

Faculdade Unyleya

Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Orçamento Público

Ana Caroline de Carvalho Machado

**ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO PÚBLICO E
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO NO ATENDIMENTO
DAS DEMANDAS SOCIAIS.**

Brasília

2021

Ana Caroline de Carvalho Machado

**ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO PÚBLICO E
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO NO ATENDIMENTO
DAS DEMANDAS SOCIAIS.**

**Trabalho de Conclusão de Curso
submetido à Faculdade Unyleya
como exigência parcial à obtenção
do título de Especialista em
Planejamento e Orçamento Público,
sob a orientação do Prof.: Róbison
Gonçalves de Castro.**

Brasília

2021

Ana Caroline de Carvalho Machado

**ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO PÚBLICO E
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO NO ATENDIMENTO
DAS DEMANDAS SOCIAIS.**

**Trabalho de Conclusão de Curso
submetido à Faculdade Unyleya
como exigência parcial à obtenção
do título de Especialista em
Planejamento e Orçamento Público.**

Prof. Róbison Gonçalves de Castro

Brasília

2021

RESUMO: Uma das formas de atuação do Estado para viabilizar os direitos fundamentais dos cidadãos é por meio de políticas públicas. Porém, não se pode falar em ação governamental sem mencionar custos. Toda e qualquer ação envolverá dispêndio de recursos públicos em um cenário onde é inquestionável a limitação de recursos frente à crescente demanda social. Assim sendo, o orçamento é tido como instrumento de ação governamental para viabilizar a formulação e implementação de políticas públicas. Diante do exposto, este trabalho analisou a relação entre políticas públicas e orçamento público e o impacto nos bens e serviços gerados e entregues à sociedade para atendimento de suas demandas. A relevância do trabalho justificou-se pelo fato de que por meio desses instrumentos são tomadas decisões que afetam toda a sociedade. Realizou-se pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, desenvolvida com base na legislação vigente, além de textos acadêmicos, livros, monografias, dissertações e artigos científicos. Concluiu-se que o orçamento atua como meio para operacionalizar as políticas públicas e a execução orçamentária pautada em um planejamento bem estruturado e coerente com as reais prioridades da sociedade é imprescindível para a implementá-las. Por outro lado, a indisponibilidade de recursos orçamentários constitui fator limitante para a implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, impacta a qualidade dos bens e serviços entregues à sociedade. Falta de previsão orçamentária, insuficiência de recursos, planejamento inadequado, rigidez das despesas orçamentárias são alguns dos fatores que interferem no processo de construção de políticas públicas e que, certamente, precisam ser analisados com mais critério e responsabilidade para que, de fato, o orçamento público exerça seu papel com transparência e efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público, planejamento, políticas públicas, recursos orçamentários, demandas sociais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
CAPÍTULO 1	7
POLÍTICAS PÚBLICAS	7
CAPÍTULO 2.....	13
ORÇAMENTO PÚBLICO	13
2.1 Conceitos e evolução	13
2.2 Leis Orçamentárias: aspectos relevantes	15
2.3 Orçamento como escolha de prioridades e disputa de interesses	20
2.4 Grau de rigidez das despesas e reflexo no orçamento	22
CAPÍTULO 3.....	28
JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REFLEXO NO	
ORÇAMENTO	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

INTRODUÇÃO

Embora os direitos fundamentais estejam positivados na Constituição Federal de 1988 e em normas regulamentadoras, ainda há muito a se fazer para que os cidadãos, de fato, possam usufruí-los de forma efetiva e igualitária. Neste contexto, surge o Estado Democrático de Direito como garantidor dos direitos fundamentais, especialmente os de ordem social. No entanto, ainda hoje, é notório o descompasso que existe entre os direitos formalmente assegurados e a sua efetiva materialização. Sendo assim, para que haja a efetividade dos direitos dos cidadãos, faz-se necessária uma atuação positiva do Estado.

Uma das formas de atuação do Estado para viabilizar os direitos fundamentais dos cidadãos é por meio de políticas públicas. No Estado Democrático de Direito, políticas públicas podem ser entendidas como instrumentos estatais utilizados para garantia e proteção dos direitos fundamentais. Pode-se dizer que constitui mecanismo utilizado pelo Estado para solucionar demandas sociais, buscando alcançar o bem comum.

Ocorre que não se pode falar em ação governamental sem mencionar custos. Fato é que toda e qualquer ação envolverá dispêndio de recursos públicos. Dessa forma, pode-se afirmar que a formulação e a implementação de políticas públicas estão condicionadas à previsão orçamentária, bem como à disponibilidade de recursos financeiros para que as despesas necessárias sejam executadas. Nesse contexto, entende-se que política pública está diretamente ligada ao orçamento público e que existe uma relação essencial entre tais instrumentos.

Por meio de políticas públicas, o governo se propõe a promover o bem-estar da sociedade e a buscar o interesse público. É certo que toda ação governamental pressupõe um custo. Assim sendo, a questão a ser abordada é nesse trabalho é:

Como transcorre a relação entre políticas públicas e orçamento público?

Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar de que forma políticas públicas e orçamento público se relacionam e como isso tem interferido nos bens e serviços gerados e entregues à sociedade para atendimento de suas demandas. Os objetivos específicos são: demonstrar a pertinência e relevância do

tema políticas públicas para o cotidiano do cidadão; compreender o orçamento público como um processo dinâmico e necessário para alcance efetivo das demandas sociais; compreender como decisões judiciais podem afetar o orçamento público e seu reflexo na sociedade.

A relevância deste trabalho é justificada pela necessidade de entender melhor cada uma dessas variáveis e o impacto que a associação ou a dissociação entre tais instrumentos tem na efetividade dos direitos do cidadão. Ressalte-se que, apesar de serem instrumentos essenciais para que o interesse público seja alcançado, são temas que para o cidadão comum ainda parecem totalmente dissociados e longe de seu cotidiano. É comum grande parte da sociedade demonstrar desinteresse e manter-se afastada desse tipo de discussão por entender que se trata de assuntos alheios ao seu dia a dia. No entanto, buscar compreender melhor o processo de formulação e implementação de políticas públicas, bem como o de elaboração e execução orçamentária é uma necessidade, pois são os interesses da sociedade que estarão em pauta. Por meio desses instrumentos, serão tomadas decisões que afetarão toda a sociedade. Além disso, a participação popular é um meio de controle democrático e efetivo, mas para isso se faz necessário uma sociedade civil organizada e consciente de seus direitos e obrigações, capaz de cobrar de seus representantes uma postura coerente com o interesse público. Trazer à tona os temas aqui formulados e apresentá-los em uma linguagem mais acessível pode colaborar para sua contextualização com aspectos cotidianos da sociedade. Daí a necessidade de serem melhor discutidos e aperfeiçoados.

Para a elaboração deste trabalho e alcance dos objetivos formulados, foi realizada pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, desenvolvida com base em na legislação vigente, além de textos acadêmicos, livros, monografias, dissertações e artigos científicos disponíveis na Internet.

Para melhor compreensão, este trabalho foi dividido em capítulos. No primeiro capítulo foi feito um breve apanhado acerca de políticas públicas. No capítulo II, foram apresentados conceitos de orçamento público e pontos relevantes sobre o tema. No capítulo III, foram feitas algumas considerações sobre o papel do Poder Judiciário na efetividade dos direitos do cidadão e seu impacto no orçamento.

