

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como, de quem, para quem?



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO

EDITORA

#1

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

Editora UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

Conselho Editorial

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Volume 1

(EDITORAufmg)

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial Michel Gannam
Direitos autorais Anne Caroline Silva
Assistência editorial Eliane Sousa
Coordenação de textos Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos Felipe Magalhães
Coordenação gráfica Fernando Freitas
Projeto gráfico A partir de Paulo Schmidt
Formatação Ederson Ciriaco
Capa Giovanni Barbosa
Produção gráfica Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial Betânia G. Figueiredo

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : o que, por que, como, de quem, para quem?
/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo
Horizonte : Editora UFMG : Fino Traço, 2023.

205 p. : il. (Didática)
Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-113-0 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-609-5 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.
I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.610981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária CRB-6/1390

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (ver @curadoriapublica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
O que é política social e por que ela é relevante para você?	19
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 2</u>	
As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?	37
José Geraldo Leandro	
<u>Capítulo 3</u>	
Quem deve prover proteção social?	57
Carmem E. Leitão Araújo	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 4</u>	
Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o quê em termos de proteção social?	73
Pedro Schettini Cunha	
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
<u>Capítulo 5</u>	
Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?	97
Márcia Miranda Soares	

Capítulo 6

Sistema Tributário Brasileiro

Carga, regressividade e políticas públicas

119

Eduardo Alves Lazzari

Capítulo 7

Quanto de impostos você paga e quanto você recebe do governo?

139

Marta Arretche

Capítulo 8

Desigualdade econômica

Por que se importar com ela?

163

Celia Lessa Kerstenetzky

Capítulo 9

Economia política importa para proteção social

Mercado de trabalho e direitos trabalhistas
sob risco, o que temos de saber?

179

Mario Marcos Sampaio Rodarte

Alysson Quirino Siffert

Diogo Oliveira Santos

CAPÍTULO 5

POR QUE O ORÇAMENTO PÚBLICO É FUNDAMENTAL PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS?

MÁRCIA MIRANDA SOARES

Objetivos do capítulo

1. Apresentar o conceito e a importância do orçamento público.
2. Apresentar as três leis que conformam o planejamento orçamentário brasileiro: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e seu ciclo de elaboração, execução e controle.
3. Analisar como o orçamento afeta as políticas sociais.
4. Apresentar algumas possibilidades para o cidadão participar da elaboração e da fiscalização do orçamento.

Introdução

Em um Estado democrático, o orçamento público é um plano de receitas e gastos de um governo, elaborado pelos Poderes Executivo e Legislativo e executado sob controles institucionais e sociais. Por meio do orçamento é possível compreender como o Estado extrai recursos da sociedade (receitas) e qual é o destino desses recursos (gastos) para as políticas públicas. O orçamento é objeto de disputas políticas e econômicas, cujos resultados podem favorecer ou contrariar as demandas dos grupos mais vulneráveis da sociedade.

O orçamento é fundamental para as políticas sociais porque ele define o montante anual de recursos públicos destinados ao seu financiamento, respondendo questões como: quanto foi planejado para ser gasto em cada política social? Os gastos planejados foram executados? Os gastos sociais estão crescendo ou diminuindo ao longo do tempo? Quantos foram os gastos autorizados e executados para as políticas de Previdência, Saúde, Assistência social e Educação nos diferentes anos e governos?

O orçamento público é, portanto, um instrumento para mobilizar recursos para as políticas sociais e possibilita maior transparência em relação ao que os governos fazem, o que favorece a busca por maior desenvolvimento econômico e social. A sua importância aumentou a partir do século XX, com destaque para os países mais democráticos e desenvolvidos, porque o Estado cresceu, passando a tributar e gastar mais para contornar crises econômicas e responder às demandas crescentes por políticas públicas, principalmente por políticas sociais.

O Brasil é um desses países com trajetória de expansão do Estado, enfatizada na nova ordem constitucional iniciada em 1988, quando se defrontou com a necessidade de uma atuação mais redistributiva de suas riquezas em um contexto de enormes desigualdades sociais. Isso aponta para a relevância do orçamento na definição e na alocação dos recursos públicos que, numa federação, é elaborado pela União, Distrito Federal, estados e municípios, autonomamente, e envolve a produção de três leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 165.

O objetivo deste capítulo é explicar aspectos da dinâmica orçamentária brasileira que importam para as políticas sociais. Para isso, ele está dividido em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira seção apresenta o conceito e a importância do orçamento público. A segunda seção apresenta as três leis que conformam o planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) e quatro dimensões do processo orçamentário brasileiro. A seção seguinte analisa a importância do orçamento público para as políticas sociais, apresentando dados de gastos previstos e executados para as políticas de Previdência, Saúde, Assistência Social e Educação no orçamento da União de 2003 a 2020. A quarta e última seção destaca os mecanismos pelos quais a sociedade pode participar e influenciar o financiamento das políticas sociais por meio do orçamento público. As considerações finais reforçam a importância do orçamento público e traz dois quadros para o leitor: um de síntese dos principais pontos deste capítulo e outro com algumas questões para reflexão.

O que é o orçamento público e qual a sua importância?

O orçamento pode ser entendido como o planejamento e a execução de receitas e gastos com vistas a atender aos objetivos de aquisição de bens e serviços, de acumulação de capital, de pagamento de dívidas, de provimento de bem-estar social, entre outros, podendo se referir a indivíduos, famílias, empresas, organizações diversas ou governos. O orçamento é importante em qualquer dimensão da sociedade como instrumento para organizar a entrada e a saída de recursos e, com isso, atender aos objetivos almejados por diversos atores.

O orçamento, quando público, é um plano que faz a *previsão* de receitas e, a partir dessa previsão, *autoriza* os gastos a serem realizados por um governo, para o período de um ano, visando o alcance de objetivos sociais. O bem-estar da população deve ser prioridade entre os objetivos, o que envolve a oferta de políticas sociais em quantidade e qualidade adequadas, algo que é bastante complexo por dois motivos principais. Primeiro, porque o financiamento do Estado envolve extrair recursos da sociedade, a maioria de forma compulsória, por meio de tributos, para destiná-los a políticas que beneficiem cidadãos, de forma universal ou seletiva. Isso significa que há conflito de interesses entre os que pagam os tributos e aqueles que recebem benefícios e serviços sociais resultantes dos gastos governamentais. Nessa disputa, tenderão a prevalecer os interesses daqueles que tiverem maior poder. O segundo motivo é que os sujeitos que arrecadam e gastam os recursos não são seus proprietários, mas representantes e servidores públicos que devem atuar em prol da coisa pública (*res publica*). Isso significa que esses sujeitos precisam ser controlados para garantir o cumprimento da legislação que busca garantir o interesse público.

Como saber quais são os interesses da população e se eles, de fato, estão sendo atendidos pelo governo?

A elaboração do orçamento público é um momento crucial na dinâmica política ao definir quem ganha e quem perde com a arrecadação e a distribuição dos recursos públicos. Por isso, conforme Pires (2011, p. 26-27), “compatibilizar distintos e, muitas vezes, contraditórios interesses, no momento de decidir quanto e em que gastar, é o principal dilema da destinação dos recursos públicos”.

