

**Garantia dos direitos fundamentais através das funções estatais na execução do
orçamento público: uma revisão integrativa da produção científica dos últimos dez anos**
**Guarantee of fundamental rights through state functions in the execution of the public
budget: an integrative review of scientific production in the last ten years**
**Garantía de derechos fundamentales a través de funciones estatales en la ejecución del
presupuesto público: una revisión integradora de la producción científica en los últimos
diez años**

Recebido: 21/02/2020 | Revisado: 02/03/2020 | Aceito: 18/03/2020 | Publicado: 19/03/2020

Tarcirlei Mariniello de Brito

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1001-5698>

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: tarcirlei@gmail.com

Andreia Teixeira de Oliveira Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6054-2598>

Faculdade Presidente Antônio Carlos de Teófilo Otoni, Brasil

E-mail: andrea.compbyte@gmail.com

Carlos Alberto Dias

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5286-6637>

Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: carlos.dias@ufvjm.edu.br

Ciro Meneses Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8687-0987>

Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: cirosantos@gmail.com

Resumo

O artigo se propõe evidenciar os caminhos percorridos, as práticas utilizadas e abordadas pelos pesquisadores quando discorrem/debatem sobre “Orçamento Público e as Funções do Estado na garantia dos Direitos Fundamentais”, buscando responder a seguinte indagação: o modelo orçamentário atual permite o exercício dos Direitos Fundamentais? A partir desse questionamento, realizou-se uma pesquisa qualitativa baseada na revisão bibliográfica da temática nos últimos 10 anos. Os resultados obtidos evidenciam que por muitas vezes os

“Direitos Fundamentais” e as “Funções do Estado” são negligenciados, no que se refere à execução orçamentária, devido a diversos fatores, como: discricionariedade, orçamento autorizativo, falta de planejamento e controle nas ações administrativas, necessidade de qualificação no corte de gastos públicos em busca de equilíbrio fiscal, terceirização de funções do Estado e enfraquecimento dos processos participativos de elaboração do orçamento.

Palavras Chave: Orçamento Público; Função do Estado; Direitos Fundamentais.

Abstract

The article proposes to show which paths have been taken, which practices have been used and which have been addressed by the researchers when speaking of "Public Budget and the Functions of the State in Guaranteeing Fundamental Rights", seeking to answer the following question: Does the current budget model allow for the exercise of Fundamental Rights? For this purpose, a qualitative research was carried out based on the bibliographic review of the subject through articles researched in the CAPES journal platform of the last 10 years. As results we found evidence that in many cases the "Fundamental Rights" and the "Functions of the State" are neglected in the budget execution due to several factors, such as: Discretionary, authoritative budget, lack of planning and control in administrative actions, need for qualification in cutting public spending in search of fiscal balance, outsourcing of functions of the state and weakening of participatory processes of budget preparation.

Keywords: Public Budget; Function of the State; Fundamental Rights.

Resumen

El artículo pretende poner de relieve los caminos recorridos, las prácticas utilizadas y abordadas por los investigadores cuando discuten/debaten sobre "El presupuesto público y las funciones del Estado en la garantía de los derechos fundamentales", buscando responder a la siguiente pregunta: ¿el actual modelo de presupuesto permite el ejercicio de los derechos fundamentales? A partir de este cuestionamiento, se realizó una investigación cualitativa basada en la revisión bibliográfica del tema en los últimos 10 años. Los resultados obtenidos muestran que muchas veces los "Derechos Fundamentales" y las "Funciones del Estado" son descuidados, en lo que respecta a la ejecución del presupuesto, debido a varios factores, tales como: poder discrecional, presupuesto autoritario, falta de planificación y control en las acciones administrativas, necesidad de calificación en el recorte del gasto público en busca

del equilibrio fiscal, tercerización de las funciones del Estado y debilitamiento de los procesos participativos de elaboración del presupuesto.

Palabras clave: Presupuesto público; función estatal; derechos fundamentales.

1. Introdução

Estamos vivendo um período de constantes crises: sociais, ambientais e políticas. Dessa forma, é necessário que os gestores públicos aprimorem e atualizem o “modus operandi” de se fazer política e gerir organizações, partindo do princípio de que o antigo modelo empírico de se aplicar política não possui credibilidade na sociedade moderna. Esse descrédito se deve a grandes obras intermináveis e políticas públicas ineficientes, descontínuas e desconexas de embasamentos técnicos e teóricos que sustentem as tomadas de decisões, viabilizando as ações governamentais e evitando o desperdício de recursos públicos. Observa-se, que por muitas vezes, os princípios básicos da administração pública não são respeitados, tão pouco, seus instrumentos de gestão são utilizados, como, por exemplo: o planejamento estratégico, formulado para atender e viabilizar a elaboração de um orçamento público exequível, estratégico e estruturante a partir das demandas da sociedade.

