



UNILAB

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA**

**INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA**

GENEY JORGE SOUSA DA SILVA

**O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

REDENÇÃO-CE

2018



UNILAB

GENEY JORGE SOUSA DA SILVA

**O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Marcia Zabdiele Moreira
Coorientador: Prof. Dr. Eduardo Parente

REDENÇÃO

2018



Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Silva, Geney Jorge Sousa da.

S578o

O orçamento público brasileiro como instrumento de controle e implementação de políticas públicas / Geney Jorge Sousa da Silva. - Redenção, 2018.

35f: il.

Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Gestão Pública - 2016.2, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Marcia Zabdiele Moreira.

Coorientador: Prof. Dr. Eduardo Soares Parente.

Coorientador: Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Guimarães Callado.

1. Orçamento público. 2. Políticas públicas. 3. Estado. I.
Título

CE/UF/BSCL

CDD 336.81



UNILAB

GENEY JORGE SOUSA DA SILVA

**O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 14/04/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Marcia Zabdiele Moreira (Orientador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Eduardo Soares Parente

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Guimarães Callado

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)



A Deus.

Aos meus pais, professores, amigos e colegas.



AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

À Prof^a. Dra. Marcia Zabdiele Moreira, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora Prof. Dr. Eduardo Soares Parente e Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Guimarães Callado pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos professores entrevistados, pelo tempo concedido nas entrevistas.

Aos colegas da turma de especialização, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.



“Bendiga o Senhor a minha alma!
Não esqueça nenhuma de suas bênçãos!
Salmos 103:2.”



O estudo do orçamento público possibilita compreender a essência e a finalidade do próprio Estado como ente responsável por prover serviços públicos à sociedade, fomentar a distribuição de renda e manter o nível de desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos através da estabilidade econômica, política e social do país. Este trabalho analisa o orçamento público brasileiro como instrumento de controle e implementação de políticas públicas; como o orçamento e as políticas públicas se correlacionam e como as atuais alterações políticas influenciaram a perspectiva social do país. No que tange à metodologia, utilizou-se pesquisa descritiva, com análise bibliográfica e documental, através de estudo de artigos no ramo de Orçamento Público, Contabilidade Pública, Políticas Públicas, leis e sítios eletrônicos relacionados ao assunto. Por fim, verificou-se como o contexto político, social e econômico, o planejamento governamental e o orçamento público estão fortemente atrelados à concretização das políticas públicas no Brasil e que o novo regime fiscal pode ser um empecilho para esta concretização.

Palavras-chave: Orçamento Público, Políticas Públicas, Estado.



The study of the public budget makes it possible to understand the essence and purpose of the state itself as responsible for providing public services to society, fostering income distribution, and maintaining citizens' level of development and quality of life through economic, political and social stability from the country. This paper analyzes the Brazilian public budget as an instrument for the control and implementation of public policies; how the budget and public policies correlate, and how current political changes have influenced the country's social outlook. Regarding the methodology, descriptive research was used, with bibliographical and documentary analysis, through the study of articles in the Public Budget, Public Accounting, Public Policies, laws and electronic websites related to the subject. Finally, it was verified how the political, social and economic context, government planning and public budget are strongly linked to the implementation of public policies in Brazil and that the new fiscal regime can be an obstacle to this concretization.

Keywords: Public Budget, Public Policies, State



Figura 1 – Projeção de Impacto da PEC 241 sobre gastos federais na saúde 30



Tabela 1 – Relação da arrecadação e investimento em saúde e assistência social..... 29



UNILAB

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TCU	Tribunal de Contas da União
AFO	Administração Financeira e Orçamentária



1	INTRODUÇÃO.....	14
2	O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	16
2.1	CONCEITO E HISTÓRICO.....	16
2.2	TIPOS E ESPÉCIES DE ORÇAMENTO.....	18
2.3	LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....	19
2.3.1	<i>PPA</i>	19
2.3.2	<i>LDO</i>	20
2.3.3	<i>LOA</i>	20
3	POLÍTICAS PÚBLICAS	22
3.1	CONCEITO.....	22
3.2	OBJETIVOS.....	23
3.3	TIPOS.....	23
4	ORÇAMENTO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
4.1	PROGRAMAS SOCIAIS NO PPA.....	26
4.2	RELAÇÃO DO ORÇAMENTO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	29
5	O IMPACTO DO NOVO REGIME FISCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
6	CONCLUSÃO.....	31
	REFERÊNCIAS.....	33



1 INTRODUÇÃO

A sociedade possui uma demanda constante por serviços públicos necessários ao suprimento de diversas carências sociais, sobretudo em um país com tamanha desigualdade social como o Brasil. E, sendo o Estado o principal provedor das demandas sociais, é por meio da arrecadação e da atuação econômico-financeira estatal que se torna possível providenciar os serviços públicos que atendem tais demandas. Logo, estudar o orçamento público é entender a essência e a finalidade do próprio Estado como ente responsável por prover serviços públicos essenciais à sociedade, fomentar a distribuição de renda e manter o nível de desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos através da estabilidade econômica, política e social do país. (TORRES, 2008, p.499).