Dessa forma, se queremos políticas sociais universais e redistributivas, como Saúde, Educação e Assistência Social, é importante garantir que a receita para financiar essas políticas venha dos grupos sociais mais ricos e que as políticas beneficiem a todos de forma igualitária. Para isto, o orçamento precisa ser transparente e contar com a participação e o controle dos diversos poderes instituídos e da sociedade. Para participar, a sociedade precisa conhecer alguns aspectos da dinâmica orçamentária e as informações que o orçamento nos apresenta, o que

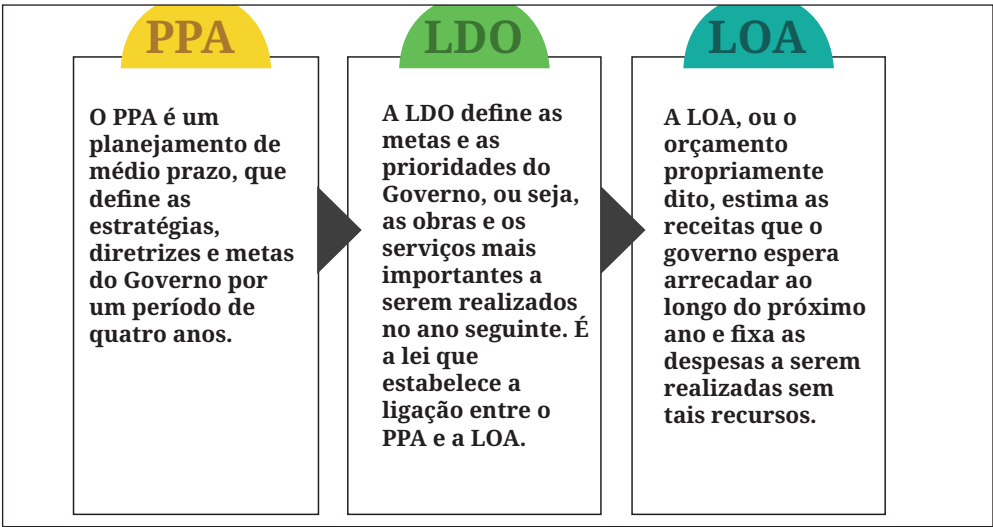
possibilita tomada de posições e decisões mais qualificadas. As próximas seções buscam contribuir com a difusão do conhecimento sobre o orçamento público.

Como ocorrem a elaboração e a execução do orçamento público?¹

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), art. 165 da Seção II – Dos Orçamentos, determina que o planejamento orçamentário envolve a elaboração de três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Poder Executivo inicia a elaboração das três leis e envia seus projetos para tramitação e alteração (emendamento) no Poder Legislativo.

O PPA apresenta os programas de governo, com suas diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, conforme planejados pelos diversos órgãos e entidades da administração pública. A LDO é a lei anual que define as diretrizes e as prioridades para elaboração da LOA, apontando, por exemplo, quais programas devem ser priorizados no próximo ano. Por fim, a LOA estima as receitas e autoriza os gastos que propiciarão a execução anual da programação do governo (PPA), considerando as diretrizes anuais (LDO). Dessa forma, é por meio da execução da LOA que todo planejamento orçamentário será implementado, conforme a figura abaixo.

Figura 1 – Leis Orçamentárias no Brasil



Fonte: Brasil (2015).

1 Esse capítulo apresenta aspectos das políticas sociais no orçamento da União. A legislação nacional prevalece na regulamentação do orçamento para todos os níveis de governo, o que significa que a maioria do que é apresentado aqui serve para todos os entes governamentais. Contudo, as especificidades que podem ocorrer nos estados, no Distrito Federal e nos municípios fogem ao escopo deste texto.

Na tramitação no Poder Legislativo de cada ente federado, os projetos relacionados às três leis podem ser emendados, modificando programas, diretrizes e gastos apresentados pelo Poder Executivo. Na tramitação da LOA na União, o Congresso Nacional dispõe de dois tipos principais de emendas parlamentares para definir gastos: as emendas individuais e as emendas coletivas (ou de bancada estadual),² que possibilitam aos deputados e aos senadores alocarem recursos em políticas públicas de seus interesses.

Dessa forma, os gastos para o financiamento dos programas sociais definidos no PPA são estabelecidos na LOA, inicialmente no âmbito do Executivo e, posteriormente, podem ser alterados com as incorporações das emendas parlamentares. Os prazos regulamentares, que nem sempre são cumpridos, determinam que o Executivo envie o projeto de LOA para o Congresso Nacional até o final de agosto; e que o legislativo analise, emende e aprove o projeto até o final de dezembro, devolvendo o novo texto da lei ao Executivo. Na sequência, tem-se uma etapa que permite vetos do Executivo, que serão aceitos ou derrubados pelo Legislativo. Vencido essa etapa, a LOA é publicada, geralmente em janeiro do ano seguinte, e inicia sua execução.

Quadro 1 – Notícia sobre publicação da LOA 2020 da União

Sancionada Lei do Orçamento da União para 2020 	Está publicada no Diário Oficial da União (DOU) desta segunda-feira, 20, a Lei nº 13.978, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Sancionado sem vetos pelo presidente Jair Bolsonaro, o texto-base é oriundo do PLN 22/2019, aprovado pelo Congresso em 17 de dezembro.
--	---

Fonte: Senado Notícias (2020a). Foto: Leonardo Sá/Agência Senado.

No processo de elaboração da LOA, são definidas várias características para uma despesa ser autorizada, a partir de classificações técnicas padronizadas³. A primeira é a qual peça do orçamento a despesa se refere (classificação por esfera orçamentária), que pode ser, conforme art. 165 da CF/88: Orçamento Fiscal,

2 Desde 2020, a modalidade “emendas da relatoria” ganhou destaque em termos de volume e forma de indicação de novas despesas. Essas emendas eram baixas desde os anos 1990, quando ocorreu o escândalo dos anões do orçamento. O aumento expressivo e a forma como elas passaram a ser discriminadas, no âmbito de alguns órgãos e com pouco transparência, levou à sua designação como Orçamento Secreto e foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal (STF), o que levou a mudanças no legislativo para aumentar sua transparência (Resolução nº 2, de 2 de dezembro de 2021, do Congresso Nacional).

3 Para o governo federal, as várias formas de classificar uma despesa orçamentária podem ser consultadas no Manual Técnico do Orçamento (MTO), que é atualizado constantemente. A versão mais recente consultada está disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>. Acesso em: 9 ago. 2022

Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. Essa classificação é importante para as políticas sociais porque possibilita verificar o montante e evolução no financiamento das três políticas sociais que compõem o chamado Orçamento da Seguridade Social: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Outra classificação importante é a que identifica qual órgão ou entidade de governo realizará a despesa (classificação institucional). Nesse aspecto, é benéfico para as políticas sociais que os ministros, secretários e outros cargos políticos importantes sejam ocupados por pessoas comprometidas com o bem-estar da população, destacadamente nos órgãos e entidades responsáveis pelas políticas sociais. Esses políticos devem buscar mais recursos para as políticas sob sua responsabilidade e, principalmente, gastar esses recursos com eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Também é crucial que os órgãos e entidades responsáveis pelas políticas sociais tenham capacidade estatal burocrática, ou seja, um quadro suficiente e qualificado de servidores públicos. Um órgão com baixa capacidade burocrática pode ter dificuldades para planejar e executar os gastos orçamentários para a política.