Para se falar de “Orçamento Público” é necessário que entendamos a legislação que rege a matéria. A Constituição Federal de 1988, potencializou a elaboração do orçamento público, fomentando o diálogo entre figuras importantes dentro deste contexto, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder do Povo, através da participação popular no processo de elaboração (Gomes, 2014, p. 184), com vistas a consolidar o modelo democrático vigente. A ferramenta “planejamento” começou a ser utilizada pelos gestores públicos no Brasil, de forma sistemática, através da Constituição Federal de 1988. O planejamento no orçamento público é sintetizado através de três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), objetivando harmonizar metas físicas e orçamentárias (Henrichs, Blanski, & Oliveira, 2017, p. 154). Para tanto, após a elaboração dos instrumentos mencionados, o Poder Executivo tem o dever de encaminhar os documentos ao Legislativo, para que os mesmos possam ser avaliados e posteriormente aprovados, porém “há de se salientar que o julgamento pelo Poder Legislativo não elide a possibilidade do controle judicial sobre a não realização efetiva do orçamento público, por meio de ação civil pública, ou mesmo de ação popular” (Gradvohl, 2009, p. 360).

Resumidamente, orçamento público é um acordo entre a população e seus governantes, no qual uma parcela dos recursos da sociedade é repassado para os gestores públicos, para que estes sejam utilizados para garantir os direitos fundamentais gerando bem-estar social (F. G. B. de C. Ferreira & Oliveira, 2017a, p. 184). A importância de se compreender os conceitos sobre esse tema e a forma de melhor alocar os recursos é tema recorrente em pesquisas, bem como iniciativas para melhoria da alocação de recursos tem sido desenvolvidas e implementadas (Lyrio *et al.* 2014, p. 150). Na contramão da trajetória de estudos ligados a outros temas, como por exemplo finanças e economia, o tema “orçamento público” carece de referenciais e teorias específicos (Barcelos & Calmon, 2014, p. 163). Desse modo, é necessário que seja recorrente as pesquisas sobre o tema, relativizando o método orçamentário com seus resultados, a fim, de aprimorar o processo.

Corroborando com nosso debate, (Cavalcante & Cabral, 2014) afirmam que “o orçamento público brasileiro, é negligenciado continuamente por todas as esferas do Poder Executivo, tanto no momento de sua elaboração como na falha de sua execução”. Motivado por essa premissa, que esse artigo se propõe a demonstrar uma base teórica que sustente os momentos de reflexão sobre o tema em meio aos acadêmicos e também em meio aos gestores públicos. Para tanto, objetiva-se com esse trabalho explanar o que vêm sendo pesquisado e debatido nos últimos 10 anos sobre “Orçamento Público e Função do Estado na Garantia dos Direitos Fundamentais” legitimados na Constituição Federal de 1988. (Salvador *et al.* 2014, p. 116), afirmam que “existe uma lacuna nos estudos de políticas sociais no que diz respeito a uma literatura crítica para a compreensão e análise do orçamento público.”

Nesse tocante, essa afirmação vem de encontro com nosso trabalho, que é pesquisar e apresentar resultados que sejam úteis para as análises acerca da temática, como o objetivo de verificar se “*O Orçamento Público da forma que é elaborado e implementado no Brasil garante o exercício dos Direitos Fundamentais concebidos na Constituição Federal*”.

2. Metodologia

Através da análise qualitativa da produção científica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), iremos apresentar os principais estudos sobre “Orçamento Público e as Funções do Estado na garantia dos Direitos Fundamentais”, realizando uma revisão integrativa. Artigo de revisão integrativa de literatura é um método de pesquisa que permite a síntese de múltiplos estudos publicados,

possibilitando conclusões gerais a respeito de uma particular área de estudo (Mendes *et al.* 2008, p. 759).

A plataforma CAPES, mencionada acima, é um portal de periódicos que pertence ao Governo Federal e está alocado dentro do Ministério da Educação, este tem por objetivo fortalecer os programas de pós-graduação através do acesso virtual ao seu acervo. Para tanto, utilizamos como descritores para afunilar e qualificar a pesquisa as seguintes palavras chaves: Orçamento Público, Direitos Fundamentais e Função do Estado. Em sequência, adicionou-se os itens: idioma (português); horizonte temporal (últimos 10 anos); revisado por pares; somente artigos. Utilizando esses descritores como critérios, executou-se 04 buscas avançadas: [qualquer] [é exato], sendo a 1ª: Execução do Orçamento Público {end} Direitos Fundamentais; 2ª Execução do Plano Plurianual {end} Direitos Fundamentais; 3ª Orçamento Público {end} Direitos Fundamentais e 4ª Orçamento Público {end} Funções do Estado. O objetivo da escolha desses descritores se relaciona com o propósito da pesquisa, que é identificar se o papel do orçamento público nas funções do Estado para garantir os direitos fundamentais vêm apresentando êxito ou se existe alguma disfunção orçamentária que não permite lograr o resultado almejado.

Terminada a análise dos artigos selecionados, as informações foram registradas em uma planilha específica do programa Microsoft® Excel 2019. Os dados foram cooptados em duas abas, sendo que na primeira estão as variáveis: autor, ano, título, objetivo, método, conclusão/resultados do estudo e na segunda, as citações diretas pertinentes ao estudo, acompanhada de autor, ano e página.