Apesar de ser reconhecido como um país de carga tributária altíssima, o Brasil, desde a sua colonização, possui uma deficiência muito grande em diversos setores sociais, como saúde, educação, transporte e segurança pública. Não há dúvidas que os governos brasileiros não priorizaram suficientemente as políticas públicas para que atendessem efetivamente as necessidades do povo. Pelo contrário, os governantes priorizaram a estrutura da máquina pública, tornando-a autorreferida e enrijecida, de modo a atender os próprios interesses do governo e não da sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

A Constituição Federal de 1988 é um marco na conquista de direitos sociais na história brasileira, sendo por isso chamada de “Constituição Cidadã”. “*A Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente*” (AVRITZER, 2009, p. 29-30), seja através de plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular (BRASIL, 2015, art. 14, incisos I, II e III; art. 27, parágrafo 4º; art. 29. Incisos XII e XIII), seja através da participação na gestão das políticas de seguridade social (BRASIL, 2015, art. 194), de assistência social (BRASIL, 2015, art. 204) ou dos programas de assistência à saúde da criança e do adolescente (BRASIL, 2015, art. 227).

O objetivo principal deste trabalho é analisar o orçamento público brasileiro como instrumento de controle e implementação de políticas públicas. Pretende-se assim verificar como o orçamento e as políticas públicas se correlacionam. Verificar ainda a efetividade das previsões orçamentárias e analisar como as atuais alterações políticas influenciaram a perspectiva social do país.

No que tange à metodologia, este trabalho consiste numa pesquisa descritiva, com análise bibliográfica e documental, elaborado através de estudo de textos, livros especializados e artigos públicos no ramo de Orçamento Público, Planejamento Orçamentário, Contabilidade Pública, Políticas Públicas, normas constitucionais e infraconstitucionais, artigos periódicos, dissertações, revistas de tribunais e sítios eletrônicos relacionados a estudos sobre orçamento público, concretização das políticas públicas no Brasil e o avanço das ferramentas de transparência, eficiência e moralidade na Administração Pública.

Para tanto, o texto foi estruturado em seis capítulos nos quais se destacam, introdutoriamente, o objetivo geral e específico da pesquisa, bem como a metodologia de estudo que foi utilizada. No segundo capítulo trata-se de conceitos de orçamento público brasileiro. No terceiro capítulo, apresenta-se a definição, objetivos e tipos de políticas públicas. No quarto parágrafo tem-se a relação entre o orçamento e as políticas públicas, a explanação das políticas previstas no atual PPA e a evolução do orçamento e sua correlação com áreas sociais no município de Fortaleza. No quinto, analisa-se o impacto do novo regime fiscal no âmbito social.

Por fim, o sexto capítulo traz a conclusão da pesquisa, na qual se verificou que há muitas previsões de programas nas leis orçamentárias, porém, os governos não conseguem implementar de modo efetivo, seja por má vontade política, seja por dificuldades financeiras. Ainda assim, foi possível compreender que o contexto político, social e econômico, o planejamento governamental e o orçamento público estão fortemente atrelados à concretização das políticas públicas no Brasil e que o novo regime fiscal pode ser um empecilho para esta concretização.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O orçamento público é objeto de ciências em diversos aspectos diferenciados, de modo a se completarem. Sob a ótica jurídica, o orçamento público é foco do Direito Financeiro, ramo do Direito Público que regula a atividade financeira do estado, como ideal de promover o bem-estar da sociedade a fim de satisfazer as necessidades públicas. Da perspectiva administrativa, o orçamento público também é alvo da Administração Financeira e Orçamentária, a qual estuda a atividade financeira do estado e sua aplicação na cotidiano da Administração Pública, bem como os atos que potencialmente poderão afetar o patrimônio do Estado. O estudo de AFO objetiva assegurar a execução das funções do Estado, contribuindo para aprimorar o planejamento, a organização, a direção, o controle e a tomada de decisões dos gestores públicos em cada uma dessas fases. (Harada, Kiyoshi – 2017)

2.1 Conceitos e histórico

Consoante Aliomar Baleeiro (1994), *“orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, assim como a arrecadação das receitas estabelecidas em lei.”*

Para Abrúcio e Loureiro *“o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e accountability estão presentes.”*

Segundo Vander Gontijo, a origem do orçamento está diretamente vinculada ao surgimento do Estado e do seu poder de tributar. Um dos primeiros documentos orçamentários é de 1091, da monarquia espanhola, na qual o rei notificava os súditos sobre os tributos que seriam recolhidos e anotava os devedores.