REFERENCIAL TEÓRICO

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS

Não existe uma definição única ou mais apropriada para conceituar política pública.

O conceito de política pública adentra o campo da ciência política, da sociologia, da economia política, da administração, inclusive da ciência jurídica. Assim, diversas são as abordagens na literatura apresentadas conforme a área de estudo realizado e diferentes aspectos são enfatizados com o objetivo de conceituar políticas públicas.

Lima (2017) define políticas públicas como metas e instrumentos de ação definidos pelo Poder Público, visando a concretização de interesses públicos que lhe cabe defender. Considera ainda que a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno e a essência conceitual de políticas públicas é o problema público, ou seja, problema entendido como coletivamente relevante.

De acordo com Nunes (2020), política pública consiste em programa de ação governamental, do qual se extrai a atuação do Estado na elaboração de metas, definição de prioridades, levantamento do orçamento e meios de execução para a consecução dos compromissos constitucionais que se exterioriza mediante arranjos institucionais. As políticas públicas são instrumentos capazes de proporcionar, mediante a ação conjunta dos poderes públicos, a efetivação de direitos fundamentais sociais, conferindo aos cidadãos as condições necessárias para usufruírem a real liberdade e a igualdade material e, tão logo, a dignidade humana.

Ainda nesse sentido, políticas públicas constituem a base de um conjunto de atividades a ser realizada pela administração pública para que os fins consagrados no texto constitucional sejam cumpridos, sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais que dependem de ações para sua promoção e que, embora hoje

apareçam como aliados óbvios, direitos sociais e políticas públicas permaneceram distantes por muito tempo (BARCELLOS, 2008 *apud* CARVALHO, 2019).

Dias e Matos (*apud* ARANTES, 2018) consideram que política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Resultam de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que atinjam os objetivos estabelecidos. Segundo a autora, discutir políticas públicas é importante para entender a maneira pela qual elas atingem a vida cotidiana, o que pode ser feito para formatá-las e quais as possibilidades de se aprimorar sua fiscalização.

Souza (2006) resumiu diversas definições para políticas públicas e as conceituou como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A autora considera que o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Dos vários conceitos apresentados, verifica-se que ambos convergem para a existência de um problema social que demanda posicionamento do Estado, visando a sua solução. Logo, políticas públicas são, essencialmente, decisões de governo ou respostas do Estado às demandas ou necessidades da coletividade e que, tendo caráter essencialmente público, são voltadas ao atendimento do interesse público.

Em relação ao processo de construção de políticas públicas, não há consenso em relação a suas etapas. Alguns autores acabam por enfatizar mais uma etapa, enquanto outros focam etapas diferentes. Raeder (2014) enumera algumas fragilidades do ciclo, mas ainda assim considera que o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. O autor reconhece cinco fases para a formação do ciclo de políticas públicas, a saber: percepção do problema, formação da agenda decisória, formulação de programas e projetos. Implementação das políticas delineadas e

monitoramento e avaliação das ações planejadas. Alerta, ainda, para a necessidade de não considerar as fases como rígidas etapas sequenciais.

De fato, na prática, esse processo não se mostra necessariamente sequencial e as etapas acabam por se interligar de alguma forma. Apesar das etapas, o importante é que as políticas públicas sejam planejadas e aplicadas de forma racional e eficiente; que haja a correta compreensão do ciclo e dos instrumentos necessários para que seus objetivos sejam atingidos, trazendo soluções às mais diversas demandas sociais. Políticas públicas devem ser estruturadas de acordo com a realidade social e para a realidade social.

Souza (2006), ao analisar diversas definições e modelos sobre políticas públicas, sintetiza os seguintes elementos principais: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Ao analisar seu processo de construção, verifica-se que consiste em uma luta de poder. Importante ressaltar que todo esse processo, dada sua dimensão e finalidade, é bastante complexo. Há uma grande demanda social por atuação governamental, mas os recursos disponíveis são limitados. Somando-se a isso, todo o processo costuma ocorrer em um ambiente político, marcado por relações de poder, com interação entre diferentes atores cada qual com seus interesses e que, por vezes, mostram-se antagônicos. Isso tudo aumenta ainda mais a complexidade do processo de formulação de políticas públicas. Inclusive, saber lidar com os conflitos de interesses pode ser um grande desafio para que políticas públicas alcancem seu propósito.

Apesar de os direitos fundamentais estarem previstos na CF/88, a concretização depende de uma série de variáveis que envolvem desde a vontade política na formulação de metas e execução de políticas públicas, previsão

orçamentária, a devida avaliação se os objetivos estão sendo alcançados e a que custo até a fiscalização por meio da própria sociedade, do Tribunal de Contas e do Ministério Público (NUNES, 2020). Isso porque, apesar de terem aplicabilidade imediata, a concretização de direitos nem sempre ocorre de forma efetiva, sendo necessária a intervenção estatal para viabilizar sua materialização. Para que o Estado cumpra os compromissos constitucionais e promova a efetividade de tais direitos, há que pautar sua atuação governamental na elaboração de políticas públicas sob a dimensão coletiva (NUNES, 2020).

Dado o cenário brasileiro, é incabível acreditar o Estado possui condições de garantir a todos os direitos assegurados no texto constitucional. De fato, sabe-se que, em um país com as dimensões e discrepâncias verificadas no Brasil, as demandas sociais serão sempre bem superior ao montante da receita arrecadada. Daí a importância de políticas públicas coerentes à realidade e que busquem otimizar os recursos e aplicá-los com responsabilidade. Pois, em meio a tantas situações que exigem intervenção estatal e considerando os vários direitos positivados na Constituição Federal/1988, o governo precisará estabelecer quais necessidades deverão ser atendidas prioritariamente.

Para Nunes (2020), a concretização das políticas públicas está condicionada a uma série de processos de natureza administrativa, legislativa e orçamentária, interligados à discricionariedade da Administração Pública e do próprio legislador, sob o escopo de alcançar a consecução dos direitos sociais. No entanto, importante ressaltar que conveniência e oportunidade jamais podem ser convertidas em inércia do Estado, já que a tomada de decisão deve ser no sentido de conceber políticas públicas para cumprir prestações positivas e materiais, atenuando desigualdades e promovendo a liberdade e a igualdade substantiva entre os indivíduos.

De fato, ao se falar em formulação e implementação de políticas públicas, o governo se depara com diversos fatores que precisam ser considerados nesse processo, dentre eles, a disponibilidade de recursos. Dadas as demandas sociais frente aos recursos disponíveis, torna-se imprescindível uma análise criteriosa da relação entre políticas públicas e orçamento público no estabelecimento do que deverá ser atendido prioritariamente. Essa análise já deve ser desenvolvida na fase de elaboração de ambos os instrumentos, seguindo pelas fases de execução e de avaliação.