3. Resultados

Apresentaremos nas próximas seções os temas que fazem interlocução direta com o processo orçamentário, no que tange a garantia ou não dos direitos fundamentais, temas esses localizados e aglutinados por aproximação, através da integração e discussão das leituras, fato que resultou na síntese a seguir.

3.1 Federalismo Fiscal: o papel do Estado

Vamos iniciar falando sobre Federalismo Fiscal e o papel/função do Estado, para que possamos entender o significado dessas categorias e como elas impactam nos processos orçamentários, bem como, o papel do Governo e do Estado na economia e sua atuação

enquanto provedor dos direitos fundamentais através das funções econômicas. Qual a função primordial do Estado, se não a de “atender as necessidades da coletividade, organizando a sua administração pública, que vem a ser o sistema jurídico, capaz de impor regras e executar funções primordiais à coletividade, objetivando os interesses públicos” (Silva *et al.* 2015, p. 117). Para que o interesse público possa se concretizar, “o Estado precisa de recursos financeiros para implementar políticas públicas essenciais a população, que demanda correta e adequada aplicação, sob pena de se verem frustrados aos próprios objetivos estatais” (Ferreira & Oliveira, 2017b, p. 184). O orçamento público da maneira como foi apresentado na Constituição Federal de 1988, é o ideal para que o Estado possa cumprir sua missão, garantindo o atendimento e o exercício dos direitos fundamentais plenamente. Porém, é necessário ser bem elaborado e executado, caso contrário, torna-se ineficiente e os objetivos do Estado não serão alcançados.

A Constituição Federal de 1988 revolucionou as relações entre estado e sociedade, e também entre os entes federativos, pois “ampliou o processo de descentralização fiscal, verificado no período de redemocratização do país, atribuindo aos Estados e Municípios, novas competências tributárias, contribuindo para ampliar suas receitas” (MASSARDI e ABRANTES, 2014). Essa revolução nas relações institucionais ficou denominada como “Federalismo”, e se constitui como “um sistema de governo em que um Estado Federal compartilha as competências constitucionais com os Estados-membros, concedendo-lhes certa autonomia e distribuindo entre eles determinadas responsabilidades e benefícios” (MASSARDI e ABRANTES, 2014). Porém, o que se observa atualmente, é que nem os Estados, nem os Municípios estavam preparados para assumir tamanha responsabilidade, não foi realizado um planejamento prévio sobre a capacidade operacional de cada ente, e nem tão pouco, um estudo de viabilidade financeira, o que impacta diretamente na garantia dos direitos fundamentais, as limitações financeiras prejudicam o desenvolvimento das ações, como, por exemplo: os atrasos de repasse de um ente a outro dentro da federação.

Segundo consta na Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), as principais funções do governo são: legislativa, judiciária, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, educação, saúde, trabalho, cultura, habitação, urbanismo, saneamento, assistência social, previdência social, etc., totalizando 28 (Silva *et al.*, 2015, p. 115). No entanto, governo possui três funções econômicas distintas e fundamentais para o bom desempenho econômico e social do país, sendo elas: “alocação de recursos, ajustamento e distribuição de renda e estabilização econômica” (Bogoni *et al.* 2011, p. 163). As decisões do governo de alocar recursos, devem

ser precedidas de um bom planejamento, pois, caso contrário “os recursos e as aptidões estão sujeitas a ficarem ocultas, dispersos ou mal empregados” (Abreu & Gomes, 2013, p. 524). Para visualizar a intervenção do estado na economia, podemos usar três prismas diferentes, sendo eles: “o governo como unidade orçamentária, como produtor e absorvedor de mão de obra e como regulador de mercados de bens e serviços” (Monteiro, 2010, p. 539). Neste tocante, podemos concluir que “as instituições orçamentárias apresentam um papel significativo na modelagem do desempenho econômico, uma vez, que participam da definição e aplicação de regras da economia de um país” (Abreu & Gomes, 2013, p. 520). O Estado deve gerenciar e distribuir os recursos escassos existentes na economia para poder cumprir suas funções, é preciso ter um alto padrão de controle e eficiência do gasto público e “evitar o tradicional corte de recursos lineares que prejudicam atividades essenciais sem afetar aquelas que são exercidas com um nível elevado de ineficiência” (Rezende *et al.* 2010, p. 961).

3.2 – Direitos Fundamentais

Os Direitos Fundamentais, legítimos e inerentes ao bem-estar de toda a sociedade são trabalhados de forma aprofundada em nossa pesquisa, principalmente, porque ampliam a discussão para a obrigatoriedade do Estado garantir também os direitos de 2ª dimensão. Os direitos fundamentais expressos com mais vigor a partir da Constituição Federal de 1988 (CF), a partir de suas duas dimensões, subjetiva e objetiva, contém em seu bojo “uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais” (Ferreira & Oliveira, 2017b, p. 188). Aqui nas terras Brasileiras, “a Constituição Federal de 1988 (CF) apontou, em seu art. 5º, § 1º, uma norma que explicitamente determina a eficácia imediata dos direitos e garantias fundamentais” (Gradwohl, 2009, p. 354). Os Direitos Fundamentais postulados na CF. de 1988, garantem a toda sociedade um mínimo de bem-estar social, sendo, papel do Estado prover esses direitos. Já, o orçamento público é a principal ferramenta que o Estado possui que garante que esses direitos sejam legitimados em meio a nação.