A principal informação sobre gastos em políticas sociais é dada pela função de governo (classificação funcional). Por exemplo, a função Assistência Social é classificada com o código 08, a função Saúde tem o código 10 e a função Educação o código 12. A pesquisa por função nas bases de dados orçamentários disponíveis possibilita saber quais foram os gastos previstos e executados em uma determinada política social, ao longo de um ano orçamentário ou nos vários anos de uma série histórica, conforme veremos adiante.

Publicada a LOA, ela será executada e pode haver divergência entre o que foi planejado (receitas previstas e gastos autorizados) e o que será efetivamente realizado (recursos arrecadados e gastos executados). Há dois mecanismos institucionais que possibilitam alterar as despesas autorizadas na LOA durante sua execução, são os créditos adicionais e o contingenciamento.

Os créditos adicionais são “as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964, art. 40). Geralmente, eles são solicitados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e possibilitam criar um gasto novo não previsto na LOA ou aumentar o valor de um gasto autorizado. Por exemplo, o Ministério da Educação pode aumentar o valor autorizado na LOA para comprar livros didáticos ao solicitar e conseguir um crédito adicional suplementar. O Ministério da Saúde pode solicitar e obter a autorização para comprar equipamentos que não estavam previstos em seu orçamento original (crédito adicional especial). Há ainda um terceiro tipo de crédito adicional, o extraordinário, que é permitido para situações excepcionais enfrentadas pelo governo e que demandem “despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (BRASIL, 1964, art. 41). Eles são abertos por decretos do Poder Executivo, devem ser comunicados ao Poder Legislativo,

mas não necessitam de sua aprovação prévia. Na pandemia da covid-19, esse foi um expediente muito utilizado pelos governos de todos os níveis da federação.

O contingenciamento, diferente do crédito adicional, significa restrição, temporária ou permanente, de gasto autorizado na LOA. Ele tem sido uma prática comum usada pelo Poder Executivo para congelar autorizações de gastos da LOA quando há arrecadação de receitas insuficientes para financiar tudo o que foi previsto. Esse congelamento, a depender da evolução da arrecadação, pode ser desfeito ao longo do ano (descontingenciamento), de acordo com o comportamento das receitas⁴.

Além dos acréscimos e contingenciamentos nos gastos orçamentários autorizados, outro ponto importante a ser destacado é que o governo não é obrigado a executar uma despesa que lhe foi autorizada, isso porque o orçamento é autorizativo e não impositivo. Isso significa que, diferente de outras leis, a LOA é uma norma que autoriza despesas a serem realizadas, mas não obriga que essas despesas sejam executadas. As exceções, nesse aspecto, são as emendas parlamentares individuais e coletivas, que passaram a ser impositivas em período recente, a partir da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, e da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.⁵

O que isso tudo significa? Que todo gasto social, para ser executado, precisa constar ou ser incluído no orçamento, mas que não há imposição para sua execução, ou seja, pode ocorrer de um gasto programado para uma política social não ser executado, por contingenciamento, inação ou incapacidade da instituição responsável pelo gasto.

Como o cidadão pode acompanhar o que foi autorizado de gasto para uma política social? E as mudanças ocorridas nesse gasto durante sua execução? E o que foi efetivamente gasto? Isso pode ser feito consultando a função orçamentária correspondente à política em bases de dados como a Plataforma Siga Brasil, do Senado Federal; o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), do Tesouro Nacional; e o Portal Transparência Brasil, da Controladoria Geral da União (CGU). Nesses sistemas é possível verificar o valor aprovado na LOA para o gasto com uma função (política social), as modificações sofridas pela LOA durante sua execução e o valor executado com a política durante a vigência do orçamento. Na próxima seção, traremos exemplos dessas informações para as políticas de Previdência, Saúde, Assistência Social e Educação. Ao final do capítulo, o leitor também terá mais informações sobre essas fontes.

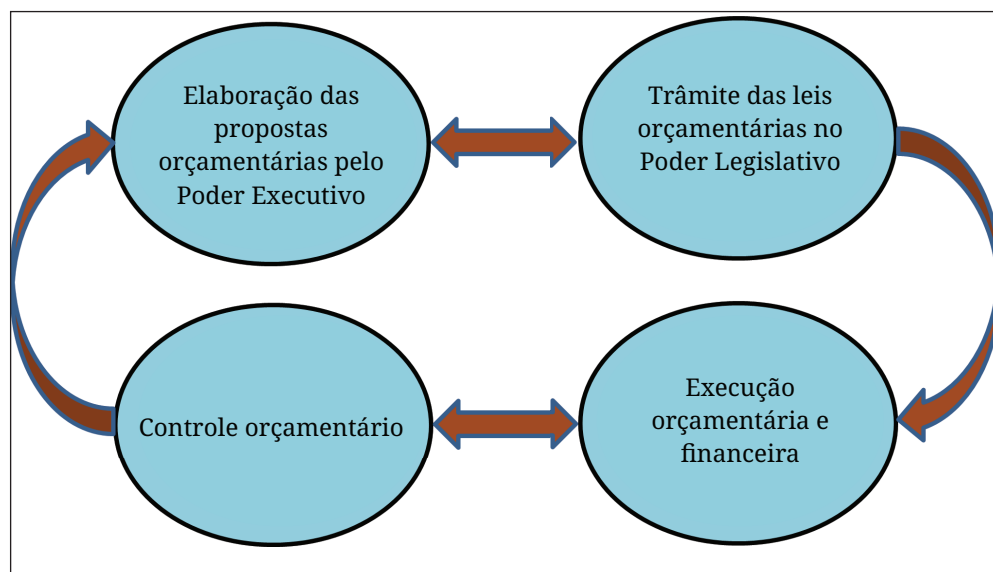
A elaboração das leis orçamentárias, tanto na fase inicial no Poder Executivo como na fase posterior no Poder legislativo, e sua execução, são controladas por

4 Para entender melhor o que é o contingenciamento orçamentário, veja a notícia e o vídeo da Agência Senado para a série “Orçamento Fácil”, do Senado Federal, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/07/orcamento-facil-traz-nova-animacao-grafica-que-explica-o-contingenciamento>. Acesso em: 1 set. 2021.

5 As emendas individuais são apresentadas por cada parlamentar a partir de um valor limite estabelecido previamente no PLOA. As emendas coletivas ou de bancadas estaduais são apresentadas pelas 27 bancadas (deputados e senadores) de cada estado e do Distrito Federal e devem ter abrangência estadual ou regional.

instituições próprias para esse fim, como os Tribunais de Contas e Órgãos de Controle Interno do próprio Executivo (na União, esses correspondem, respectivamente, ao Tribunal de Contas da União [TCU] e à Controladoria Geral da União [CGU]). A sociedade também pode participar do controle, o que será visto na última seção desse capítulo. O controle é a última fase do ciclo orçamentário, conforme pode ser visto na Figura 2.

Figura 2 – As quatro fases do processo ou ciclo orçamentário



Fonte: elaborado pela autora.

Como o orçamento afeta as políticas sociais?

As políticas sociais necessitam de recursos para serem implementadas, e o orçamento é o planejamento de receitas e gastos que irá estabelecer esses recursos. O quanto será gasto com uma política social é definido e autorizado, primeiramente, no processo de elaboração da LOA, o que envolve, como vimos, os Poderes Executivo e Legislativo. Vencida a parte do planejamento, tem-se a execução do gasto, que pode alterar o que foi planejado, aumentando ou diminuindo os recursos disponíveis para a política social. É no orçamento, portanto, que são respondidas as seguintes questões sobre as despesas com políticas sociais:

- *Previsão*: quanto foi autorizado (dotação inicial) de despesas na LOA para cada política social?
- *Alterações no gasto total*: a dotação inicial sofreu modificações durante a execução do orçamento? Aumentou ou diminuiu?