A escassez de recursos é, de fato, um fator limitante que tem impacto sobre a efetividade das políticas públicas. Por outro lado, políticas públicas mal formuladas e executadas sem o devido acompanhamento podem levar à má gestão de recursos públicos, provocando desequilíbrios nas contas públicas e levando ao não atendimento das demandas sociais, seja pela não inclusão de previsão orçamentária ou pela insuficiência recursos. Resultado disso é a não prestação de serviços públicos ou a ineficiência em sua prestação. Ou seja, a sociedade é quem mais é atingida pois, não raras vezes, é privada do usufruto de seus direitos fundamentais. Ressalte-se que ineficiência, falta de planejamento e descaso são termos constantemente atribuídos ao se referir à atuação estatal.

Uma política pública, ainda que formulada em padrão de excelência, se não for refletida inicialmente no orçamento, resultará em inexecução total ou execução em condições precárias, com inevitável comprometimento do resultado. De outro lado, reconfigurações da execução orçamentária podem ser definidas de maneira aleatória, afetando componentes centrais de uma ação pública sem que esse efeito deletério tenha sequer sido considerado (VALLE, 2018). Essa autora considera ainda que não se tem no agir dos entes públicos a interdependência lógica entre estes dois componentes que seria de se desejar. O rompimento dessa reciprocidade usualmente deitará graves efeitos no tema da continuidade da ação pública.

Todo direito social tem um custo e as políticas públicas devem atentar para isto desde a elaboração dos respectivos orçamentos públicos. Controlar os gastos públicos e dar o adequado tratamento às receitas auferidas pelo Estado é, sem dúvida, uma das principais formas de efetivação dos direitos sociais, uma vez que todo direito tem um custo (CAVALCANTE E CABRAL, 2014).

Resumindo, paralelamente ao direito do cidadão em ter suas demandas sociais sendo atendidas por meio de políticas públicas efetivas, existe um aparato jurídico que orienta e delimita a utilização dos recursos públicos. É inquestionável a legitimação do direito do cidadão; mas, por outro lado, a normatização quanto à obtenção e uso dos recursos públicos precisa ser respeitada. Portanto, cabe ao Estado realizar o planejamento e a gestão de seu orçamento com a máxima eficiência. O planejamento e a execução das políticas públicas devem buscar a máxima eficiência dos serviços prestados por meio da otimização dos recursos gastos.

Valle (2018) explana bem essa dualidade ao falar que o estudo dos direitos fundamentais tem pelo menos dois aspectos. Um é a busca pelos fundamentos e origem dos direitos fundamentais, de onde eles provêm, qual a sua fonte, se são universais ou relativos. Outro, inteiramente diverso, mas não menos importante, é, uma vez reconhecidos os direitos, como operacionalizá-los, como realizá-los praticamente.

Nesse contexto, pode-se entender a relação entre orçamento público e políticas públicas como uma relação de causa e consequência, pois sem orçamento público não se pode programar e custear políticas públicas. O orçamento surge como meio para operacionalizar as políticas públicas.

Como a capacidade financeira do país é limitada, para concretizar as aspirações sociais, é preciso fazer escolhas. Nesse sentido, o planejamento governamental se consagra como um espaço político decisório no qual o governo decide – em resposta às demandas da sociedade – quais políticas públicas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos. Observa-se que todo o processo alocativo de recursos está sob a égide da lei e nada se faz em termos de despesa pública sem que exista autorização legislativa. Na prática, é a plena vivência do princípio da universalização orçamentária na ordem constitucional (PIRES E MOTTA, 2006).

CAPÍTULO 2

ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 Conceitos e evolução

A ideia de orçamento público surge da necessidade de fiscalização e de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e suas despesas, sem apresentar preocupação com as consequências dessas despesas. Em sua concepção inicial, era apenas um instrumento de controle político. Conforme a visão clássica da época, não se discutia a interação entre orçamento e planejamento. Orçamento era uma lei que abrangia a previsão de receita e a fixação de despesa para um determinado período. O conceito de orçamento público foi sendo modificado com o passar do tempo até chegar à concepção dos dias atuais.

A concepção de que os gastos dos governantes devem ser previamente autorizados vem desde o longínquo ano de 1217, com a edição da Magna Charta Libertatum do Reino Unido (PIRES E MOTTA, 2006). Pode-se dizer que o orçamento público surgiu como forma de combater arbitrariedades no dispêndio dos recursos públicos.

Com o crescimento do Estado, tornou-se necessário proceder a uma melhor organização de suas receitas e despesas, nascendo assim o orçamento público. O seu aprimoramento o transformou em uma ferramenta indispensável para as instituições governamentais. Sua história foi marcada por árduas e multisseculares lutas políticas, que o tornaram um instrumento absolutamente necessário ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder. Tem sido assim em todas as esferas de governo, desde a sua origem até os dias de hoje, em face de sua relevância para todos os segmentos da sociedade (PIRES E MOTTA, 2006).

As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica de orçamento público, fazendo com que assumisse uma função importante na condução das políticas públicas. Vários fatores influíram nessa tendência, destacando-se o intenso intervencionismo estatal nas atividades econômicas (LIMA, 2017).

Ao longo de sua evolução, percebe-se um caráter mais efetivo e responsável da peça orçamentária no sentido de não se restringir apenas ao gasto realizado. Passa a ser enfatizada também a destinação dada aos recursos arrecadados. Sob esse aspecto, o orçamento passa a ser entendido como um processo dinâmico e flexível decorrente de planejamento de programas e ações que o Estado pretende realizar com o objetivo de atender o interesse público.

Pires e Motta (2006) fazem um apanhado da evolução conceitual do orçamento, apresentando quatro conceituações. A primeira conceituação consiste apenas na relação entre receitas e despesas, sem nenhum compromisso em deixar transparentes os motivos e objetos do gasto e sem entrar no mérito do que se faz. Na segunda conceituação, o orçamento já é visto como forte instrumento de controle sobre as finanças das entidades governamentais. Já com a terceira conceituação, nasce a ideia de orçamento-programa com os propósitos, os objetivos e as metas inseridas em uma estrutura de programas a realizar, fazendo a ligação entre o planejamento e as finanças. Essa conceituação aproxima o planejamento, o orçamento e os recursos financeiros. Por fim, na quarta conceituação, o orçamento público adquire o caráter de principal documento para divulgação das ações do governo junto à sociedade.

Diversas definições são encontradas na literatura para orçamento público. Segundo Baleeiro (2002 *apud* FERNANDES; SOUZA, 2019), o orçamento pode ser definido como ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Quanto à natureza do orçamento, Assis (2009) dispõe que o processo orçamentário pode ser estudado sob os seguintes aspectos: jurídico, econômico, técnico e político. No que se refere a esse último aspecto, revela-se como um instrumento, em proveito de grupos sociais ou regiões, voltado para a solução de necessidades e problemas, cujo objetivo é servir de impulsionador do bom funcionamento dos serviços públicos.

Considerando sua natureza jurídica, o orçamento é formalmente uma lei ordinária, sujeita a diversos princípios e dispositivos constitucionais e legais. Estima a

receita a ser arrecadada e fixa a despesa que poderá ser executada. Todas as receitas e todas as despesas deverão constar do orçamento em respeito ao princípio da universalidade (Lei 4.320/1967, art. 3º e 4º). No entanto, seu papel vai muito além da estimativa da receita e da fixação da despesa.