A partir do liberalismo econômico em meados de 1822, na Europa, com amparo nas Teorias de Adam Smith, surge o Orçamento tradicional ou clássico com objetivo explícito de conter gastos da Máquina Pública, desprivilegiado o planejamento econômico e social.

Em 1930, ao imergir o Estado de Bem Estar Social, com amparo nas teorias do

economista inglês John M. Keynes, o orçamento público passa a ser contemplado como instrumento de implementação da política fiscal e social, a fim de gerar estabilização da economia e distribuição de renda. Logo, foi a partir do advento do keynesianismo que os orçamentos passam a direcionar-se para as políticas públicas, investindo na prestação de serviços públicos de qualidade, razão pela qual o ensino e os serviços de segurança, transporte e saúde europeus são considerados de grande excelência. O orçamento tradicional torna-se orçamento de desempenho, também chamado orçamento de realizações, cuja preocupação estava na realização de projetos e programas, de forma incremental, ou seja, desvinculado de um planejamento das ações do governo.

Somente em 1950, quando o Congresso Americano aprova a Lei de Processo e Contabilidade, integrando efetivamente o planejamento ao orçamento, tornando-o uma ferramenta indispensável à administração pública para implementação de programas sociais e também controle das atividades governamentais. Dava-se início ao orçamento programa, sob uma concepção gerencial que estabelecia o orçamento como um elo entre o planejamento e as ações executivas da gestão pública e, para tanto, incorporava os custos dos programas do governo.

No Brasil, o orçamento esteve por muito tempo vinculado a uma administração pública patrimonialista, numa gestão autorreferida e muito influenciada pela corrupção. Assim, tratava-se de documentos absolutamente sem clareza, transparência e, muito menos, planejamento.

A primeira exigência de orçamentos formais no Brasil foi na Constituição Imperial de 1824. Contudo, sem registro algum de políticas sociais exercidas formalmente pelo Estado e menos ainda previsão de ferramentas de transparência na Constituição de 1824. Existia a previsão das casas de socorro público desenvolvida pela iniciativa privada por meio das santas casas de misericórdia, sem participação efetiva do Estado e, em consequência, sem previsão orçamentária de gastos.

Os programas sociais e o maior controle das contas públicas se evidenciam mais fortemente a partir da Constituição federal de 1988, sob a influência do orçamento-programa, e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Assim, até a década de 1980 as políticas públicas no Brasil eram bem centralizadas, isto porque as decisões e recursos orçamentários concentravam-se nas mãos do Poder Executivo Federal, que atribuía aos estados e aos municípios o mero papel de executar as políticas formuladas pelo governo federal.

2.2 Tipos e espécies de Orçamento

Na perspectiva sobre os tipos de orçamento, tem-se a visão do regime político em que é elaborado o orçamento combinado com a forma de governo então vigente.

O Brasil vivenciou os três tipos de orçamento:

- **Orçamento legislativo:** a elaboração, a votação e o controle são competências do Poder Legislativo. Típico em regimes parlamentaristas. Ao Executivo cabendo apenas a execução. Exemplo: CF de 1891;
- **Orçamento executivo:** a elaboração, a votação e o controle são competências do Poder Executivo. Típicos em regimes autoritários. Exemplo: CF de 1937;
- **Orçamento misto:** em que a elaboração e execução competem ao Executivo, enquanto votação e controle ao Legislativo. Exemplo: CF de 1988.

Dentre as espécies de orçamento, destacam-se:

1. **Orçamento tradicional ou clássico:** destaca-se pela falta de planejamento da ação do governo. Nesse tipo, o orçamento constitui um mero instrumento contábil que enfatiza atos passados, não havendo nenhuma preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, importando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos na realização de suas tarefas, sem qualquer objetivo ou metas. Em síntese, esse tipo de orçamento é apenas um documento de previsão de receitas e de autorização de despesas;
2. **Orçamento de desempenho ou por realizações:** nesse enfatiza o resultado dos gastos e não apenas o gasto em si. O gestor começa a se preocupar com os benefícios dos diversos gastos e não apenas com seu objeto. Constitui uma evolução se comparado com o orçamento clássico, entretanto permanece desvinculado do planejamento;
3. **Orçamento de base zero ou por estratégia:** consiste numa análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Na fase de elaboração, há um questionamento acerca das reais necessidades de cada área, não havendo compromisso com qualquer montante inicial de

dotação. Os órgãos governamentais deverão justificar anualmente a totalidade dos seus gastos;