Verifica-se atualmente, uma crise de identidade entre os Poderes, uma desordem de papéis, principalmente, com o aumento da judicialização dos direitos, o judiciário obriga o Poder Executivo a executar liminares que garantem o direito da população, sem levar em consideração o planejamento governamental e o orçamento público, fazendo com que o exercício pleno de um “direito” prejudique o exercício de “outro” e que eles comecem a concorrer entre si. No entanto, “essa tensão pode ser vista como fundamental para o avanço

das políticas sociais, fazendo com que os governos assegurem a exigibilidade dos direitos com dotações de recursos compatíveis com as demandas” (Fleury, 2011, p. 2667).

É necessário, repensar o papel do Estado na garantia dos direitos fundamentais, “já que a disputa pelos direitos igualitários impõe uma nova pauta de reflexões sobre a organização estatal em todas as suas dimensões, particularmente em relação às formas de captação e distribuição dos recursos” (Fleury, 2011, p. 2667).

Nos casos em que o poder executivo não cumpre com o que está estabelecido na peça orçamentária aprovada pelo legislativo, depois de apurado e não apresentado justificativa legal para tal feito, “cabe o julgamento irregular das referidas contas por violação a norma constitucional definidora de direitos fundamentais” (Gradwohl, 2009, p. 360). É válido lembrar que isso não pode inibir o Gestor Público de utilizar o poder discricionário, “essa ação deve existir, até porque, em diversas situações é a Administração Pública que apresenta maiores condições de escolher a maneira mais eficiente de realizar determinada tarefa” (Gradwohl, 2009, p. 359). Mesmo fazendo uso do poder discricionário, “a Administração Pública, não pode afastar-se do direcionamento constitucional da efetiva concretização dos direitos fundamentais” (Gradwohl, 2009, p. 359). Porém, na prática, o exercício do poder discricionário somado ao modelo de orçamento autorizativo não prioriza o exercício dos direitos fundamentais através do funcionalismo estatal.

3.2.1 – Direitos Fundamentais de 2ª Dimensão

Devido o caráter específico dos “Direitos Fundamentais de 2ª Dimensão”, eles são chamados de “Direitos Sociais, Econômicos e Culturais” (Gradwohl, 2009). Tendo em vista a previsão em Lei Orçamentária para realização de programas específicos que concretizam direitos fundamentais de 2ª dimensão, como por exemplo, um programa de alfabetização de adultos, esses programas passam a ser uma obrigação com efeito vinculante ao Poder Executivo (Gradwohl, 2009, p. 358). Já que os direitos fundamentais sociais possuem eficácia na Constituição Federal, cabe impor ao Poder Executivo que implemente os investimentos previstos na Lei Orçamentária Anual, para programas que garantam o exercício desses direitos (Gradwohl, 2009, p. 356). Nesse sentido, podemos inferir que “dessa forma, os direitos fundamentais e a democracia são os pilares fundamentais, sobre os quais se deve pautar, toda a atividade financeira do Estado” (F. G. B. de C. Ferreira & Oliveira, 2017b, p. 190).

3.3 Orçamento Impositivo e Orçamento Programa

A atividade financeira do Estado desenvolve-se com base no instrumento fundamental do orçamento público, que resumidamente é acordo entre a sociedade e os Gestores Públicos, onde “o povo defere aos seus governantes uma parcela de seus recursos para que estes sejam utilizados em prol do bem-estar e das necessidades prementes sociais” (Ferreira & Oliveira, 2017b, p. 184). Partindo deste pressuposto “o recurso financeiro advindo da população é aplicado pelos seus representantes e deve voltar por meio dos serviços públicos e investimentos sociais, com fins, em última instância, à tutela dos direitos fundamentais” (Ferreira & Oliveira, 2017b, p. 187). No Brasil, “a prática mais comum nas análises sobre o processo orçamentário, tem sido o orçamento como instrumento de política fiscal ou como elemento de mediação do conflito distributivo entre atores”(Barcelos e Calmon, 2014, p. 178).