- *Executado*: o gasto autorizado, considerando acréscimos ou cortes durante o ano, foi executado (empenhado)?⁶
- *Priorização de políticas sociais*: os gastos sociais foram priorizados entre os gastos públicos?
- *Comportamento dos governos*: quais governos gastaram mais com as políticas sociais?

Para entender melhor a importância do orçamento para as políticas sociais, buscamos responder as essas questões apresentando alguns dados orçamentários do governo federal a partir da LOA, considerando o que foi aprovado na LOA inicialmente, as atualizações realizadas nos gastos durante o ano e o que foi executado (empenhado) para as políticas (funções) de Previdência, Saúde, Assistência Social e Educação, no período de 2003 a 2020.

O Gráfico 1 apresenta a participação das quatro políticas sociais nos gastos totais do Orçamento Geral da União (OGU)⁷ no período de 2003 a 2019, conforme dotação inicial (valor aprovado na LOA quando ela foi publicada), autorizado (inclui créditos adicionais e contingenciamentos que modificaram a LOA durante sua execução) e executado (gastos empenhados do total autorizado).⁸ O objetivo é ilustrar aspectos das políticas sociais definidos nos orçamentos a partir de dados disponíveis e que podem ser acessados pelos cidadãos.

A Previdência Social teve uma participação média de 49% no total de dotação inicial, de 48,3% no autorizado e de 50,7% no total de gastos empenhados do OGU de 2003 a 2019. A política variou em participação no gasto total de 50,9% (2003) para 50,6% (2019) na dotação inicial; de 52,2% (2003) para 50,4% (2019) no autorizado; e de 55,4% (2003) para 52,5% (2019) no empenhado.

A Saúde teve participação média de 9,7% no total de dotação inicial e de 9,6% no total de gastos autorizados e empenhados do OGU. Os gastos com a política oscilaram negativamente no período, passando de uma participação na dotação inicial de 10,7% (2003) para 8,4% (2019); de 10% (2003) para 8,8% (2019) no total autorizado; e de 10,4% (2003) para 9,1% (2019) no total empenhado.

A Assistência Social, entre as quatro políticas, é que apresentou menor participação média nos gastos do OGU no período (5,7% na dotação inicial e no

6 No orçamento público, um gasto autorizado passa por três etapas em seu processo de execução. O primeiro é o empenho, que consiste em reservar recursos autorizados para o pagamento de um determinado fornecedor. A segunda etapa é a liquidação, quando o fornecedor entrega os bens ou serviços contratados e passa a ter o direito de receber o valor. Por fim, tem-se o pagamento, quando o valor devido é transferido ao fornecedor. Nessa seção, iremos considerar gasto executado aquele que foi empenhado. Isso porque um valor empenhado pode atravessar anos para ser pago, na condição de restos a pagar, o que dificulta sua apuração.

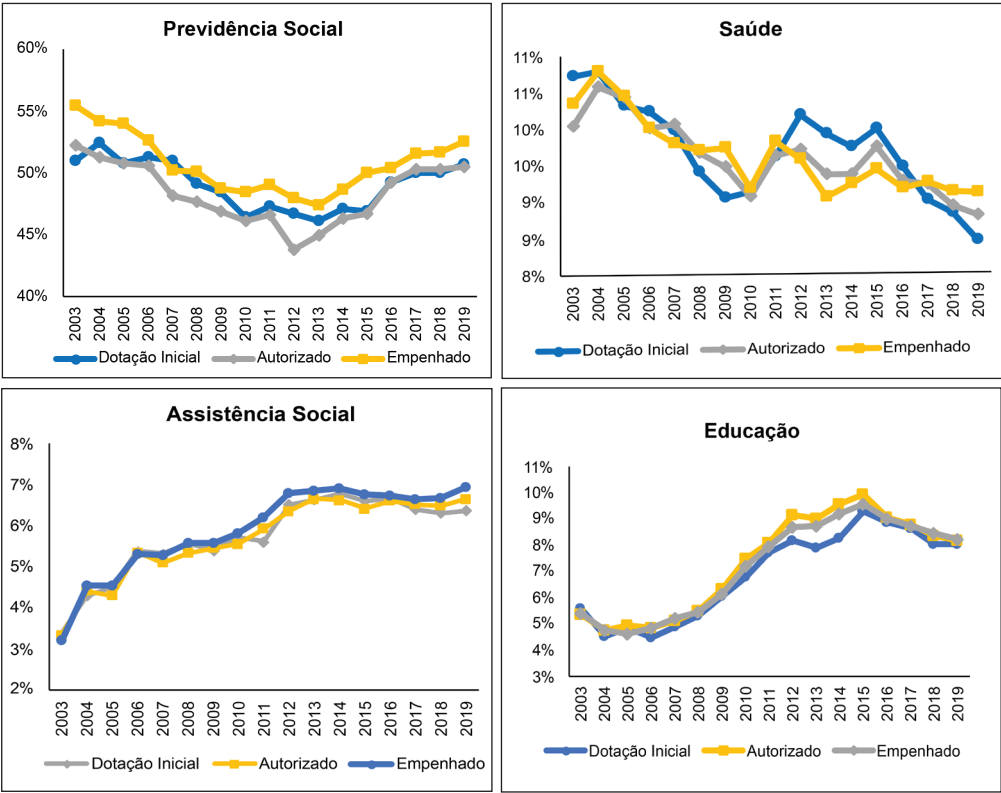
7 Foram considerados como gastos totais a soma de gastos em funções relacionadas às políticas públicas, o que excluiu as funções “Encargos Especiais” e “Reserva de Contingência”. Os Encargos Especiais “englobam as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.” A Reserva de Contingência é “uma dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais ao longo do ano” (BRASIL, 2021c).

8 Os termos “dotação inicial”, “autorizado” e “empenhado” são os mesmos utilizados nas bases de dados consultadas.

autorizado; 5,9% no empenhado). Diferente da Saúde, oscilou positivamente, passando de uma participação na dotação inicial de 3,4% (2003) para 6,4% (2019); no autorizado de 3,3% (2003) para 6,6% (2019); e no empenhado de 3,2% (2003) para 6,9% (2019).

A política de Educação teve uma participação média de 6,9% do total da dotação inicial, de 7,3% no autorizado e de 7,2% no total de gastos empenhados do OGU. Como a Assistência Social, oscilou positivamente no período, passando de uma participação na dotação inicial de 5,6% (2003) para 8% (2019); e de 5,4% (2003) para 8,2% no total autorizado e de empenhos. A política teve oscilação negativa nos gastos a partir de 2016, nos três indicadores.