4. **Orçamento-programa:** consiste em um instrumento de planejamento da ação do Governo, por meio da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, com estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados e previsão dos custos relacionados. Trata-se da espécie de orçamento utilizada no Brasil, visando proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

2.3 Leis Orçamentárias

Na Constituição Cidadão de 1988, o processo orçamentário ganhou uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção I dos Orçamentos. Assim, conforme o Artigo 165 da referida Constituição, são três documentos que regulam o planejamento e o orçamento de cada ente da federação: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA). Tais documentos, consoante a própria carta magna, possuem natureza legal e são de competência privativa do Presidente da República, no caso da União, de enviar ao Congresso para análise e votação.

2.3.1 O Plano Plurianual (PPA)

O PPA é um instrumento de planejamento estratégico do governo, considerado de médio ou longo prazo, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Como inovação da Constituição Federal de 1988, o PPA é uma forte ferramenta do orçamento programa, cujo foco é a relação do orçamento com o planejamento e o controle. Antes disso havia o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), com três anos de duração e se fundamentava basicamente nos gastos e nas receitas correspondentes, nem sempre respeitados, e desprovidos de sistemas de planejamento governamentais, ao contrário do PPA

que possui quatro anos de duração e demonstra um amplo cenário de planejamento governamental, inclusive servindo de base para as demais leis orçamentárias.

O PPA é elaborado no primeiro ano de governo e entra em vigor no segundo ano. A partir daí, tem sua vigência até o final do primeiro ano do mandato seguinte. A ideia é manter a continuidade dos programas.

2.3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

Como forma de planejamento tático, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também é um instrumento criado pela atual Constituição da República, surgiu para ser o elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA).

Parte da doutrina afirma que a vigência da LDO é de um ano, no entanto, a LDO extrapola o exercício financeiro, uma vez que ela é aprovada até o encerramento do primeiro período legislativo e orienta a elaboração da LOA no segundo semestre, bem como estabelece regras orçamentárias a serem executadas ao longo do exercício financeiro subsequente.

2.3.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária (LOA) consiste em um instrumento de curto prazo que expressa a alocação de recursos públicos, sendo composta pelos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e dos Investimentos das Estatais.

A LOA deve conter apenas matérias atinentes à previsão das receitas e à fixação das despesas, sendo liberadas, em caráter de exceção, as autorizações para créditos suplementares e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária. Trata-se do princípio orçamentário constitucional da exclusividade.

Sua finalidade principal é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA em consonância com o que foi estabelecido na LDO. Portanto, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do PPA, compreende as ações a serem executadas, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO.

Por meio deste modelo de planejamento os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos arrecadados e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais. A Carta Magna de 1988 trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro; ela não só introduziu o processo de planejamento no ciclo orçamentário – medida tecnicamente importante –, mas, sobretudo, materializou métodos de

transparência e reforçou a autonomia do Poder Legislativo, inclusive dando a ele a supremacia do controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas.

Nas últimas décadas pode-se perceber o avanço do controle, a melhoria dos serviços públicos e a efetividade de políticas sociais, inclusive no que se refere à transparência dos atos governamentais, à moralidade nos gastos públicos e à eficiência da máquina estatal. Porém, isto nem sempre foi uma realidade, sobretudo no período em que o orçamento era somente um documento contábil sem nenhuma relação de planejamento nem preocupação com os resultados sociais, notadamente quando se refere às políticas públicas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Conceito

Políticas públicas é um conceito muito discutido nas últimas décadas, sobretudo com o advento do Estado de Bem Estar Social, podendo ser definidas como um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para solução de problemas da sociedade. (Caldas, 2008)

Inúmeras são as conceituações teóricas para o termo “Políticas Públicas”, podendo-se apresentar a definição dos principais autores da área, como Maria Paula Dallari Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Para Henrique Saraiva (2006), políticas públicas é um fluxo de decisões políticas, orientado a manter um equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar determinado contexto ou realidade. O autor ainda define que é possível considerar políticas públicas como estratégias que apontam para diversos fins, desejados por diversos segmentos sociais que participam do processo decisório.

De modo mais operacional, o próprio Saraiva define ainda que as políticas públicas compreendem um sistema de decisões políticas que visam a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou corrigir a realidade de ou vários setores da sociedade, através de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos para atingimento de tais objetivos.