Atualmente, “o orçamento público é entendido como meramente autorizativo, cabendo ao Poder Executivo decidir sobre a sua efetiva execução” (Gradvohl, 2009, p. 358). Porém essa característica traz consigo uma disfunção orçamentária que é “a baixa taxa de realização do orçamento, por mera decisão administrativa, em todos os entes da Federação Brasileira” (Gradvohl, 2009, p. 358). Para combater essa disfunção orçamentária, “a própria Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei complementar nº 101/2002, já labora sobre a necessidade do orçamento público ser impositivo” (Gradvohl, 2009). Sendo assim, a lei orçamentária ao obrigar os gestores a garantirem os direitos fundamentais, acaba por si só, vinculando parte do orçamento destinado a estes direitos, “devendo ter-se como constitucionalmente correto falar, nesse sentido, em orçamento impositivo no Brasil após o advento da Constituição Federal de 1988” (Gradvohl, 2009, p. 361). Acontece que “na prática, o orçamento ainda continua sendo utilizado como instrumento de governo, contribuindo com o surgimento do anseio social em conferir-lhe maior impositividade, debate que vem ganhando espaço atualmente” (Ferreira & Oliveira, 2017b, p. 196). Na execução do orçamento público, observa-se “uma baixa realização dos investimentos previstos, que concretizariam direitos fundamentais sociais, redundando com acentuada frequência, em descompasso ao planejado, o desenvolvimento social, repercutindo, inclusive, no desenvolvimento econômico” (Gradvohl, 2018, p. 80).

Nesse sentido, um outro tema que podemos integrar nesse capítulo é sobre o “Orçamento Programa”, abordado por (Machado, 2012), que apresenta o surgimento desse modelo no Brasil e no mundo, de forma geral. Uma das dificuldades de se fazer um bom planejamento financeiro governamental, é devido o fato de que “a concepção do orçamento como a lei que estima a receita e fixa a despesa de um Governo para um determinado período

de tempo, não levava, como não leva ainda hoje, a qualquer entendimento de que o orçamento é um plano de trabalho (Machado, 2012, p. 1159). Corroborando com essa concepção, “cumprasse assinalar apenas que nele estava a base para a classificação funcional das contas públicas, representativas estas das transações governamentais” (Machado, 2012, p. 1158).

A Lei 4.320/64 estabeleceu as bases para a implantação do orçamento programa nas três esferas do governo do Brasil, ao referir-se a programas em inúmeros de seus dispositivos (Machado, 2012). O Governo Federal devido a grave crise financeira que assolava a época, não teve outra saída, a não ser, “adotar a técnica do orçamento-programa como instrumento de planejamento global de ação de governo, como um meio de comando da conjuntura econômica do país” (Machado, 2012). O orçamento-programa tende a maximizar os benefícios em favor da comunidade, o que queremos dizer, é que “o orçamento-programa não é uma panaceia ou um remédio para os males do subdesenvolvimento, embora, se esteja tornando um dos instrumentos mais importantes da moderna administração pública” (Machado, 2012, p. 1175).

3.4 Cortes de Gastos Públicos

Nessa seção, vamos abordar de forma sucinta os critérios utilizados para efetuar cortes qualificados nos orçamentos, que permitiram manter o equilíbrio fiscal e financeiro sem prejudicar a execução dos direitos fundamentais e o funcionalismo estatal. O que queremos apresentar é que:

Nas duas últimas décadas, importantes mudanças nos métodos contábeis para aferir os custos das ações públicas foram adotadas em vários países, como uma reação às exigências de preservação da responsabilidade fiscal e às pressões da sociedade por transparência das decisões, referente a utilização dos recursos orçamentários e melhoria da qualidade dos bens e serviços. Tais mudanças se voltaram para a adoção pelo setor público de sistemas contábeis, afins aos praticados pela iniciativa privada, tendo em vista que a contabilidade orçamentária tradicional não gera informações adequadas para que se conheça o real custo dos bens e serviços produzidos por organizações governamentais são necessários para ajudar os gestores a reduzirem gastos ineficientes com qualidade (Rezende *et al.* 2010, p. 960).

Afinal, “cortar gastos públicos em uma democracia representativa, para serem efetivos, não podem ser triviais em suas especificações” (Monteiro, 2010, p. 541). Assim, o “conhecimento sobre onde economizar, sem comprometer a provisão de serviços essenciais, ganhou destaque nas providências adotadas para promover o ajuste fiscal” (Rezende *et al.*,

2010, p. 961). Tal esforço contrastava-se com a opção brasileira de promover o ajuste fiscal mediante sucessivos aumentos na carga tributária (Rezende *et al.* 2010, p. 961), pois o modelo contábil brasileiro atual, por regime de caixa, “não permite que os custos incorridos sejam comparados aos resultados obtidos, e que seja possível avaliar a eficiência das ações governamentais, para analisar alternativas que poderiam obter resultados idênticos, com custos menores” (Rezende *et al.* 2010, p. 961).

Nesse tocante, como o modelo contábil brasileiro não consegue medir a eficiência de seus gastos, para saber onde economizar, resta aos gestores criar cada vez mais impostos para combater o déficit orçamentário gerado pela expansão contínua do gasto público, sendo eficiente ou não. É urgente a necessidade de implementar em nosso orçamento sistemas de controles rígidos, que nos permitam avaliar a qualidade do gasto público, caso o contrário, o país tende a entrar num colapso financeiro sem precedentes.