Gráfico 1 – Participação de políticas sociais nos gastos totais do OGU, 2003–2019

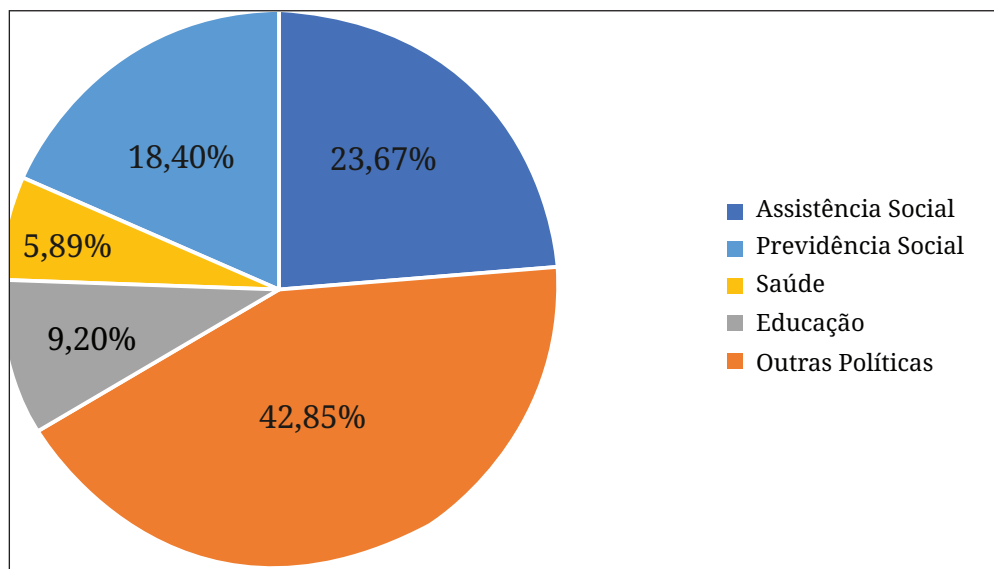


Fontes: SIGA Brasil (s.d.); TNT (2021).

O ano de 2020 foi bastante atípico, em função da pandemia da covid-19. Conforme o gráfico a seguir, a Previdência Social perdeu participação nos gastos empenhados do OGU, passou de 52,5% (2019) para 42,8% (2020). A Educação também teve queda, passando de 8,2% (2019) para 5,9% (2020). A Saúde, apesar da crise sanitária, se manteve em patamares similares (era 9,1% em 2019 e passou para 9,2% em 2020). A Assistência Social teve um crescimento expressivo na

participação nos gastos executados, em função do Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, art. 2º). Em 2020, a participação na dotação inicial para a política foi de 6,3% (TNT, 2021); por meio de créditos adicionais, a política alcançou uma participação de 24% no total de gastos autorizados e de 23,7% nos gastos empenhados (perante os 6,9% de 2019).

Gráfico 2 – Participação das políticas sociais nos gastos empenhados do OGU, 2020



Fonte: TNT (2021).

Em que medida as variações nos gastos das políticas sociais podem ser associadas ao desempenho do PIB?

Algumas proposições exploratórias podem ser feitas, a partir de dados disponíveis sobre o OGU. Conforme Tabela 1, as variações nos gastos totais do OGU, desconsiderando a função “Encargos Gerais”, e nos gastos empenhados para as quatro políticas sociais parecem estar relacionadas às variações do PIB. Contudo, as variações anuais nos gastos das políticas sociais apresentaram comportamentos diferentes entre si e quando comparadas às variações do PIB, com destaque para a Educação, o que aponta para priorizações distintas das políticas sociais nos anos considerados. As variações são mais convergentes entre 2015 e 2019, quando temos dois anos seguidos de queda brusca do PIB e crescimento baixo na sequência. Nesses cinco anos, os gastos do OGU ficam praticamente estagnados, assim como os das políticas de Saúde e Assistência Social. Os gastos na Previdência Social crescem um pouco, em patamar menor que o período precedente, e os gastos com Educação têm variação negativa. O ano 2020 apresenta comportamento atípico,

com uma recessão econômica acompanhada de crescimento expressivo nos gastos orçamentários, com destaque para a Assistência Social e, em menor grau, para a Saúde. A Previdência praticamente não variou seus gastos, e a Educação sofreu sua maior queda desde 2003, tendo uma variação negativa de 11,4% em relação a 2019.

Tabela 1 – Variação Anual do PIB, gastos totais e gastos em políticas sociais empenhados no OGU, 2003-2020

Ano	PIB	Total OGU	Assistência Social		Previdência Social		Saúde		Educação	
	Em %	Em %	Em Milhões de R\$	Em %	Em Milhões de R\$	Em %	Em Milhões de R\$	Em %	Em Milhões de R\$	Em %
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	+5,8	+6,5	+11.154,02	+50,7	+15.549,87	+4,1	+7.825,01	+11,0	-2.430,16	-6,5
2005	+3,2	+6,3	+1.975,82	+6,0	+23.149,68	+5,8	+2.231,85	+2,8	+1.222,73	+3,5
2006	+4,0	+9,8	+10.196,84	+29,0	+28.880,90	+6,9	+4.243,79	+5,2	+5.379,52	+15,0
2007	+6,1	+11,8	+5.059,78	+11,2	+30.006,94	+6,7	+7.893,24	+9,3	+8.295,15	+20,1
2008	+5,1	+5,9	+5.913,95	+11,7	+26.865,71	+5,6	+4.638,91	+5,0	+5.487,82	+11,1
2009	-0,1	+9,2	+5.137,84	+9,1	+31.755,00	+6,3	+9.309,10	+9,5	+12.460,71	+22,6
2010	+7,5	+8,2	+7.666,36	+12,5	+40.494,69	+7,5	+2.150,77	+2,0	+18.093,14	+26,8
2011	+4,0	+3,0	+6.919,06	+10,0	+23.677,29	+4,1	+11.196,33	+10,2	+11.821,08	+13,8
2012	+1,9	+6,5	+12.686,46	+16,7	+26.034,90	+4,3	+4.664,13	+3,9	+16.165,23	+16,6
2013	+3,0	+6,7	+6.964,97	+7,9	+33.596,45	+5,4	+1.067,44	+0,9	+8.049,37	+7,1
2014	+0,5	+2,1	+2.746,84	+2,9	+31.860,51	+4,8	+5.196,50	+4,1	+9.479,21	+7,8
2015	-3,6	-0,2	-2.252,71	-2,3	+18.612,79	+2,7	+2.627,85	+2,0	+5.076,57	+3,9
2016	-3,3	-1,3	-1.526,85	-1,6	-4.157,11	-0,6	-5.603,38	-4,2	-9.632,94	-7,1
2017	+1,3	+1,3	-64,64	-0,1	+25.506,77	+3,6	+2.820,07	+2,2	-2.282,38	-1,8
2018	+1,8	+1,2	+1.587,23	+1,7	+9.928,21	+1,4	-213,62	-0,2	-2.710,23	-2,2
2019	+1,4	+0,7	+4.153,25	+4,3	+17.719,23	+2,4	+618,74	+0,5	-2.414,71	-2,0
2020	-4,1	+23,8	+324.150,18	+323,1	+8.738,11	+1,2	+33.341,80	+25,3	-13.626,16	-11,4

Todos os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, para 2020. Fonte: SIGA Brasil (s.d.); TNT (2021).

O que os dados orçamentários indicam de comportamento dos governos em relação às políticas sociais?

A Tabela 2 apresenta a média da participação das políticas de Previdência, Saúde, Assistência Social e Educação nos gastos totais empenhados do OGU por

mandatos presidenciais desde 2003. Apesar dos tempos distintos de mandato, com os três últimos abarcando somente dois anos, e o último ano ser de pandemia, é possível visualizar: A) a Previdência tem queda na participação até Dilma 1, elevação em Dilma 2 e Temer e queda em Bolsonaro; B) o declínio da participação da Saúde no total de gastos executados é constante desde o governo Lula 1; C) a Educação aumentou sua participação nos gastos até Dilma 2, com posterior queda nos governos Temer e Bolsonaro; D) a Assistência Social cresceu até Dilma 1, declinou um pouco em Temer e aumentou expressivamente sua participação nos gastos no governo Bolsonaro, em função do Auxílio Emergencial de 2020.

