei de diretrizes orçamentárias, há dispositivo (art. 162 da Lei nº 14.116, de 2020) que explicitamente veda o uso do orçamento para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Infelizmente, a realidade demonstra que se trata de mais uma lei solenemente ignorada pelos mesmos Poderes que a aprovaram.