Para Mileski (*apud* LIMA, 2017), o orçamento público se converteu em um instrumento da política econômica e social dos governos, passando a constituir-se em um elemento essencial à composição do planejamento governamental. E continua dizendo que, em tal circunstância, no Estado moderno, o orçamento público assumiu a posição de um dos principais, senão o principal instrumento de exercício do poder.

Para Pereira (2015), a elaboração e execução do orçamento buscam a eficiência e efetividade na administração pública, através de ações e estratégias que visam a prestação de serviço à população, tais como saúde, segurança, educação, cultura e outros serviços. Tem como objetivos: assegurar ajustamentos na alocação dos recursos públicos, através da sua função alocativa; conseguir ajustamentos na distribuição de renda e riqueza, através da função distributiva e garantir a estabilização econômica do país, através da função estabilizadora.

Pode-se afirmar que hoje o papel do orçamento apresenta grande relevância, pois atua como peça de planejamento estatal. Eis aí sua natureza de gestão ou de administração. Então, além de lei em sentido formal, é um importante instrumento de gestão que, se bem planejado e executado, busca garantir o equilíbrio das contas públicas.

Filho (2004) considera que o orçamento não mais se pode expressar por um conjunto de documentos legislativos editados a cada ano, mas por um complexo processo, juridicamente previsto, atendendo a uma orientação política definida, que vai desde o planejamento dos ingressos até a final execução das despesas, com a intensa fiscalização não só de órgãos estatais, mas de toda a sociedade civil e dos cidadãos.

2.2 Leis Orçamentárias: aspectos relevantes

Considerando a legislação pertinente ao tema, a lei 4320/1964 e o decreto-lei nº 200/1967, embora anteriores à Constituição Federal/1988, trazem importantes

normas e muitos de seus dispositivos ainda norteiam o processo orçamentário. Importante ressaltar que, embora a legislação mencionada seja anterior à CF/88, foi considerada materialmente recepcionada pelo texto constitucional e, portanto, encontra-se em plena vigência e aplicabilidade.

A lei 4.320/64, em seu art. 2º, estabelece que a Lei do Orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Além dos princípios mencionados, essa lei ainda traz o princípio do orçamento bruto, segundo o qual todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções (art. 6º) e o princípio da discriminação ao dispor que a lei de orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto quanto aos programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa (art. 5º; art. 20, parágrafo único).

Já o decreto-lei n.º 200/1967 enfatiza a necessidade de alinhamento entre planejamento e orçamento, ao dispor que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados (art. 7º). Dispõe ainda que a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República (art. 15).

Importante ressaltar que no artigo 17, o decreto-lei já demonstrava preocupação com o equilíbrio entre receitas e despesas ao determinar a elaboração da programação financeira de desembolso que deve ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos e assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. O decreto-lei reforça ainda que toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso. Portanto, nesse contexto, a função de planejamento já se

apresentava como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da Administração Federal.

De fato, o planejamento tem papel tão relevante que o Manual Técnico do Plano Plurianual (2020-2023) afirma que o planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de se constituir uma função essencial de Estado, sendo por meio dele que se definem as estratégias, no caso do governo federal, para orientar o rumo que se deseja para o País. Entre as múltiplas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo.

A lei de responsabilidade fiscal (LRF) também ressalta o papel do planejamento ao dispor em seu artigo 1º, § 1º que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A Constituição Federal/1988 estabeleceu diretrizes e delineou o modelo atual do processo orçamentário no Brasil. Conforme art. 165, o modelo orçamentário é formado por três tipos de leis orçamentárias, cuja prerrogativa de elaboração pertence ao Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em seguida, tais leis são encaminhadas ao Congresso Nacional para discussão, deliberação e aprovação.

O PPA foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e, de forma resumida, constitui um instrumento de planejamento das ações do governo de médio prazo. Deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º).

Paulo (2010) afirma que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De fato, o

texto constitucional determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual (art. 165, § 4º) e que tanto as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, bem como ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente poderão ser aprovadas se compatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 3º, inciso I; § 4º).

Reforçando essa ideia, Giacomoni (*apud* SILVA, 2007) afirma que como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços do planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

Já em relação à LDO, o art. 165, § 2º da CF/88, dispõe que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO tem como função selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução orçamentária do ano subsequente. Ou seja, a LDO faz a articulação entre o PPA e a LOA.

Silva (2007) considera que, a cada ano, esse instrumento vem se aprimorando, como elemento de planejamento, ao detalhar as prioridades e metas básicas, principalmente no tocante aos dispositivos constantes da LRF sobre o tema. De fato, a LRF ressalta a importância da LDO ao ampliar suas atribuições, incluindo dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, dentre outras atribuições. Ainda segundo a LRF, a LDO deverá ser acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. O autor segue afirmando que a LDO, antes mesmo da aprovação do orçamento, já antecipa o que constará deste, pois é um elo entre os planos de governo e o orçamento anual. Ela traça a linha geral da política orçamentária do governo, estabelecendo as áreas, os programas prioritários e metas, a organização e a estrutura do orçamento, limite de gastos, define fontes de financiamento, estabelece

entre outros, os valores que vigorarão no orçamento e como serão suas futuras correções.

A LOA, por sua vez, reflete o detalhamento das ações do governo em níveis menores de programação. Corresponde ao período de um exercício financeiro e exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos, segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO. Engloba o orçamento fiscal, da seguridade social e o investimento das empresas estatais (CF/88, art. 165, § 5º). Nesse instrumento, são detalhadas as despesas e suas respectivas fontes de receita, de forma a cumprir, na execução, as metas físicas estabelecidas no PPA e as metas fiscais da LDO.

Espera-se, principalmente, que as metas e prioridades constantes da LDO sejam incorporadas na LOA e adequadamente executadas. Só assim, o sistema de planejamento e orçamento preconizado na Constituição Federal será eficiente. É nessa característica que se estabelece a ligação do curto com o médio prazo. As metas e prioridades devem refletir o mínimo de responsabilidade programática do exercício a que se refere com os objetivos e diretrizes de médio prazo. (SILVA, 2007).

A forma como a CF/88 delineou o modelo orçamentário reforça a necessidade de compatibilidade e harmonia entre os três instrumentos. De fato, a intenção do legislador constituinte foi estabelecer uma articulação entre o PPA, LDO e LOA, deixando clara a imprescindibilidade do planejamento, pois caso haja inconsistência em um deles, haverá reflexo no resultado do outro. É preciso entender que a função de planejamento não está sujeita à discricionariedade do gestor. É uma exigência constitucional, legal e indispensável ao bom funcionamento do Estado e à compatibilidade entre as peças do processo orçamentário. Pode-se afirmar, inclusive, que sem o planejamento adequado não há compatibilidade entre as peças orçamentárias.

A integração do PPA, LDO e LOA tem caráter dinâmico, não se tratando apenas de justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção. Dessa forma, os planos mais globais ou gerais devem abranger os mais concretos e a execução destes, leva à concretização daqueles. Assim, a estratégia, que é a forma mais ampla e geral, dá o embasamento para a elaboração dos planos de médio prazo. Por sua vez, os planos de médio prazo devem constituir

os marcos de referência para os operacionais anuais, que são reais instrumentos de execução dos planos, constituindo o alicerce do orçamento público (SILVA, 2007).