3.5 Tipos de Gastos e Contabilização no Setor Público

Os dados sobre os tipos de gastos públicos ainda são incipientes, muito se deve ao fato de “atualmente não existir estatísticas sobre o perfil do gasto do setor público consolidado, porque há problemas de duplicidade na contagem das despesas, devido às transferências entre os entes no Balanço do Setor Público Nacional” (Maciel, 2013, p. 1240). Nesse campo “a preocupação com os efeitos dos gastos públicos na economia é recorrente, sobretudo, pelo impacto que eles provocam no crescimento econômico” (Bogoni *et al.* 2011, p. 160). Temos como exemplo, “o gasto em comunicação política realizado ao longo de uma campanha eleitoral, está diretamente correlacionado à intensidade ou quantidade de manifestações políticas, bem como, ao volume de temas e pontos de vistas trazidos à discussão, (Monteiro, 2010, p. 543), sobrepondo outras necessidade que poderiam ter sido atendidas com esse montante de recursos. Outro exemplo, é “a Seguridade Social, instituída no Brasil pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), expressa em modos de terceirização/mercadorização nas três políticas que a materializam: saúde, assistência social e previdência social” (Sposati, 2018, p. 2316). Parcela considerável do gasto público no Brasil é destinado ao setor privado, “54% dos gastos em saúde acontece no setor privado, atendendo apenas 25% da população. O SUS, exclusivamente responsável por 75% da população, além de realizar serviços voltados para toda a sociedade, conta com apenas 46% dos recursos” (Campos, 2018, p. 1708). Observa-se uma tendência em fase de evolução no que tange a terceirização dos serviços públicos, “a participação privada nos gastos totais com saúde elevou-se nas últimas décadas,

em vários países europeus” (Ferreira & Mendes, 2018, p. 2161), o que corrobora com os estudos de CAMPOS (2018).

Existem dois caminhos que podem ser percorridos para aprimorar o gasto público:

Um conduz à adoção do chamado orçamento de competência (accrual budgeting), mediante o qual o regime contábil de competência é a base para a apropriação de recursos e também para a execução do orçamento. Outro, chamado de regime dual defende a introdução da contabilidade de competência no setor público como elemento adicional de grande importância para a melhoria da qualidade das decisões orçamentárias, mas preserva o regime de caixa no processo de elaboração e gestão do orçamento (Rezende *et al.* 2010, p. 985–986).

Como sistema contábil alternativo a contabilidade por regime de caixa, temos “a contabilidade de competência tem por finalidade fornecer informações detalhadas sobre as transações realizadas por organizações públicas ou privadas, tendo em vista, a aferição do desempenho e da saúde financeira dessas organizações” (Rezende *et al.*, 2010, p. 966). Os políticos tendem a preferir a contabilidade por regime de caixa, tendo em vista que, “enquanto as informações de custo gerada pela contabilidade de competência são fundamentais para a eficiência e eficácia da gestão pública, as informações geradas pela contabilidade de caixa são necessárias para manter o controle político sobre as decisões de investimento” (Rezende *et al.*, 2010, p. 990), daí a necessidade do sistema contábil dual sugerido como alternativa para o Brasil, para não perder a eficiência nem o controle sobre o gasto público. Desse modo “a contabilidade de competência pode ser um importante complemento às informações geradas pelo regime de caixa e uma ferramenta de grande utilidade para aperfeiçoar as decisões sobre a alocação dos recursos públicos,” (Rezende *et al.* 2010, p. 966)

É importante salientar que “os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico por meio do aumento da produtividade do setor privado” (Bogoni *et al.* 2011, p. 163) com efetiva participação no produto interno bruto do país. Para se ter uma ideia, o “perfil do gasto público indica que um terço de toda a despesa do setor público brasileiro é alocado para previdência. Em seguida, temos as funções associadas às despesas correntes com educação (14%) e saúde (11%)” (Maciel, 2013, p. 1225). É preciso que o gestor tenha muita cautela e utilize de instrumentos de gestão eficazes para alocar o recurso público, tendo em vista que “os investimentos públicos, para serem eficientes, devem ser alocados em setores que geram externalidades positivas e devem ser complementados pelos investimentos privados, em vez de competir com eles (Bogoni *et al.* 2011, p. 167).

3.6 Custos no Setor Público

O gestor para ser bem sucedido em sua administração precisa ter o controle de tudo que acontece no seu interior, seus fluxos e processos operacionais e principalmente os custos envolvidos, “o conhecimento dos custos do governo é de suma importância para a adoção de mudanças nos procedimentos que regem as decisões sobre o uso dos recursos públicos, bem como sobre os métodos aplicados à gestão das políticas e dos programas” (Rezende *et al.* 2010, p. 960). A inexistência de mecanismos de controle e aferição dos custos implica na descontinuidade das políticas públicas e na má utilização do recurso público, por isso que “a preocupação com a geração de informações sobre o real custo das atividades exercidas pelo governo ganhou força no bojo das demandas por melhoria da performance e da eficiência do setor público” (Rezende *et al.* 2010, p. 962). Dessa forma, “não basta saber quanto o governo gasta com a provisão de bens e serviços, é importante saber qual o resultado gerado por esse gasto e se esse mesmo resultado poderia ser alcançado com menores custos para o contribuinte” (Rezende *et al.* 2010, p. 962). Uma maneira de aferir os custos é “conhecer os recursos efetivamente consumidos na provisão de um determinado bem ou serviço, em um dado período, assim como a decorrente variação do ativo e do passivo governamental ocorrida no mesmo período” (Rezende *et al.* 2010, p. 962).

