

Capítulo 5 - Texto de referência

O orçamento público e as políticas sociais

Todo ano são veiculadas notícias sobre os orçamentos dos governos, algumas analisando partes do que ele contém, outras analisando aspectos políticos das decisões que devem ser tomadas, outras, ainda, alertando para determinados gastos... eEnfim, este é um tema que sempre está presente nos debates públicos. Mas você sabe do que se trata e como esses orçamentos repercutem na vida de cada pessoa, família, comunidade e na sociedade de modo geral?

O orçamento público é o planejamento das receitas e dos gastos de um governo, ou seja, ele expressa a previsão de arrecadação com impostos, taxas, empréstimos, etc., bem como *com o quê e quanto* o governo pretende gastar, o que também indica suas prioridades. No Brasil, o orçamento é elaborado pelo Poder Executivo, que o encaminha para análise e emendamento pelo Poder Legislativo. Sua execução, que se efetiva por meio da implementação de programas, projetos e ações, é submetida a controles institucionais (como os Tribunais de Contas) e sociais (que incluem a imprensa, organizações não governamentais, conselhos, cidadãos interessados etc.).

No Brasil, o orçamento público é autorizativo e não impositivo, ou seja, de modo geral, o governo não é obrigado a executar todas as despesas autorizadas, podendo um gasto programado não ser executado devido a contingenciamento, inação ou incapacidade da instituição responsável. Exceções a essa regra são as emendas parlamentares individuais e coletivas, que se tornaram impositivas a partir de 2015 e 2019, respectivamente.

Portanto as definições nos gastos públicos afetam diretamente a execução das políticas sociais, pois estabelecem o montante de recursos que financiarão essas políticas, "quem ganha e quem perde" com a arrecadação e a distribuição dos recursos públicos. Por isso, o orçamento é objeto de disputas políticas e econômicas, fazendo com que ele varie de forma

significativa ao longo do tempo. No Brasil, a Constituição de 1988 enfatizou a necessidade de atuação redistributiva das riquezas devido às enormes desigualdades sociais. Portanto, políticas sociais universais e redistributivas, como Saúde, Educação e Assistência Social, devem ter a receita vinda dos grupos mais ricos e beneficiarem a todos igualmente.

O planejamento orçamentário brasileiro envolve três leis principais, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988:

1) Plano Plurianual (PPA):

É um planejamento de médio prazo que define as estratégias, diretrizes, objetivos e metas do governo para um período de quatro anos. Ele apresenta os programas de governo planejados pelos diversos órgãos da administração pública e deve ser aprovado no final do primeiro ano do governo, ou seja, no primeiro ano o governo segue o planejamento do governo anterior. Essa medida visa não interromper abruptamente programas em andamento.

2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

A LDO é uma lei anual que define as diretrizes e as prioridades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela aponta, por exemplo, quais programas devem ser priorizados no ano seguinte e estabelece a ligação entre o PPA e a LOA.

3) Lei Orçamentária Anual (LOA):

A LOA é conhecida como o orçamento propriamente dito e tem a função de estimar as receitas que o governo espera arrecadar e autorizar os gastos que serão realizados para a execução anual da programação governamental. É por meio da execução da LOA que todo o planejamento orçamentário é implementado. Uma vez publicada, a LOA é executada.

No entanto, ao longo do ano, pode haver divergências entre o que foi planejado e o que é efetivamente realizado, levando a modificações orçamentárias. Isso ocorre por meio de: (a) créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários): autorização solicitada pelo Executivo ao Legislativo para criar ou aumentar gastos não previstos ou insuficientemente dotados na LOA; (b) contingenciamento: o Executivo estabelece uma restrição temporária ou permanente de gastos autorizados na LOA, geralmente em resposta a uma arrecadação de receitas insuficiente.

O orçamento público é impactado pelo contexto econômico. Por exemplo, o desempenho do PIB (Produto Interno Bruto) influencia os gastos sociais, gerando variações nos gastos totais do orçamento da União e nas políticas sociais (como Previdência, Saúde, Assistência Social,

Educação), nas políticas com gastos obrigatórios (como a Previdência), e naquelas com receitas vinculadas (como Saúde e Educação, com percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição), que tendem a ser mais protegidas de mudanças bruscas. No entanto, mesmo com essas vinculações, as políticas podem sofrer variações significativas, mostrando que outros fatores, como crescimento econômico e preferências governamentais, também importam.

Além disso, a responsabilidade fiscal, entendida como a gestão prudente das finanças públicas, em que os governos não devem gastar sistematicamente mais do que arrecadam, também impacta as políticas sociais. A Lei de Responsabilidade Fiscal¹ estabelece normas para limitar o endividamento e os gastos com pessoal em todos os níveis de governo, buscando evitar abusos no uso dos recursos públicos e garantindo a continuidade das políticas sociais. Portanto, contexto econômico e responsabilidade fiscal afetam a sustentabilidade das políticas sociais, pois influenciam diretamente a capacidade do Estado de financiá-las e mantê-las em longo prazo. A interação entre esses dois fatores determina a oferta e a qualidade dos serviços e benefícios sociais à população.

Por fim, dois fatores são relevantes para o planejamento e a execução dos gastos orçamentários de forma eficiente, eficaz, efetiva e com equidade: 1) a capacidade institucional, ou seja, a existência de uma burocracia estatal preparada e com capacidades para realizar essas tarefas; 2) a participação social, que vai desde a escolha dos representantes políticos, passando pela participação em audiências públicas orçamentárias, pela atuação em conselhos e conferências de políticas públicas, e por meio de experiências como o Orçamento Participativo. Além disso, as pessoas também podem exercer controle social por meio de denúncias ao Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (TCU, TCE e TCM), Controladoria Geral da União, dos Estados e Municípios (CGU, CGE e CGM), Ministério Público (MP) e Ouvidorias.

Se você deseja acompanhar o orçamento público, suas receitas e gastos, veja as plataformas Siga Brasil², Siconfi³ e Portal da Transparência⁴, dentre outros. Existem também sistemas

¹ Lei Complementar nº 101, de 2000.

² <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

³ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

⁴ <https://portaldatransparencia.gov.br/>

específicos para políticas como Saúde⁵ e Educação⁶. Acompanhar o orçamento público e participar das tomadas de decisão sobre ele são passos fundamentais para que o cidadão possa influenciar e garantir a priorização das políticas sociais.

Fonte: SOARES, Márcia Miranda. *Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?* In: SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. (org.). **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil: o que, por que, como, de quem, para quem?** Belo Horizonte: Editora UFMG : Fino Traço, 2023. (p.97-118).

⁵ <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/siops>

⁶ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>