Tabela 2 – Participação média da política social no total de gasto empenhado no OGU, por mandato presidencial, 2003-2020

Mandato Presidencial	Previdência Social	Saúde	Assistência Social	Educação
Lula 1 (2003–2006)	54,04%	10,41%	4,40%	4,92%
Lula 2 (2007–2010)	49,36%	9,61%	5,56%	6,01%
Dilma 1 (2011–2014)	48,19%	9,42%	6,69%	8,64%
Dilma 2 (2015–2016)	50,17%	9,29%	6,75%	9,31%
Temer (2017–2018)	51,53%	9,18%	6,67%	8,60%
Bolsonaro (2019–2020)	47,65%	9,15%	15,30%	7,06%

Fontes: SIGA Brasil (s.d.); TNT (2021).

O caráter obrigatório ou a vinculação de receitas a gastos sociais importam para priorizar as políticas sociais no orçamento?

Certamente, políticas sociais que são gastos obrigatórios, como a Previdência, ou que apresentam receitas vinculadas, como Saúde e Educação, estão mais protegidas de mudanças bruscas ao longo do tempo. No entanto, os dados apontam variações importantes nos gastos executados com as quatro políticas analisadas no período de 2003 a 2020, o que indica que outras variáveis importam, como oscilações no crescimento econômico, preferências governamentais, concorrência por recursos entre as políticas sociais, fontes distintas de receitas etc.

Observem que Previdência Social é gasto obrigatório e manteve patamar similar de 2003 a 2020. A Saúde teve participação decrescente nos gastos totais do OGU, apesar das vinculações constituições. As Emendas Constitucionais (EC) nº 29/2000 e nº 86/2015 estabeleceram vinculação orçamentária para a Saúde para os três níveis de governo: estados e o Distrito Federal devem gastar 12% de sua Receita Corrente Líquida com Saúde; municípios e União devem gastar 15%. A Educação teve crescimento importante na participação nos gastos até 2015, passando a declinar desde então. É uma política que tem vinculação de receitas

inscritas na Constituição Federal desde 1988 (BRASIL, 1988): ao menos 18% para União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios da receita de impostos e transferências intergovernamentais (art. 212). A Assistência Social teve trajetória crescente de participação nos gastos, apesar de ter somente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como gasto constitucional obrigatório.

A obrigatoriedade do gasto (pagamento de benefícios) e as vinculações de receitas favorecem a continuidade dos gastos em uma política social, evitando ou minimizando perdas ao longo do tempo. Contudo, o Brasil é um país altamente endividado e, em momentos de crise econômica, como os vivenciados a partir de 2015, há uma tensão gerada pela menor arrecadação, os gastos sociais, cujas demandas aumentam, e a economia de recursos para o pagamento de encargos da dívida (superávit primário). Essa tensão gera pressão sob o governo, principalmente de setores econômicos, para que ele faça uma gestão fiscal responsável e mantenha baixo o risco de insolvência.

É sob essa perspectiva que deve ser entendida a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) para o orçamento da União. O Setor Público Brasileiro, a partir de 2014, passou a gastar mais do que arrecadava nas contas primárias – que desconsideram as dívidas públicas. Isso significa que os governos, além de não estarem economizando (superávit primário) para honrar compromissos de suas dívidas, estavam realizando novos empréstimos para cobrir seus rombos orçamentários. O resultado foi que a dívida líquida do Setor Público passou de 32,17% do PIB, em 2013, para 46,14% em dezembro de 2016, quando o NRF foi instituído. Mesmo com a medida, a dívida alcançou 54,57% do PIB, em dezembro de 2019, e pulou para algo em torno de 60% do PIB em 2021 (BRASIL, 2021a).

A EC nº 95/2016 congela as despesas primárias do ente nacional, nas quais se incluem Previdência, Saúde, Educação e Assistência Social, até 2036. O congelamento, ou teto de gastos, significa que as despesas primárias de um orçamento têm como limite as despesas do exercício anterior atualizadas pela inflação do último ano (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo [IPCA], publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]), ou seja, sem aumentos reais nos valores.

Qual o impacto da Emenda nº 95/2016 para as políticas sociais?

O impacto esperado é negativo, mas a análise deve considerar o contexto econômico. Em um contexto de crise econômica, com o recuo ou estagnação do PIB, corrigir os gastos sociais pela inflação não é ruim. No entanto, esse mecanismo pode ser perverso para as políticas sociais em um contexto de crescimento econômico, quando o governo federal passa a arrecadar mais, mas não pode aumentar os gastos sociais por causa do teto. O que fazer? O teto pode ser reformado ou abolido em um cenário de recuperação do crescimento econômico e dos

recursos públicos, com volta de superávits primários e recuo do endividamento dos governos em relação ao PIB.

Portanto, um novo cenário positivo para as políticas sociais envolve a busca por crescimento econômico sustentável e responsabilidade fiscal. A responsabilidade fiscal significa que os governos não podem gastar acima do que eles arrecadam de forma sistemática. Em contextos excepcionais, como o da pandemia da covid-19, isso se faz necessário, mas não pode ser uma prática contínua nos orçamentos públicos. É preciso equilibrar as entradas e saídas de recursos públicos, evitando um endividamento descontrolado que comprometa o crescimento econômico do país e a sustentabilidade dos gastos sociais, com clara penalização às gerações futuras.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que estabeleceu para todos os entes federais o dever de arrecadar os tributos de suas responsabilidades e limitou o endividamento, os gastos com pessoal e abusos no uso dos recursos no último ano de mandato do presidente, governador e prefeito, dentre outras medidas, deve ser entendida como uma aliada das políticas sociais. Pode ser aperfeiçoada? Sim, mas não abandonada.

A responsabilidade fiscal, conforme a lei, envolve arrecadar devidamente os tributos, o que significa que renúncias fiscais devem ser evitadas e justificadas em termos de benefícios mais amplos para a sociedade. Ainda do lado das receitas, como visto neste livro, é preciso ter uma tributação mais progressiva. Pelo lado dos gastos, a lei busca certo equilíbrio entre os gastos e a disponibilidade de recursos, evitando aumento insustentável da dívida pública. É também fundamental gastar bem, ou seja, priorizando políticas que apresentem mais e melhor bem-estar para todos os cidadãos. Nesta direção, as políticas de Previdência, Saúde, Educação e Assistência Social ganham destaque como pilares de um sistema de proteção social mais inclusivo.

Como a participação social na elaboração e na execução do orçamento pode contribuir para as políticas sociais?

A sociedade precisa conhecer e participar do planejamento orçamentário e de sua posterior execução para garantir que as políticas sociais sejam priorizadas no processo de arrecadação e distribuição dos recursos públicos. Se queremos melhorar o bem-estar social da população, é necessário garantir o financiamento de políticas sociais universais e igualitárias, sem desconsiderar que gastos são financiados por recursos extraídos da sociedade, que esses recursos são limitados e que, portanto, é importante definir as prioridades na sua distribuição.

Como a sociedade pode garantir que as políticas sociais sejam priorizadas no orçamento?