2.3 Orçamento como escolha de prioridades e disputa de interesses

Uma explicação bastante consistente para o aumento da importância do orçamento na vida social atualmente relaciona-se ao fato de que essa peça representa uma escolha de prioridades feita pela sociedade por intermédio de seus representantes. Quanto mais complexa for a sociedade e maior a demanda por necessidades públicas de uma população, mais o orçamento bem estruturado torna-se uma necessidade e uma peça hábil a sopesar diversos interesses legítimos e muitas vezes contraditórios (ASSIS, 2009). A destinação e os valores que serão utilizados para as ações governamentais dependem de decisão política quando da elaboração do orçamento público.

Diante do exposto, verifica-se que o orçamento é uma exigência constitucional e deve obedecer também a normas e princípios que nortearão sua elaboração e aplicação. Sendo o orçamento público um instrumento por meio do qual o Poder Executivo expressa o seu programa de atuação para um determinado período, discriminando a previsão do montante de recursos a ser arrecadado, bem como do dispêndio a ser efetuado, parece coerente falar que seu processo de elaboração, embora delineado por dispositivos constitucionais e legais, envolve uma verdadeira luta de poder, sendo resultado da manifestação de diferentes interesses, por vezes antagônicos, em um campo de disputa política, visando a maior apropriação de recursos públicos.

Interessante a colocação de Cavalcante e Cabral (2014) que reforça a ideia de orçamento como disputa de poder. As autoras consideram que, além da definição de como e onde aplicar os recursos públicos já que estes são finitos, definir o que é interesse público também pressupõe a teoria da escolha pública. Isso porque, na elaboração da lista de prioridades, deve-se levar em consideração a sociedade plural em que vivemos, formada por interesses diversos, muitas vezes, conflitantes e, na luta por aprovação das suas necessidades, frequentemente, uma maioria forte impõe não só a sua vontade, mas também o ônus tributário sobre os demais, ocasionando um

conflito. As autoras seguem afirmando que a escolha a respeito dos gastos públicos é, portanto, essencialmente política.

Ainda segundo Cavalcante e Cabral (2014), para a elaboração do orçamento, em tese, deveria ser feita uma lista de prioridades, levando-se em conta os vetores constitucionalmente estabelecidos e as necessidades de cada setor, ao lado da quantidade de recursos disponíveis. Após, considerando a finitude dos recursos, a alocação seria feita levando-se em considerando as prioridades anteriormente listadas, sempre com vistas a atingir o interesse público. Ocorre que, apesar de ser um raciocínio aparentemente simples, na prática grupos de interesse defendem proveitos particulares, e os mais fortes ou mais convincentes levam a maior parte dos recursos. Esses grupos de interesse são formados por políticos, normalmente, do Poder Legislativo, responsáveis pela elaboração do orçamento e distribuição dos recursos. A complexidade disso é como fazer com que os grupos de interesse defendam o interesse público na ordenação das despesas é o grande desafio da teoria da escolha pública.

Abreu e Câmara (2014) correlacionam as decisões na área do orçamento com as ideias centrais dos mandatos e isso repercute sobre a administração pública como um todo. Por conseguinte, as questões orçamentárias influenciam as possibilidades e o modo de ação do Estado para além do seu campo específico. Essa centralidade coloca o instrumento como vetor, ou veto, da formulação das políticas públicas. Parte-se da premissa de que o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica).

Valle (2018) questiona como efetivar os direitos e garantir o funcionamento da democracia, se os recursos de que dispõem os entes políticos são finitos? A finitude de receita pressupõe escolha, isto é, opção política sobre como e onde gastar. Há, na verdade, um descompasso das necessidades públicas em relação à finitude de receitas, tornando-se um imperativo a tomada de decisão política do gasto.

Logo, a aplicação dos recursos públicos dependerá da escolha de prioridades, que devem ser discriminadas tanto na fase de elaboração quanto na da execução orçamentária. Trata-se da necessidade de estabelecer uma apurada programação financeira para que os recursos sejam disponibilizados no montante suficiente para comportar a despesa.

Com efeito, os recursos orçamentários obtidos por meio da arrecadação são escassos e as demandas a satisfazer, ilimitadas. Por essa razão, o emprego desses recursos deve ser feito de modo eficiente a fim de alcançar a maior efetividade possível utilizando o mesmo recurso. Dessa forma, o papel do Estado é essencial na promoção de direitos sociais, sendo que o planejamento da ação governamental, mediante a formulação de políticas públicas e, conseqüentemente, sua implementação e avaliação, bem como a racionalização no uso dos recursos, é uma necessidade. Portanto, fica evidente a relação entre planejamento, políticas públicas e orçamento público.

2.4 Grau de rigidez das despesas e reflexo no orçamento

Um ponto relevante que tem influência sobre os recursos e, conseqüentemente, acaba por afetar o montante disponível para atuação dos gestores é a chamada rigidez orçamentária. As despesas que integram o orçamento público possuem diferentes graus de rigidez e, em função disso, submetem-se de forma diversa em relação aos limites orçamentários. O grau de rigidez da despesa causa impacto diferenciado sobre os recursos orçamentários. A lei orçamentária traz despesas obrigatórias e despesas discricionárias.

Greggianin et al (2018), considerando o grau de rigidez segundo a natureza do vínculo obrigacional, definem despesas obrigatórias como aquelas que decorrem de uma relação obrigacional individualizada que advém diretamente de norma material anterior, ou da necessidade de pagamento de encargo ou passivo líquido e certo. Ocorrido o fato gerador, que, no caso, é independente de autorização orçamentária, torna-se inócua, do ponto de vista patrimonial, a falta de provimento pelo gestor e pelo Legislativo dos recursos orçamentários e financeiros necessários e suficientes, vez que, não adimplido o débito, eleva-se automaticamente o passivo patrimonial (sob risco de incorrerem adicionais como juros, multas e indenizações). Logo, o gestor

público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante nem em relação momento de sua realização, não podendo alocar os recursos disponíveis no orçamento conforme suas preferências.

Por sua vez, despesas discricionárias são aquelas cuja orçamentação e execução não depende de norma legal anterior, nem atendem encargo líquido e certo, por isso têm menor grau de rigidez. Em tese, podem ser livremente reduzidas ou aumentadas no âmbito do Legislativo, sendo passíveis de contingenciamento durante sua execução (GREGGIANIN et al 2018).

As despesas obrigatórias, previstas em lei, incluem transferências constitucionais, despesas de pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, dentre outras. Nesses casos, é a legislação que define a alocação dos recursos e o orçamento assume papel declaratório, já que não há liberdade para gestores públicos atuarem em relação aos valores ali discriminados.

Ao analisar a legislação, constata-se que um percentual significativo do orçamento está destinado para o pagamento desse tipo de despesas e o que vem se observando é que o gasto com as despesas obrigatórias tem crescido ao longo dos anos. A consequência disso é que a margem para execução de despesas discricionárias é reduzida significativamente. Como resultado, a atuação do gestor acaba sendo, de certa forma, engessada e a implementação de políticas públicas é impactada, pois com a margem de despesas discricionárias reduzida, os recursos que poderiam ser utilizados para o atendimento das prioridades sociais ficam ainda mais limitados.