Para Celina Souza (2006), políticas públicas são decisões e análises que respondem as seguintes perguntas: Quem ganha o que? Por que ganha? Que diferença faz?

3.2 Objetivos

O objetivo das Políticas Públicas é solucionar os problemas públicos que afetam a sociedade, tais como, os problemas relacionados à saúde, à educação, ao saneamento básico, à moradia, dentre outros desta natureza.

3.3 Tipos

As Políticas Públicas podem ser classificadas em: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. As Políticas Públicas regulatórias são aquelas que visam estabelecer padrões de comportamento e de produção de bens e serviços aos agentes públicos ou privados que se submetam ao regramento e à atividade fiscalizatória destas Políticas Públicas. Como exemplo, podem-se mencionar os atos normativos (leis, regulamentos, código de trânsito) e a fiscalização exercida pela vigilância sanitária, dentre outros.

As Políticas Públicas distributivas são aquelas destinadas a atender determinados segmentos da sociedade - normalmente, mais vulneráveis em determinadas características sociais -, tendo seu ônus ou custeio suportado por toda a sociedade. Como exemplo, podem-se mencionar os subsídios financeiros concedidos pelo Governo para determinados ramos empresariais, em certos contextos político-econômicos, cujo custeio advém dos tributos arrecadados de todos os contribuintes que integram a sociedade, bem como o custeio de bolsas de estudo para determinado público estudantil.

As Políticas Públicas redistributivas são aquelas destinadas a atender determinados segmentos da sociedade - normalmente, mais vulneráveis em determinadas características sociais -, tendo seu ônus ou custeio suportado por determinados segmentos da sociedade e não por toda a sociedade, em função disto, este tipo de Políticas Públicas costuma provocar conflitos entre os segmentos beneficiados e os que custeiam ou são onerados por estes benefícios, em maior frequência do que acontece com as Políticas Públicas distributivas, nas quais toda a sociedade é onerada. Como exemplo, podem-se mencionar os programas de reforma agrária (os proprietários das terras desapropriadas nem sempre são indenizados como acham justo) e as cotas raciais às Universidades Públicas (os estudantes não cotistas que tiveram notas superiores na prova do vestibular, mas não conseguiram aprovação dentro das vagas, nem sempre acham as cotas raciais justas, talvez concordem com as cotas sociais ou talvez discordem de qualquer tipo de cota ao ingresso universitário, valorizando unicamente o

mérito acadêmico). Na arena social que envolve as Políticas Públicas redistributivas, costuma surgir uma dinâmica associada ao “elitismo”, em função do surgimento do embate entre duas elites: uma elite que requer a manutenção da política pública que a beneficia e outra elite que requer o fim desta política pública que a onera de alguma forma.

Por fim, as Políticas Públicas constitutivas são aquelas que ditam as “regras do jogo” sobre a disputa do poder político-partidário, sobre a interação entre as instituições de Estado, sobre a própria elaboração das Políticas Públicas, enfim, são as normas que regulamentam o exercício do poder, bem como outras normas, logo, as Políticas Públicas constitutivas situam-se acima dos tipos anteriores de Políticas Públicas, já que lhes normatizam. Este tipo de Política Pública costuma gerar conflito entre os agentes afetados diretamente por elas (políticos ocupantes de cargos eletivos, chefes dos Poderes da República, órgãos públicos, partidos políticos), porém, raramente, atraem a atenção do cidadão comum, embora, este seja afetado de forma indireta.

4. ORÇAMENTO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Até meados da década de 1980 as políticas públicas no Brasil eram bem centralizadas, pois as decisões e recursos orçamentários concentravam-se nas mãos do Poder Executivo Federal, que atribuía aos estados e aos municípios o mero papel de executar as políticas formuladas pelo governo federal. Isso se deu, possivelmente, como resultado do próprio processo de construção do estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo e burocracia, e de suas constantes experiências autoritárias.

A redemocratização e o aumento da participação popular no contexto social geraram grandes mudanças e marcou a arena pública com o surgimento de novos atores e novas demandas na sociedade. A aproximação da população aos estados e municípios através de orçamento participativo, pela comunicação e mídias sociais, contribuíram para que os cidadãos tivessem mais acesso às propostas do governo trazidas nas leis orçamentárias. Inclusive, aferindo com mais propriedade se uma política era efetiva ou não, ou mesmo, se estava atingindo seu público alvo.

Num contexto de crise fiscal, escassez de recursos e ideário neoliberal, a década de 90 entra no eixo de debate em torno da qualidade do serviço público e eficiência da ação estatal, sobretudo no que se refere ao orçamento.