Para se ter qualidade no gasto público e eficiência nas políticas e programas de governo, é necessário que o gestor seja informado “sobre o custo incorrido por distintos órgãos e departamentos na provisão dos serviços mantidos pelo Estado. Sem que se conheçam os custos, é impossível avaliar se os resultados obtidos em diferentes áreas de atuação das organizações governamentais poderiam ser substancialmente melhorados (REZENDE *et al.* 2010, p. 988).

3.7 Orçamento Participativo e Planejamento Emancipatório

O Orçamento Participativo, que teve como cidade precursora Porto Alegre - RS, é citado na perspectiva da participação social e emancipadora. Uma das formas da participação social se concretizar é por meio do Orçamento Participativo, que “é um exemplo de participação pública, já que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais” (Cunha, 2014, p. 297). O objetivo do Orçamento Participativo é buscar “a participação pública no processo de elaboração do orçamento da cidade e tem sido descrito como deliberativo, um processo decisório coletivo de governo e cidadãos” (Cunha *et al.* 2014, p. 303). Como inovação ao

Orçamento Participativo, foi apresentado em Belo Horizonte - MG, o Orçamento Participativo Digital, como uma “modalidade alternativa, permitindo a votação on-line de obras públicas a serem desenvolvidas nos anos posteriores” (Cunha *et al.* 2014, p. 297).

No contexto do Orçamento Participativo, “a emancipação é tratada como a capacidade dos agentes para transformar as consciências individuais sobre suas opiniões na reprodução de práticas sociais capazes de se efetivarem” (Abreu & Gomes, 2013, p. 521). Portanto, “sob a ótica da teoria do planejamento emancipatório, um processo orçamentário democrático pressupõe ter característica do tipo participativo” (Abreu & Gomes, 2013, p. 522). É importante o gestor ter em mente que “a formulação da estratégia orçamentária para o desenvolvimento não pode ser um plano de gabinete, mas sim um processo de construção conjunta com a sociedade, um sonho da grande maioria da população, com ampla participação política do Estado-nação Brasil (Abreu & Gomes, 2013, p. 523).

Porém, mesmo com toda a importância teórica dada aos processos participativos de elaboração orçamentária, percebe-se que esse processo não se fortaleceu ao longo do tempo, mesmo com inovações tecnológicas sendo agregadas ao processo, como no caso de Belo Horizonte, o que se viu foi uma diminuição da adesão da população a este processo, conforme conclui Cunha (2014), em seu artigo.

4. Conclusão

Na conjuntura atual, compreender nosso sistema de orçamentação pública, bem como ele é elaborado e executado é de fundamental importância para os gestores e cidadãos para garantir o atendimento aos direitos fundamentais estipulados pela constituição. Porém o que se observou neste trabalho foi que nem todos os orçamentos públicos cumprem o seu papel de garantir os direitos fundamentais e o funcionalismo estatal, muito devido ao seu caráter autorizativo, que permite o uso do poder discricionário. Os gestores não cumpram o que foi estabelecido no orçamento, tornando o orçamento um instrumento de política de governo e não como política de estado. Mediante esse fato, vem tomando força a discussão sobre o orçamento se tornar impositivo no Brasil, vinculando seus programas e metas a obrigatoriedade de execução pelos gestores, garantindo a plena execução orçamentaria, objetivando cumprir as funções estatais na garantia dos direitos fundamentais.

Outro fator observado no que tange ao orçamento foi a implementação do orçamento programa no Brasil, para ajudar os gestores a terem maior controle e coordenação da execução do mesmo, apesar de não ser um fim em si mesmo, ele ajuda os gestores a planejar

com coerência o gasto público, promovendo desenvolvimento econômico e social. Outra tendência observada foi a terceirização/mercadorização das funções públicas para o setor privado, onde a área da saúde conta atualmente com 75% do orçamento destinado as empresas terceirizadas ou organizações não governamentais.

A pesquisa mostrou a existência do debate entre qual modelo de contabilidade é melhor para o poder público exercer suas funções estatais e como ele impacta no modelo orçamentário para garantia dos direitos fundamentais. Também ficou claro que qualificando o gasto de forma que elimine os desperdícios é possível fazer ajustes fiscais que não comprometam o exercício de Direitos Fundamentais e ainda obtenha redução da carga tributária. Sabemos quanto gastamos com as funções sociais, porém não temos mecanismo eficiente de mensurar o custo para saber se teve desperdício ou não, se era possível fazer mais com menos.

