

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... Enfim, esse é um tema que sempre está presente nos debates públicos. Mas você sabe do que se trata um orçamento público e como ele repercute na vida de cada pessoa, família, comunidade e na sociedade de modo geral?

Pra começar, é importante entender que o orçamento público é o **planejamento** das receitas (recursos que vão entrar para o caixa do governo) e dos gastos que serão realizados pelo governo, ou seja, ele expressa a **previsão** de arrecadação com impostos, taxas, empréstimos etc., bem como *com o quê, quanto e quando* o governo pretende gastar, o que também indica suas prioridades. No Brasil, há leis que determinam como o orçamento público deve ser elaborado, analisado, implementado e avaliado na sua execução. Basicamente, o orçamento é elaborado pelo Poder Executivo, que o encaminha para análise pelo Poder Legislativo, que pode alterá-lo, inclusive por emendas parlamentares. Sua execução, ou seja, a sua implementação pelos governos ocorre por meio de programas, projetos e ações, e é acompanhada e monitorada por instituições de controle (como os conselhos de políticas, as Controladorias e os Tribunais de Contas) e por organizações da sociedade (como a imprensa, organizações não governamentais, 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 pelo Poder Legislativo, podendo um gasto programado não ser executado devido a contingenciamento (quando se suspende o gasto por algum motivo, como a baixa arrecadação), inação ou incapacidade da instituição responsável para executar o previsto. Exceção a essa regra são as emendas parlamentares individuais e coletivas, que se tornaram impositivas a partir de 2015 e 2019, respectivamente. Nesses casos, as

emendas não necessariamente correspondem ao que foi planejado pelo Poder Executivo.

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 Federal 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.

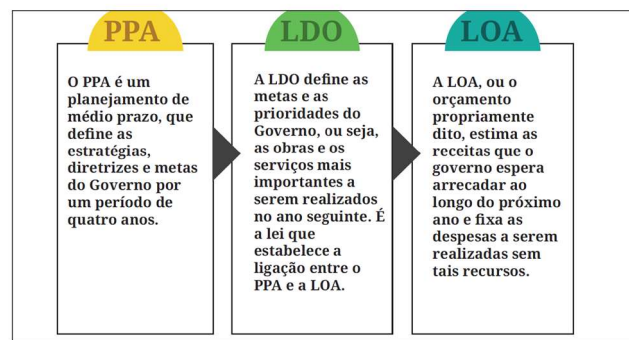
Como dito, o planejamento orçamentário brasileiro envolve três leis principais, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988:

1) Plano Plurianual (PPA): elaborado a cada quatro anos, quando se inicia um novo governo, é um planejamento de médio prazo que define as estratégias, diretrizes, objetivos e metas os próximos quatro anos. O PPA 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). A LDO 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. Ou seja, ela detalha o que está previsto no PPA para determinado ano. É por meio da execução da LOA que todo o planejamento orçamentário é implementado. Uma vez publicada, a LOA pode ser executada.

Figura 1 – Leis Orçamentárias no Brasil



Fonte: Miranda, 2023.

No entanto, ao longo do ano em que a LOA é executada, pode haver modificações no orçamento, por diferentes motivos. Pode-se fazer essas alterações por meio de: (a) créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários): quando se aumentam receitas e gastos não previstos ou com previsão insuficiente na LOA, necessitando de autorização do Legislativo; (b) contingenciamento: o Executivo estabelece uma restrição temporária ou permanente de gastos que foram autorizados na LOA, geralmente em resposta a uma arrecadação de receitas insuficiente.

É importante lembrar que o orçamento público é impactado pelo contexto econômico. Por exemplo, o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) influencia os gastos sociais, gerando variações nos gastos totais do orçamento da União e nas políticas sociais (como Assistência Social), nas políticas com gastos obrigatórios (como a Previdência) e naquelas com receitas vinculadas (como Saúde e Educação, com percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição Federal). As políticas com receitas vinculadas tendem a ser mais protegidas de mudanças bruscas, mas mesmo elas 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

¹ Lei Complementar nº 101, de 2000.

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 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).

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

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

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

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

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