Além da impossibilidade de o gestor utilizar os recursos que são destinados a despesas obrigatórias, a lei determina que essas despesas não podem ser contingenciadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor sobre o tema, estabelece que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais do ente e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. A proteção contra o remanejamento e o contingenciamento dessas despesas é absoluta e sistemática, atinge todas as programações, de forma isolada e em seu conjunto (GREGGIANIN et al 2018). Logo, as despesas obrigatórias estão protegidas contra o contingenciamento. Diante dessa previsão legal, o que ocorre é que tanto frente à necessidade de contingenciamento de despesas quanto em relação

ao aumento das despesas obrigatórias, o impacto será refletido sobre as despesas discricionárias, comprometendo a capacidade de investimento do Estado, pois apenas as despesas discricionárias são passíveis de limitação de empenho e de movimentação financeira.

Os decretos de programação financeira estabelecem um cronograma de despesas para compatibilizar com o ritmo das receitas. Assim, se a receita efetivamente arrecadada mostrar sinais de que a receita estimada na LOA não vai se confirmar, a frustração deve ser compensada pela redução de despesas discricionárias. Isso é feito, durante a execução, pelos decretos de contingenciamento.

O contingenciamento, frequentemente visto nos orçamentos, afeta tanto a limitação de empenho quanto a movimentação financeira. Ou seja, várias etapas da execução da despesa são afetadas. Quanto à limitação de empenho, em caso de contingenciamento, os empenhos não serão emitidos e, conseqüentemente, o orçamento não será executado, já que pela lei 4320/64 é vedada a realização de despesa sem o prévio empenho. Quanto à limitação da movimentação financeira, despesas já empenhadas poderão não ser pagas até o final do exercício, gerando os restos a pagar. Com isso, o planejamento do ano seguinte já começa afetado por despesas de anos anteriores.

O contingenciamento ainda afeta o planejamento ao impor o adiamento da execução da despesa ou, ainda, levando à inexecução de parte da programação prevista no orçamento anual. Importante ressaltar que, por um lado, o contingenciamento afeta o planejamento ao não permitir que se concretize o que foi planejado, mas, por outro lado, o contingenciamento pode ser resultado de um planejamento inadequado. Daí, mais uma vez, a necessidade de um planejamento bem estruturado e alinhado com as reais prioridades e a disponibilidade de recursos.

Resumidamente, um valor significativo do orçamento já é destinado por lei a despesas obrigatórias. Sobre o valor que resta – despesas discricionárias – é que incidirá o contingenciamento. Ressaltando que os programas destinados a políticas públicas são custeados com recursos para atendimento das despesas discricionárias. Na prática, isso tem impacto direto na vida dos cidadãos na medida em que as funções que mais contribuem para o total contingenciado são as direcionadas a políticas sociais. Com algumas categorias de despesas que não podem ser contingenciadas,

o contingenciamento tende a afetar recursos que deveriam ser destinados a políticas sociais, impactando diretamente na entrega de bens e serviços à sociedade. Em alguns programas previstos no orçamento não se observa a efetiva aplicação de recursos ou os programas não são efetivamente implementados por insuficiência de recursos. Logo, o impacto do contingenciamento acaba sendo mais percebido nas despesas discricionárias relativas a políticas públicas e a investimentos e, dessa forma, diversos programas sociais acabam sendo atingidos por cortes no orçamento.

Câmara (*apud* GOMES et al 2020) considera que a rigidez orçamentária diminui de forma significativa a quantidade de recursos disponíveis do orçamento, que são fundamentais para a realização dos projetos essenciais de qualquer Governo, pois limita a flexibilidade de destinação da política fiscal para satisfazer as diversas solicitações da sociedade e em determinadas situações, delimitando, assim o poder dos governantes para intervir na economia. Ainda nesse sentido, Gomes et al (2020) realizaram pesquisa buscando analisar qual a margem do orçamento que resta para gastos com programas e políticas públicas nos estados brasileiros no período de 2011 a 2016 ao se excluir gastos obrigatórios e vinculados. Os resultados obtidos pelos autores apontam que restaram pouco menos de 43% para as demais políticas públicas e que, de certa forma, a gestão pública é engessada, pois a rigidez orçamentária não permite que o gasto seja direcionado com fundamento nas reais necessidades da respectiva coletividade.

Diante do exposto, nota-se que além da limitação de recursos para o atendimento de uma enorme demanda, ainda existe a problemática de que uma margem considerável do orçamento consiste em despesas obrigatórias e vinculadas, restando uma margem pequena para materialização das políticas públicas que limita a margem de manobra da alocação das despesas.

Como resultado, é comum vermos o início de políticas públicas sendo adiado por falta de previsão orçamentária ou a descontinuidade de políticas públicas por previsão insuficiente de recursos.

Políticas públicas não costumam ser bem formuladas e traduzidas com clareza nos planejamentos orçamentários. Constantes descontinuidades de ações públicas creditadas a dificuldades de ordem orçamentária podem evidenciar a falta de alinhamento entre planejamento orçamentário e políticas públicas.

Nesse sentido, Valle (2018) faz importante análise quanto a dissociação entre esses instrumentos e aponta possíveis razões para a explicar. Um dos elementos apontados pela autora para o desmembramento entre planejamento orçamentário e políticas públicas é a competição estabelecida entre os interessados, seja na elaboração do planejamento orçamentário, seja em sua execução. A autora pondera que, muitas vezes, a linguagem não é a do interesse público e que não tem sido dada a relevância devida ao debate quanto às políticas públicas que podem vir a sofrer o efeito deletério trazido pelo contingenciamento ou pelo remanejamento de recursos resultante de disputas políticas. A autora ainda dispõe que suspensões ou interrupções de programas públicos têm possíveis efeitos matriciais adversos sobre outras políticas públicas – o que pode gerar um desastroso efeito dominó no conjunto de ações em curso. Existe ainda o inequívoco custo financeiro da paralisia de iniciativas já em andamento.

De fato, tanto o ciclo orçamentário, quanto a formulação e implementação de políticas públicas envolvem luta de poder e forças políticas e, dadas as diversas partes envolvidas nesses processos, não parece difícil afirmar que nem sempre o interesse público é o que terá prioridade. Ajustes orçamentários ao longo de sua execução são totalmente justificados e até mesmo necessários em função de cenários de instabilidade política e econômica. No entanto, o fato é que não costuma ocorrer uma análise mais criteriosa em torno de qual política deverá ser a destinatária de cortes ou de paralisação, tampouco sobre os respectivos efeitos que tal decisão trará sobre as demandas da coletividade. Muitas vezes, são decisões pautadas meramente em interesses políticos.

Diante do exposto, apesar de observada a relação entre direitos fundamentais, políticas públicas e orçamento público, é importante ressaltar que o fato de o direito ser assegurado pela CF/88, não garante sua efetividade. Nesse sentido, Souza et al. (2015), ao analisar o ciclo orçamentário no período de 2012 a 2014 no programa referente ao acesso à educação direcionada ao segmento infantojuvenil, chegou à conclusão de que a garantia formal constante na legislação não é suficiente para que a política se torne realidade em sua universalidade, pois durante o período analisado, os dados obtidos demonstraram a ausência de políticas públicas relacionadas à educação.