A primeira e mais fácil forma de influenciar o orçamento é por meio da participação eleitoral, na escolha de representantes políticos do Executivo e do Legislativo comprometidos com as políticas sociais. A escolha de um determinado partido ou candidato, por exemplo, pode ser feita a partir do compromisso dele com a Educação ou com a Saúde pública. Mas é preciso estar atento às promessas vãs, ou seja, aos que prometem muito e não dizem de onde virão os recursos para pagar a conta. Não existe governo grátis e essa é uma perspectiva fundante do orçamento público.

Uma vez eleitos os governantes, muito pode ser feito para acompanhar sua conduta em relação às políticas sociais. O orçamento é uma peça fundamental para isso. A sociedade pode participar e buscar incluir suas demandas junto aos representantes eleitos no processo de elaboração do orçamento, seja na primeira fase do ciclo orçamentário, a de elaboração das leis no Poder Executivo, ou na segunda fase, a de apreciação e emendamento das propostas orçamentárias pelo Poder Legislativo.

No processo de elaboração orçamentária, uma possibilidade de escuta e consulta aberta à população são as audiências públicas orçamentárias. Segundo o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos documentos orçamentários, “a transparência orçamentária deverá ser assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000b).

Quadro 2 – Notícia sobre audiência pública na Câmara dos Deputados

Comissão ouve ministro da Educação sobre Orçamento 2022  Milton Ribeiro em audiência que debateu cortes orçamentários na Educação	A Comissão Mista de Orçamento promove audiência pública nesta terça-feira (17) para debater a situação orçamentária das universidades federais e dos institutos federais de ensino, e para ouvir o ministro da Educação, Milton Ribeiro, sobre o projeto de lei orçamentária para 2022. A reunião ocorre no plenário 2, às 10h30.
---	--

Fonte: Câmara dos Deputados (2021). Foto: Gustavo Sales/Câmara dos deputados.

Os conselhos e conferências de políticas públicas, tratados em outro capítulo dessa publicação, são possibilidades institucionais para representantes de um governo e da sociedade civil estabelecerem diretrizes e tomarem decisões sobre a alocação de recursos públicos nos orçamentos. Aos conselhos, principalmente, cabe participar da elaboração dos orçamentos governamentais, fiscalizar, denunciar e cobrar para que as políticas públicas cumpram com lisura e bons resultados as demandas da sociedade em relação à Educação, à Saúde, à Assistência Social e a outras políticas sociais.

Outra forma institucional inovadora, mas ainda restrita, para a sociedade participar do orçamento público é o Orçamento Participativo (OP), experiência adotada por alguns municípios brasileiros desde 1989, quando surgiu em Porto Alegre. Segundo Pires (2009, p. 10), o OP pode ser entendido como “um processo por meio do qual cidadãos participam em assembleias locais e elegem representantes que definem prioridades e projetos de investimentos para a cidade e fiscalizam sua execução”. Pires e outros autores têm apontado os efeitos positivos do OP: fortalece a democracia, ao incentivar a participação da sociedade nas tomadas de decisão do governo; tem um efeito pedagógico, ao possibilitar aos cidadãos compreenderem e influenciarem a dinâmica orçamentária; aumenta a transparência no uso dos recursos públicos, o que pode levar ao aumento da eficiência e à diminuição da corrupção; tem efeitos redistributivos nos investimentos públicos.

Por fim, mas não menos importante, tem-se o controle do orçamento exercido pelas instituições de controle, como a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público. Em relação aos controles institucionais estabelecidos no âmbito da União, conforme o art. 70 da CF/88: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988).

A Constituição, portanto, nesse artigo, enfatiza dois tipos de controle orçamentários, o do Legislativo sobre o Executivo, definido como controle externo, e o exercido no âmbito de cada Poder, controle interno. O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988, art. 74).

O controle interno é exercido no âmbito de cada poder, Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada. No Poder Executivo, a Controladoria-Geral da União (CGU) “[...] é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (BRASIL, s.d., não paginado).

O Ministério Público (MP), dada a sua independência em relação aos Poderes e sua função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses

sociais e individuais, é um agente de controle social. A instituição deve zelar para que os recursos públicos sejam gastos com lisura, da forma planejada e que atinja os objetivos propostos. Especificamente, o MP pode apurar e denunciar qualquer ato ilícito que envolva recursos públicos.

A sociedade civil organizada ou qualquer cidadão podem realizar denúncias ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria Geral da União (CGU) e ao Ministério Público. Nos sites dessas instituições, tem-se as definições de quem pode denunciar e como isso pode ser feito: atendimento presencial, correspondência, internet e telefone. A CGU e o TCU admitem, inclusive, denúncias anônimas. As ouvidorias, desses e de outros órgãos de governo, são canais especificamente constituídos para a comunicação direta do Poder Público com os cidadãos, recebendo não somente denúncias, como manifestações, sugestões e reclamações sobre assuntos diversos, inclusive os relacionados aos recursos públicos.

Considerações finais

Todo ano civil é também um ano fiscal. Durante o ano, governos municipais, estaduais e federal elaboram seus orçamentos públicos, estimando qual será a receita do próximo ano e qual será o destino dos recursos para as políticas públicas. Paralelamente, esses governos executam o orçamento elaborado no ano anterior e podem ajustá-lo de acordo com a arrecadação, com imprevistos, com preferências e outros fatores. A elaboração e a execução das receitas e dos gastos muito nos diz sobre um governo, inclusive sobre se ele prioriza ou não as políticas sociais. Quando prioritários e em contexto de bonança, os gastos sociais são os primeiros a crescer a partir de novos aportes de recursos. Quando prioritários e em contexto de crise econômica, os gastos são poupados dos cortes ou os últimos a sofrerem os cortes, sendo os menos atingidos por eles. A depender do contexto, como é o caso da pandemia da covid-19, os gastos sociais devem aumentar, mesmo com o recuo na arrecadação.

A recomendação é para que o orçamento passe a ser objeto de conhecimento e acompanhamento dos cidadãos brasileiros. Isso pode ser feito por meio de informações disponibilizadas pelos governos, mas também através dos meios de comunicação de massa. Notícias sobre receitas e gastos públicos estão presentes de forma recorrente no noticiário dos grandes meios de comunicação impressa, televisiva e *on-line*. Esse é um primeiro passo, mas outros podem ser dados, no

sentido de buscar participar das tomadas de decisão sobre o orçamento público, como político, como burocrata, como membro da sociedade civil organizada ou como cidadão.

Esse capítulo é um convite nessa direção.

Para finalizar, apresentamos uma síntese dos assuntos tratados no capítulo e algumas questões para a reflexão dos leitores sobre o orçamento público.

Resumo

Neste capítulo, foi apresentado ao leitor que:

- O orçamento é o planejamento financeiro de um governo (União, estados ou municípios) para um determinado período e envolve três leis (PPA, LDO e LOA), elaboradas inicialmente pelo Executivo e analisadas e alteradas, na sequência, pelo Legislativo.
- A execução das três leis é feita a partir da LOA, que prevê receitas e autoriza gastos que serão executados por órgãos e entidades de governo para determinada função de governo (Saúde, Educação, Assistência Social e outras) no ano seguinte.
- A execução do orçamento público pode desviá-lo do que foi planejado, com diminuição ou aumentos nos gastos programados para as políticas sociais.
- O orçamento apresenta, em sua estrutura de gastos, a prioridade de um governo para as políticas sociais, algo que deve ser observado no que foi planejado (a LOA aprovada), mas principalmente no que foi executado (a LOA executada).
- Participar da definição de gastos para as políticas sociais e monitorar e cobrar dos governos a execução deles no ano seguinte é fundamental para garantir sua priorização na distribuição dos recursos disponíveis.
- Tudo isso não deve desconsiderar a limitação de recursos públicos e, portanto, que políticas sociais redistributivas devam ser priorizadas e financiadas de forma sustentável, ou seja, com responsabilidade fiscal.