O interesse nas privatizações das estatais, descentralização da administração pública e focalização no gerencialismo, colocam os programas sociais em patamares de menor atenção, porém a nova agenda consolidada para as políticas públicas previa a participação de entidades sociais, novas formas de articulação com a sociedade civil e terceiro setor, diminuição da rigidez burocrática e hierarquização excessiva no processo decisório e estabelecimento de metas coordenadas entre as políticas econômicas e sociais. Tal agenda de políticas sociais influenciou fortemente as leis brasileiras, em especial as orçamentárias, como resultado do processo de aproximação cada vez maior entre planejamento, orçamento e gestão, que foi originado com a constituinte de 1988.

Quanto ao controle das políticas públicas nas leis orçamentárias, o artigo 71 da Carta Magna de 1988 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU. Este controle exercido pelos tribunais de contas, cujas atribuições encontram-se elencadas na própria Constituição, é de cunho mais técnico e busca verificar o orçamento sobre aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial

(auditorias tradicionais, legalidade/conformidade com relação à escrituração contábil, gerência financeira, execução orçamentária e administração patrimonial) e operacional (efetividade da gestão pública - avaliação de políticas públicas), observando a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Assim, pode-se perceber que há um controle tanto da perspectiva contábil/patrimonial como também um controle operacional, na qual se realiza a avaliação das políticas públicas. Essa avaliação ocorre através da coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar o desempenho da ação de governo Tribunal de Contas da União.

4.1 Programas sociais no PPA

O Plano Plurianual – PPA é uma lei ordinária e consiste em um instrumento de planejamento do Governo Federal que estabelece, 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. Por se tratar de um instrumento de planejamento estratégico, demonstra, em visão macro, as intenções do governo para um período de quatro anos.

O primeiro PPA realmente efetivo foi elaborado apenas em 1995 para o período 1996-1999. Influenciado pela estabilidade econômica o suficiente para viabilizar a retomada da prática de planejamento governamental no Brasil, a legislação orçamentária traça eixos nacionais de integração e desenvolvimento do país.

O Plano Plurianual 2000-2003 continuou acrescentando inovações à gestão da Administração Pública Federal, tendo como principal inovação a introdução da gestão por resultados, como uma tentativa de aproximar a burocracia tradicional brasileira aos ditames da administração gerencial. Tal PPA inovou ao estabelecer que o conceito de programa como unidade de gestão consistia em promover a integração entre plano, orçamento e gestão, fortalecer o conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos, promover o gerenciamento e avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal – processo ainda em construção, principalmente no que diz respeito à avaliação.

Também vale ressaltar que, desde 2000, os programas imperam como unidade básica da gestão de políticas públicas no Brasil. Dessa forma, toda política pública, para ser executada pelo governo brasileiro, deve ser necessariamente inserida dentro de um programa ou estruturada como tal. Esses programas de duração continuada são exemplos bem claros de previsões no PPA de projetos, geralmente no âmbito social, com duração de longo prazo e estendendo-se pelos exercícios financeiros seguintes.

O primeiro PPA do governo Lula, elaborado em 2003 para vigorar no período 2004-2007 marcou-se pela ampliação da participação social, tornando-se um relevante instrumento para a definição das diretrizes e prioridades do PPA. Por fim, o governo Lula focalizou na estrutura do governo com intuito de aperfeiçoar o Modelo de Gestão do PPA, fortalecendo o vínculo entre a estrutura hierárquica formal dos órgãos setoriais e a estrutura de gestão dos Programas e Ações integrantes do PPA, adequando a burocracia ao Plano.

O PPA 2016 – 2019, elaborado ainda no Governo Dilma, manteve claras previsões, objetivos e diretrizes relacionadas às políticas de melhorias sociais.

A Lei 13.249/2016, que institui o PPA 2016 – 2019, estabelece, no Artigo 3º, inciso III, como prioridades, as políticas de combate à miséria: “São prioridades da administração pública federal para o período 2016- 2019: o Plano Brasil sem Miséria - PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico”.