De forma semelhante, o fato de estar discriminada na LOA, não garante que políticas públicas serão implementadas. Constar previsão orçamentária destinada a determinada política pública não torna, por si só, obrigatória sua implementação. Ou seja, não há obrigatoriedade no desenvolvimento de políticas públicas, mesmo que haja discriminação dessas políticas no orçamento público. Não raro vemos políticas públicas descontinuadas em função de previsão insuficiente de recursos.

O resultado que pode ser obtido com a análise dessas variáveis é que a limitação orçamentária, com certeza, influencia o processo de políticas públicas, seja impedindo sua implementação, seja interrompendo sua continuidade. Exemplo disso, são inúmeras políticas públicas que foram descontinuadas ou nem chegaram a ter sua implementação iniciada por falta de disponibilidade financeira.

CAPÍTULO 3

JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REFLEXO NO ORÇAMENTO

Questão importante a ser levantada ao se tratar de políticas públicas e orçamento é a possível intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas com repercussão no orçamento – a chamada judicialização de políticas públicas.

O Poder Judiciário frequentemente vem sendo provocado para manifestar-se sobre a liberação de recursos públicos para atendimento de situações pontuais. Vários autores entendem ser cabível a intervenção do Poder Judiciário por serem direitos que encontram seus parâmetros definidos na legislação. Para Ribeiro (2011), o Poder Judiciário deve exercer seu papel constitucional de julgamento das políticas públicas no sentido de implementação gradual dos direitos fundamentais à prestação e de garantia da dignidade humana, alcançando o bem da vida àqueles que lhe socorrerem. O impasse ocorre porque a escolha pública entre quais direitos sociais alocar recursos envolve inevitavelmente um conflito de valores a ser resolvido no âmbito político-administrativo, onde reconhecer um direito concretamente a uma pessoa pode significar negar esse mesmo direito e talvez vários outros a muitas pessoas que possivelmente sequer são identificadas em um dado litígio. Segundo Cavalcante e Cabral (2014), escolher em quais políticas públicas os recursos orçamentários serão alocados, embora tenha um forte cunho político, não é livre de análise e de controle jurídico, justamente pelo fato de a escolha possui parâmetros definidos constitucionalmente.

Se por um lado o Estado tem o dever de implementar políticas para que o interesse público seja alcançado, por outro lado, surge o direito subjetivo dos destinatários das ações estatais de recorrer ao Poder Judiciário para requerer tal implementação. Quanto a isso, já há decisão no Supremo Tribunal Federal referente à ideia de que é possível, ainda que em caráter excepcional, o controle judicial de políticas públicas, em casos de ações públicas inexistentes ou claramente ineficazes.

Nesse contexto, surge a teoria da reserva do possível, segundo a qual a efetivação dos direitos sociais estaria limitada à disponibilidade orçamentária do

Estado. Muito é questionado sobre a atuação do Poder Judiciário no campo das políticas pública por entenderem que se trata do campo de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Ocorre que o cumprimento da decisão judicial pode não considerar a responsabilidade fiscal exigida por lei ao determinar que despesas sejam executadas sem considerar a respectiva disponibilidade de recursos para atendê-la.

Ribeiro (2011) suscita o questionamento sobre até que ponto o Poder Judiciário pode exigir do Poder Executivo a disponibilidade de recursos para atender aos interesses da coletividade em sede de direitos fundamentais? Por outro lado, o Estado não pode alegar escassez de recursos com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais ou a fim de justificar sua omissão se os limites constitucionais não tiverem sido observados. A reserva do possível não pode ser alegada para justificar o comportamento omissivo do gestor público.

Daí surge outro questionamento: e se o orçamento não tiver previsão para determinada despesa ou não for possível a transferência ou realocação de verbas? O questionamento é pertinente, haja vista a Constituição Federal, art. 167, incisos I e II, determinar que são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Questões complexas, visto que decisões judiciais para atendimento de direitos, sem a devida análise do cenário orçamentário, podem colocar em risco o equilíbrio orçamentário e até comprometer outros programas e projetos igualmente prioritários.

Há quem considere que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captados junto aos indivíduos singularmente considerados. Portanto, os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita. Ou seja, não adianta falar em direitos sem considerar os recursos financeiros do Estado para realizá-los.

Apesar de muita discordância quanto ao escopo e aplicação dessa teoria, o Poder Judiciário segue sendo acionado e sua atuação tem trazido efeitos sobre o orçamento. Desconsiderando questionamentos jurídicos e doutrinários quanto à atuação do Poder Judiciário, certo é que suas decisões têm causado impactos no orçamento.

De vez que os recursos são inequivocamente limitados, a criação de nova despesa por ordem judicial implica na constrição ou cessação de alguma outra ação pública, que não é considerada quando da sentença (VALLE, 2018).

Mazza e Mendes (2014) ao analisar decisões judiciais e orçamento na área da saúde pública, consideram importante mencionar que ocorrem impactos orçamentários gerados com a realocação de recursos para que as decisões judiciais sejam cumpridas, prejudicando assim quem se beneficiaria desses recursos e também das políticas públicas da pasta saúde e até mesmo de outras pastas. Outrossim, essa bilateralidade de efeitos jurisdicionais, em que se ganha por um lado e se perde por outro, advém do fato de que são escassos os recursos e muitas são as necessidades. O Poder Judiciário deve basear-se em alguns parâmetros e na exata noção das consequências de suas decisões, tendo em vista que, de uma forma ou outra, suas decisões implicarão no orçamento público, causando impacto, exigindo realocação forçada de recursos e prejudicando quem se beneficiaria originalmente destes recursos do Estado.

Cada uma das decisões pode atender às necessidades imediatas do jurisdicionado, mas, globalmente, impediria a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública. Acaba por impactar o orçamento programado para toda a coletividade. Colocação semelhante foi feita por Pereira (2010), ao discorrer sobre o orçamento público e o processo de judicialização da saúde. Para o autor é inegável que esse aumento de despesas acaba por desorganizar as políticas públicas de saúde, na medida em que recursos destinados ao sistema como um todo passam a ser direcionados para o atendimento de situações individuais, com prejuízo para a universalidade do atendimento.

Ademais, se por um lado busca-se a satisfação do direito à saúde, do direito à vida garantido constitucionalmente, por outro, há que se falar em equilíbrio e respeito às normas orçamentárias, em especial, à LRF. A consequência disso é que a possível não observação dessas normas por parte do STF em suas decisões, pode inviabilizar a sustentabilidade financeira da política de saúde, imprescindível para a concretização de tal direito (MAZZA; MENDES, 2014).

O acolhimento pelo Poder Judiciário de ações que visam obrigar o Poder Público a custear prestação de saúde não abrangida pelas políticas públicas tem

provocado efeitos que afetam diretamente a programação orçamentária e financeira do Estado, que, por sua vez, prejudicam a formulação de políticas e o provimento de bens e serviços em outras áreas demandadas pela sociedade (Pereira, 2010).