Para refletir

Muitas questões importantes se apresentam ao cidadão e à sociedade sobre o orçamento público na busca por avanços em nossas políticas sociais. Nessa perspectiva, vale refletir:

1. Quão prioritárias têm sido as políticas sociais nos orçamentos dos meus governantes, nos planos nacional, estadual e municipal?
2. Como alguns fatores interferem nos gastos sociais: desempenho da economia, endividamento público, fontes de recursos e quem ocupa o governo?
3. Quais políticas sociais devem ser priorizadas, ou seja, ter maiores aportes de recursos públicos nos orçamentos? Por que tais políticas devem ser consideradas prioridades?
4. Como avançar para que os gastos sociais sejam sustentáveis, eficientes e tragam resultados positivos para a sociedade?
5. O que fazer para que o cidadão possa compreender e participar da dinâmica orçamentária?

Sugestões para consulta

1. Os projetos e as leis orçamentárias da União podem ser consultados em “Orçamento Público”, no site do Ministério Público: Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 2 fev. 2023.
2. Para quem deseja saber mais sobre o processo de elaboração do orçamento público, inclusive sobre como são classificados as receitas e os gastos, a sugestão é o Manual Técnico do Orçamento (MTO), publicação anual da Secretaria do Orçamento Federal: Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php>. Acesso em: 2 fev. 2023.
3. Os vídeos do Senado Federal que compõem a série “Orçamento Fácil”, voltado para o grande público, é outra recomendação: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>. Acesso em: 2 fev. 2023.
4. Outra publicação que busca apresentar ao grande público informações sobre o orçamento público de forma mais amigável é o “Orçamento Cidadão”, que traz informações sobre a proposta de LOA do Poder Executivo entregue ao Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/ploa>. Acesso em: 2 fev. 2023.
5. Para acompanhamento da execução orçamentária, as indicações são:
 - Plataforma Siga Brasil, do Senado Federal: permite ao cidadão a consulta de despesas do OGU por assunto no “Painel Cidadão”. Disponível em: www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: 2 fev. 2023.
 - Secretaria do Tesouro Nacional – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi): um sistema de consultas um pouco mais complexo, mas que traz informações contábeis e fiscais de todo setor público brasileiro, o que possibilita acessar dados de receitas e despesas orçamentárias de todos os entes da federação, inclusive por função. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 2 fev. 2023.
 - Portal Transparência Brasil da CGU: essa ferramenta é a das mais simples para buscar informações orçamentárias de despesa das União, atuais ou desde 2014. A partir do uso de filtros, é possível montar tabelas ou gráficos sobre despesas por órgão ou função, dentre outros. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 2 fev. 2023.
6. Especificamente sobre as políticas sociais, dados orçamentários e financeiros também podem ser consultados em bases próprias para cada política. Dentre elas, vale destacar:
 - SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde). Disponível em: <http://siops-asp.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?SIOPS/SerHist/ESTADO/indicuf.def>. Acesso em: 2 fev. 2023.
 - SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação). Disponível em: https://www.fn-de.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/arquivos-dados-analiticos. Acesso em: 2 fev. 2023.

Referências

- BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: DOU, 1964.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000a.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000*. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília: DOU, 2000b.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2016.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília: DOU, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf/view>. Acesso em: 2 maio 2022.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília: DOU, 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: DOU, 2020.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais (v. 2.1), Módulo público. *Finanças Públicas: Dívida líquida do setor público e dívida do governo geral*. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 7 set. 2021.
- BRASIL. *Congresso Nacional. Resolução nº 2, de 2 de dezembro de 2021*. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília: DOU, 2021b.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2022*. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/ploa>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2023*. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>. Acesso em: 9 ago. 2022.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Institucional. *Controladoria-Geral da União*, s.d., não paginado. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 2 MAIO 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão ouve ministro da Educação sobre Orçamento 2022. *Câmara dos Deputados/Agência Câmara de Notícias*, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/795011-comissao-ouve-ministro-da-educacao-sobre-orcamento-2022/>. Acesso em: 1 set. 2021.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

PIRES, Roberto R. Participação Cidadã e Planejamento Governamental: um equilíbrio possível? Reflexões sobre o Orçamento Público de Belo Horizonte. *Revista Pensar BH*, Belo Horizonte, n. 24, p. 10-13, 2009.

PIRES, Waldemir. *Orçamento Público: abordagem tecnopolítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica/Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

SENADO NOTÍCIAS. Sancionada Lei do Orçamento da União para 2020. *Senado Notícias/Agência Senado*, 20 jan. 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/20/sancionada-lei-do-orcamento-da-uniao-para-2020>. Acesso em: 3 fev. 2023.

SENADO NOTÍCIAS. Orçamento Fácil traz nova animação gráfica que explica o contingenciamento. *Senado Notícias/Agência Senado*, 7 fev. 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/07/orcamento-facil-traz-nova-animacao-grafica-que-explica-o-contingenciamento>. Acesso em: 1 set. 2021.

SIGA BRASIL. Senado Federal. Relatórios: LOA 2003 a LOA 2017, Despesa Execução, Funções. *Siga Brasil*, s.d., não paginado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 21 set. 2021.

TNT – TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), 2021, Julho. *Tesouro Nacional Transparente*, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2021/7>. Acesso em: 21 set. 2022.

Márcia Miranda Soares

É doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), com pós-doutorado em Federalismo Fiscal na Universidad Rey Juan Carlos (URJC), Madri, Espanha. Foi professora da PUC Minas e da Fundação João Pinheiro, pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e do Instituto Observatório Social (IOS) e diretora da Central de Projetos na Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG). Atualmente é professora associada do Departamento de Ciência Política e membro do Conselho Técnico e Científico do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Suas áreas de interesse são: federalismo, relações intergovernamentais, políticas sociais e avaliações de políticas públicas.
marciamsoares@uol.com.br

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Star7 em sistema offset, papel offset 90g/m² (miolo) e supremo 250g/m² (capa), em agosto de 2023.

“Ei! Psiu! Você tem noção do tanto que as políticas sociais fazem parte da sua vida? Siiimmm! Não acredita ou não sabe? Vem com a gente!”

Descomplicando políticas sociais no Brasil introduz o mundo das políticas sociais às pessoas curiosas e interessadas. São três espaços de conhecimento que funcionam de maneira independente, mas se complementam.

- #1 O primeiro livro – *O que, por que, como, de quem e para quem?* – ajuda a entender diversos aspectos relacionados às políticas sociais em geral.
- #2 O segundo livro – *A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira* – apresenta as bases da proteção social brasileira.
- #3 O terceiro livro – *As políticas sociais por elas mesmas: por que importam para você e para a sociedade como um todo?* – apresenta a você as políticas mais clássicas, como Previdência, Saúde, Educação, e algumas transversais, como as de cuidado e de cotas.

Essa viagem lhe proporcionará uma nova visão de como a vida em sociedade se organiza.

ISBN 978-65-5858-113-0



9 786558 581130

Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



9 788580 546095

Fino Traço Editora