O Artigo 4º apresenta diversas diretrizes relacionadas às políticas sociais:

Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes:

*I - O desenvolvimento sustentável orientado pela **inclusão social**;*

II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;

*III - A garantia dos direitos humanos com **redução das desigualdades sociais**, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;*

*IV - O estímulo e a **valorização da educação**, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;*

*V - A **participação social** como direito do cidadão;*

*VI - A valorização e o **respeito à diversidade cultural**;*

VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e

VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas. (PPA 2016-2019 Art. 4º) (grifou-se)

E, ainda, no Artigo 5º, prevê a atuação do governo nas políticas públicas:

O PPA 2016-2019 reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos: I - Programa Temático: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. (PPA 2016-2019 Art. 5º)

Assim, o PPA apresenta a visão de futuro para o país, sendo, por isso, um importante instrumento de planejamento de políticas públicas do governo, além de trilhar caminhos de viabilização das diretrizes, objetivos e metas. Por meio desse plano o Estado declara e organiza sua atuação em programas sociais, permitindo que a sociedade tenha maior controle sobre as ações do governo, o que denota o papel de transparência das leis orçamentárias, sobretudo no âmbito das políticas públicas.

4.2 Relações do orçamento e das políticas sociais no município de Fortaleza

Conforme dados da Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN), nos anos de 2010 a 2016, Fortaleza apresentou uma evolução da arrecadação das receitas. Por conseguinte, o investimento em áreas sociais como saúde e assistência também aumentou. A tabela 1 abaixo demonstra a relação do planejamento para controle e implementação de políticas públicas, evidenciando um aumento significativo na área de assistência social e um pequeno aumento na área de saúde.

Tabela 1 – Relação da arrecadação e investimento em saúde e assistência social

Ano	Arrecadação	Saúde	Assistência Social
2010	3.443,635, 386,61	1.401.423.755,72	30.969.796,60
2011	4.040.182.671,12	1.563.542.819,59	30.704.947,34
2012	4.666.283.450,92	1.718.759.226,63	34.829.664,78
2013	4.812.040.669,91	1.878.237.242,57	39.567.995,57
2014	5.414.958.046,03	1.672.802.185,58	48,380,826,95
2015	5.911.247.604,01	1.758.114.858,39	92.412.946,59
2016	6.254.211.577,70	1.741.533.105,12	85.922.378,70

Fonte: SEFIN-FORTALEZA

5. O impacto do novo regime fiscal na implementação de políticas públicas de saúde

A Emenda Constitucional nº 95/2016, aprovada pelo Congresso Nacional em 15/12/2016 e promulgada pelas mesas das Casas Legislativas, tem como objetivo estabelecer um teto para as despesas públicas da União, a fim de evitar gastos acima da inflação. Tal limitação se estenderá por 20 anos, podendo ser revista a partir do décimo ano por proposta de Lei Complementar de iniciativa do Presidente da República.

A referida Emenda Constitucional estabeleceu um novo regime fiscal, alcançando o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social, prevendo que as despesas para o exercício de 2017 será a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício

imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo IBGE.

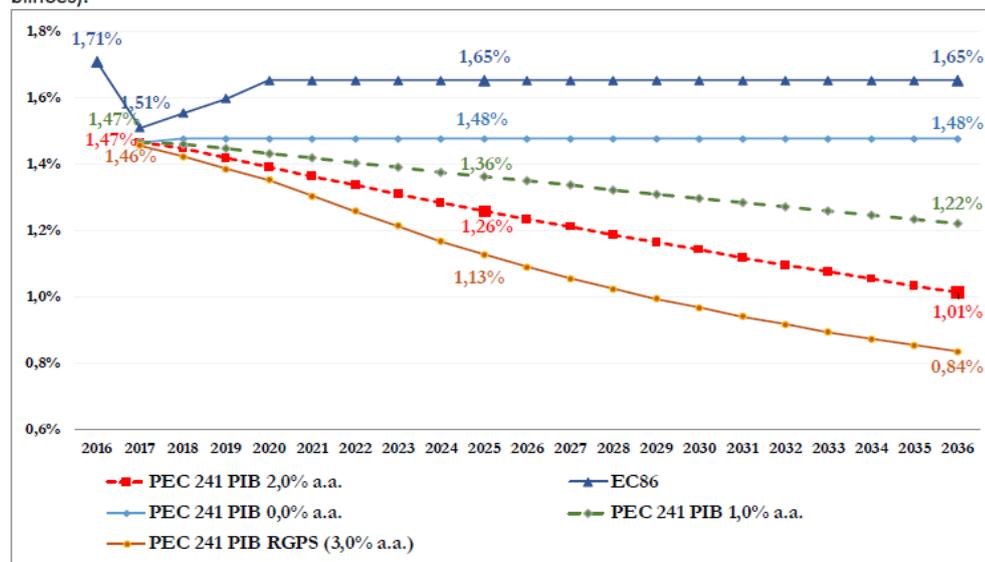
Conforme a Nota Técnica nº 28, de setembro de 2016, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a EC 95 propõe a desvinculação das despesas com saúde, por exemplo, na CF com relação às receitas, e seu congelamento no valor real de 2016. Em resumo, a regra proposta é de:

- Aplicação mínima da União em saúde em 2017 = 13,2% (ou 15,0%) da RCL de 2016 + correção pelo IPCA de 2016;
- Aplicação mínima da União em saúde em 2018 = 13,2% (ou 15,0%) da RCL de 2016 + correção pelo IPCA de 2016 e 2017;
- Aplicação mínima da União em saúde em 2019 = 13,2% (ou 15,0%) da RCL de 2016 + correção pelo IPCA de 2016, 2017 e 2018, e assim por diante.