Para mudarmos esse paradigma seria necessária aprimorar nosso processo de orçamentação pública, adotar o regime de caixa por competência de forma complementar na contabilidade pública, evitando assim disfunções orçamentais, permitiria avaliar com mais propriedade nosso gasto público. Ficou evidente na literatura científica que o orçamento público gerido de forma participativa pode garantir a consolidação da democracia no nosso país e o fortalecimento do controle social, apesar de ficar claro nesse texto que a adesão da população a esse mecanismo de participação e controle social vem diminuindo a cada ano, mesmo adotando inovações tecnológicas e promovendo espaços de fortalecimento da participação pública.

Referências

Barcelos, C. L. K., Calmon, P. C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: Em busca de múltiplos significados. *Revista de Administracao Publica*, 48(1), 159–181. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100007>

Bogoni, N. M., Hein, N., Beuren, I. M. (2011). Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região sul do Brasil. *Revista de Administracao Publica*, 45(1), 159–179. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122011000100008>

Campos, G. W. S. (2018). Future prospects for the SUS. *Ciencia e Saude Coletiva*, 23(6),

1707–1714. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05582018>

Cavalcante, D. L., Cabral, D. M. A. (2014). Os Custos das Políticas Públicas: Um Olhar para o Orçamento com Foco no Gasto. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, 9(1), 1–18. <https://doi.org/10.18838/2318-8529/rdiet.v9n1p1-18>

Cunha, M. A. V. C., Coelho, T. R., Pozzebon, M. (2014). Internet and participation: The case of digital participatory budgeting in Belo Horizonte. *RAE Revista de Administracao de Empresas*, 54(3), 296–308. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140305>

Ferreira, F. G. B. C., Oliveira, C. L. (2017a). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 38(76), 183. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>

Ferreira, F. G. B. de C., Oliveira, C. L. (2017b). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 38(76), 183. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>

Ferreira, M. R. J., Mendes, A. N. (2018). Commodification in the reforms of the German, French and British health systems. *Ciencia e Saude Coletiva*, 23(7), 2159–2170. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.12972018>

Fleury, S. (2011). Direitos sociais e restrições financeiras: Escolhas trágicas sobre universalização. *Ciencia e Saude Coletiva*, 16(6), 2686–2688. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000600003>

Gomes, J. M. (2014). A Execução Orçamentária do MA de 1988 A 2012: enriquecimento privado e empobrecimento social. *Revista Políticas Públicas*, 18(1), 183. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18n1p183-194>

Gradwohl, M. A. B. L. (2009). A eficácia dos direitos fundamentais de 2ª dimensão e o orçamento público impositivo. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 7(1), 347–362.

<https://doi.org/10.32586/rcda.v7i1.297>

Gradvohl, M. A. B. L. (2018). A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 16(1), 77. <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i1.387>

Henrichs, J. A., Blanski, M. B. S., Oliveira, A. G. (2017). A evolução do controle e avaliação do plano plurianual no governo do estado do Paraná no período de 2007 a 2012: determinações e recomendações do controle externo. *Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia*, 12(1), 153–187. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1981-0695.2017v12n1.34526>

Barcelos, C.L.K., Calmon, P.C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. In *Rev. Adm. Pública-Rio de Janeiro*, Vol. 48, n. 1.

Lyrio, M. V. L., Melo, V. D. S., Codesso, M. M., Lunkes, R. J. (2014). Orçamento por desempenho: uma análise da relação entre desempenho e alocação de recursos em ações no orçamento de uma Instituição Federal de Ensino Superior. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, 7(1), 148. <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2014v7n1p148>

Machado, J. T. (2012). A experiência brasileira em orçamento-programa - uma primeira visão. *Revista de Administracao Publica*, 46(4), 1157–1175. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000400012>

Maciel, P. J. (2013). Finanças públicas no Brasil: Uma abordagem orientada para políticas públicas. *Revista de Administracao Publica*, 47(5), 1213–1241. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500007>

Abreu, W.M., Gomes, R. C. (2013). O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? In *Rev. Adm. Pública-Rio de Janeiro*, Vol. 47 n. 2.

Mendes, K. D. S., Silveira, R. C. de C. P., Galvão, C. M. (2008). Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto & Contexto -*

Enfermagem, 17(4), 758–764. <https://doi.org/10.1590/s0104-07072008000400018>

Monteiro, J. V. (2010). Elementos da conexão eleitoral. *Revista de Administração Pública*, 44(2), 533–544. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122010000400009>

Rezende, F., Cunha, A., Bevilacqua, R. (2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: Lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 959–992. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122010000400009>

Salvador, E., Oliveira Teixeira, S. (2014). *ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica*.

Silva, M. C. da, Souza, F. J. V., Araujo, A. O., Silva, J. D. G. (2015). ANÁLISES DAS DESPESAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 1988 A 2010. *HOLOS*, 6, 114. <https://doi.org/10.15628/holos.2014.1122>

Sposati, A. (2018). Displacement of social security and social disprotection in Brazil. *Ciencia e Saude Coletiva*, 23(7), 2315–2325. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018>

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Tarcirlei Mariniello de Brito - 45%

Andreia Teixeira de Oliveira Santos – 15%

Carlos Alberto Dias – 15%

Ciro Meneses Santos - 25%