Esse quadro de complexidade evidencia a urgência em se resgatar a importância da sintonia entre planejamento orçamentário e políticas públicas, seja para fins de incrementar a probabilidade de efetiva concretização das ações delineadas, seja para evitar efeitos deletérios de se ter como aceitável segmentação entre esses instrumentos. (VALLE, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar pontos relevantes acerca de dois importantes instrumentos da gestão estatal: políticas públicas e orçamento público, ressaltando a relação existente entre eles e como isso tem interferido nos bens e serviços gerados e entregues à sociedade para atendimento de suas demandas.

Como resultado da análise realizada, confirmou-se o já descrito na literatura: de forma sucinta, políticas públicas são desenvolvidas como respostas do Estado às demandas da sociedade e é a peça orçamentária que permite a existência e o manejo dos recursos necessários à efetivação das políticas públicas. Isso porque a destinação dos recursos e os montantes que serão utilizados para a implementação das políticas públicas são definidos por meio de intensa negociação e de decisões políticas quando da elaboração do orçamento público. No entanto, o que, muitas vezes, tem chegado à sociedade por meio da atuação estatal mostra uma associação mal planejada ou, ainda, uma verdadeira dissociação entre tais instrumentos e, conseqüentemente, reflexos na forma como os recursos são alocados e entregues à sociedade.

Sabe-se que despesas não autorizadas no orçamento não poderão ser realizadas. Logo, políticas públicas que não estejam contempladas com recursos orçamentários não poderão ser efetivadas. Assim sendo, é preciso ressaltar o papel do planejamento em todo esse processo.

Tanto para a formulação de políticas públicas efetivas, quanto para a execução orçamentária consistente, é imprescindível um planejamento bem estruturado e coerente com as reais prioridades da sociedade. Um dos problemas relatado nessa relação recai justamente na ausência de planejamento que, de fato, promova o alinhamento entre esses dois instrumentos de gestão.

Outro problema constatado consiste no fato de que, embora haja a garantia constitucional dos direitos fundamentais e a necessidade de sua aplicabilidade efetiva, o Estado se depara com a inquestionável limitação de recursos frente à crescente demanda social. Considerando a capacidade financeira limitada do Estado, cabe ao gestor público realizar um planejamento consciente e promover a eficiência na alocação dos recursos discriminados na lei orçamentária, de forma que as demandas

da sociedade não fiquem apenas no papel e sejam atendidas pelo menos em seu mínimo existencial.

Importante ressaltar que, ao se referir ao impacto que a relação políticas públicas e orçamento público causa no atendimento das demandas dos cidadãos, não apenas um planejamento inadequado e/ou a escassez de recursos orçamentários impactam a implementação das políticas públicas e, conseqüentemente, a qualidade dos bens e serviços entregues à sociedade. Desrespeito aos recursos públicos e resquícios do patrimonialismo são facilmente constatados ao se privilegiar interesses privados de determinados grupos em detrimento do interesse público, ao se gastar de forma desordenada, ao se permitir a institucionalização da corrupção. Todos esses fatores impedem que as demandas sociais sejam atendidas de forma célere e com a devida efetividade.

Como resultado, tem-se uma população desassistida em suas necessidades básicas em áreas tão primordiais como saúde, educação, segurança, habitação, por exemplo. Precariedade na prestação de serviços públicos, políticas públicas anunciadas e, muitas vezes, não iniciadas; outras vezes, descontinuadas sob a justificativa de dificuldades de ordem financeira e, dessa forma, a sociedade segue sendo negligenciada quanto ao atendimento de suas necessidades. Tudo isso ainda concorre para que o descrédito e a insegurança sejam gerados na sociedade em relação à atuação do Estado, dificultando uma postura mais ativa do cidadão na participação e fiscalização da gestão pública.

Resumindo, para que políticas públicas sejam traduzidas em bens e serviços de qualidade à sociedade, como positivado no texto constitucional, é imperativo atuação comprometida e eficiente por parte do Estado, por meio da escolha de prioridades sempre pautadas no interesse público, bem planejadas e discriminadas nas leis orçamentárias com responsabilidade.

Conclui-se, portanto, que a responsabilidade do Estado no atendimento das demandas sociais passa, necessariamente, pela formulação e implementação de políticas públicas, bem como pela elaboração e execução do orçamento público em um processo integrado, dinâmico e responsável entre esses instrumentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira, 2014. **O orçamento público como instrumento de ação governamental**: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):73-90, jan./fev. 2015.

ARANTES, Adriana Rocha Vilela. **Políticas Públicas**: concepções e propósitos. Revista de Magistro de Filosofia. Ano XI n.23. Anápolis, 2018.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo Legislativo e orçamento público**: a função de controle do parlamento. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, **Decreto-Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. ° 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e Controles dos Orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de avaliação de políticas públicas, planejamento, energia e loteria. Subsecretaria de planejamento governamental. Manual Técnico de Elaboração do PPA 2020-2023. Brasília, DF [Ministério da Economia], 2019.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 6, n.3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CAVALCANTE, Denise Lucena; Cabral, Denise Maciel de Albuquerque. **Os custos das políticas públicas**: um olhar para o orçamento com foco no gasto. RDIET, v. 9, nº 1, p. 1-18, jan-jun. Brasília. 2014.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Sociedade Brasileira de Administração Pública/ENAP. 2019.

FILHO, Nagib Slaibi. **Orçamento**. Revista do EMERJ. v. 7, n.28, 2004.

GOMES, Jéssica Ramos; Filho, João Eudes Bezerra; Nascimento, João Carlos Hipólito Bernardes do. **Finanças Públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil**. Revista Brasileira de Contabilidade nº 243. Ano XLIX, maio/junho. 2020.

GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; Volpe, Ricardo Alberto. **Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias**. Estudo Técnico nº 13/2018. Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, ago/2018.

LIMA, Tatiana Coral Mendes de. **O orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas e garantia da sustentabilidade**. 2017. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. 2017.

MAZZA, Fábio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. **Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v.14, n.3, p.42-65, nov. 2013/fev.2014.

NUNES, Andrea R. Schneider. Políticas Públicas. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. 2020.

PAULO, Luiz, Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público. Brasília 61 (2): 171-187, abr./jun. 2010.

PEREIRA, Delvechio de Souza. **O orçamento Público e o processo de judicialização da saúde**. Especialização em orçamento público. TCU. Brasília. 2010.

PEREIRA, Rosana Nogueira dos Reis. **Orçamento Público**. Monografia. Universidade Cândido Mendes. 2015.

PIRES, José Santo Dal Bem; Walmir Francelino Motta. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Enfoque Reflexão Contábil. v.25, n. 2, mai./ago. Pág. 16-25. 2006.

RAEDER, Savio. **Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Perspectivas em Políticas Públicas. vol. VII, n. 13, p. 121-146, jan/jun. 2014.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **Efetivação de política públicas: uma questão orçamentária**. Argumentum Revista de Direito n. 12 UNIMAR. 2011.

SILVA, Luis Carlos da. **Prioridades nos orçamentos da União: análise da efetividade do sistema de planejamento**. Monografia. 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Ano 8, n. 16, jul/dez. p. 20-45. 2006.

SOUZA, Laís de Oliveira; Assunção, Teone Maria Rios de Souza Rodrigues; Silva, Antônio Pereira da. **Orçamento público federal e a política da educação no Brasil. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2015.

VALLE, Vanice Lírio do. **Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol.5, n.2, p.113-124, mai./ago. 2018.