O gráfico seguinte, também extraído do estudo do IPEA, mostra uma projeção de gastos da União, em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB), com saúde ao longo do período de validade da EC 95. No gráfico, a EC 95 apresenta-se ainda com Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241.

Figura 1: Projeção de Impacto da PEC 241 sobre gastos federais na saúde

Projeção do impacto da PEC 241 sobre o gasto federal com saúde em comparação com a manutenção da regra da EC 86 - em % do PIB (Hipóteses: piso da PEC 241 = 13,2% da RCL de 2016; e RCL 2016 = R\$ 689 bilhões).



Fonte: IPEA

Assim, nos vinte anos de vigência da PEC, o comportamento do limite mínimo em saúde apresenta uma redução da quantidade de gasto do governo federal.

Diante deste cenário, pode-se perceber, em tese, que haverá cortes de investimentos na área da saúde, com possível precarização do atendimento e da estrutura, acarretando diminuição dos índices de qualidade.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho analisou, objetivamente, o orçamento público brasileiro como instrumento de controle e implementação de políticas públicas; como o orçamento e as políticas públicas se correlacionam e como as atuais alterações políticas influenciaram a perspectiva social do país. Discorreram-se, também, sobre o conceito de orçamento e de políticas públicas, leis orçamentárias, objetivos e tipos de políticas públicas, a relação entre o que se prevê no orçamento escrito e o que realmente se coloca em prática.

Percebe-se claramente que o panorama delineado para as políticas públicas no Brasil, desde a sua colonização, demonstraram pouca importância dada ao tema e que o pouco que se tem feito é relativamente recente, com maior amparo na Constituição de 1988. Pois, apesar de a constituição de 1934 fomentar as primeiras medidas de intervenção social, foi somente com a redemocratização e promulgação da Carta Política de 1988 que as políticas públicas apareceram como uma demanda mais concreta, tendo, inclusive, previsão legal no PPA através dos programas e demais leis orçamentárias.

A Carta Magna de 1988 fomentou o processo de descentralização das políticas públicas, permitindo a transferência de atribuições e competências do governo federal e estadual para o municipal. O município é reconhecido como um ente federativo (uma “inovação” brasileira sem similar no mundo inteiro até hoje) o que configurou um significativo aumento de sua participação na repartição de recursos fiscais previstos na Constituição.

Salienta-se que, o controle social, o engajamento da sociedade civil organizada e o avanço das leis orçamentárias brasileiras propiciaram um aprimoramento da concretização das políticas públicas e da transparência no governo. No entanto, não se pode desprezar que as medidas do atual governo, no que refere ao novo regime fiscal, pode ser um empecilho para concretização das políticas públicas a médio e longo prazo.

Por fim, sem a tentativa de esgotar o assunto por sua amplitude, do ponto de vista jurídico, gerencial e histórico, ficou evidenciado como o contexto político, social e econômico, o planejamento governamental e o orçamento público estão fortemente atrelados à concretização das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 6023: 2000. Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, ago. 2000.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

_____. Coleção Constituições brasileiras; v. 2. 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; **MARTINS**, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3º vol. Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992.

SARAVIA, Enrique e **FERRAREZI**, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, vol. II. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. Políticas públicas: coletânea (Vol. V.1, pp. 21-42). Brasília: ENAP.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.

GIACOMONI, James e **PAGNUSSAT**, José Luiz (orgs). Planejamento e orçamento governamental. Coletânea, vol. I. Escola Nacional de Administração pública – ENAP, 2006.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019 - PPA 2016-2019.

_____. Sítio Eletrônico do Senado Federal. Senado Notícias. Promulgada Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos. 15/12/2016. Por Redação. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>

_____. Sítio Eletrônico da Câmara dos Deputados. Orçamento da União. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

_____. Sítio Eletrônico do IPEA, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/>

NAÇÕES UNIDAS. Manual de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coordenador). Políticas Públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n° 16, 20-45, Jul-Dez de 2006.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SEFIN/FORTALEZA. 2018. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/contas-publicas/balanco-geral>