

O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXEMPLO DO GOVERNO FEDERAL

PUBLIC POLICIES BUDGETARY PLANNING: FEDERAL GOVERNMENT EXAMPLE

Leonardo Aguiar Maia

Pós-graduado em Contabilidade Pública pela FA7

Bacharel em Ciências Contábeis pela UNIFOR

Graduado em Contabilidade Pública pela UECE

E-mail: leoaguiarmaia@yahoo.com.br

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS; 3 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FONTE DE RECURSOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS; 4 O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS; 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 6 REFERÊNCIAS.

CONTENTS: 1 INTRODUCTION; 2 PUBLIC POLICIES CONSIDERATIONS; 3 PUBLIC BUDGET AS A RESOURCE SOURCE FOR PUBLIC POLICIES; 4 PUBLIC POLICIES PLANNING; 5 FINAL CONSIDERATIONS; 6 REFERENCES.

Resumo: Sabe-se que o Estado deve cuidar das necessidades da sociedade, provendo, através de suas ações, o maior grau possível de bem-estar social. Esta é uma realidade em que a necessidade de sua existência não é questionada, mas a forma, a amplitude e a cobertura de suas realizações são como a administração e as políticas públicas são regidas. Então, o orçamento público é o mecanismo básico para a definição das ações corretivas para diagnosticar problemas e resolver necessidades coletivas. A primeira fase das despesas públicas consiste na fase de fixação de despesas. Como resultado, torna-se básico para a elaboração de um orçamento que um planejamento adequado seja feito para definição das ações que consistirão na Lei Orçamentária Anual e financiarão as políticas públicas. A função principal deste instrumento de planejamento, consagrado pela Constituição Federal, é colocar os recursos necessários para a realização destas políticas.

Palavras-chaves: Estado. Políticas Públicas. Orçamento Público.

Abstract: It is known that the State must take care of the society necessities, providing through its action, the biggest possible degree of social welfare. This is a reality where the necessity of its existence is not questioned but the form,

the amplitude and the cover of its performance are, that is to say, how the public management and politics are lead. So, the public budget is the elementary mechanism for the definition of corrective actions for diagnosed problems and to solve collective necessities. The first phase of the public expenses consists in expenses fixation phase. As a result, it becomes basic for the elaboration of the budget that it makes an adequate planning to the definition of actions that will consist in the Annual Budgetary Law and will finance the public politics. It is the essential function of this instrument of planning, consecrated by the Federal Constitution, to place the necessary resources to the achievement of these politics.

Keywords: State. Public Policies. Public Budget.

1 INTRODUÇÃO

É inegável a imprescindibilidade da atuação do Estado para a organização da sociedade, prestação de serviços essenciais para satisfazer as necessidades e demandas sociais e para a promoção do bem-estar coletivo.

Como defende Costa (2005, p. 127) "o Estado deve intervir na esfera econômica, realizar programas sociais, combater desigualdades, amparar os consumidores etc". Com um ótimo Estado, a própria sociedade integrada complementa, apóia e exige políticas públicas, diminuindo, conseqüentemente, o conflito social. (MONASTÉRIO, 2005, p. 182).

Dessa maneira, questiona-se: qual a finalidade do Estado e de que forma as suas ações são implementadas? Sabe-se que a sua existência é, hoje, fundamental para o convívio em sociedade. Portanto, o bom planejamento das políticas públicas é essencial a fim de que as suas funções sejam efetivadas. É nesse contexto que o orçamento público exerce influência direta na elaboração, execução e avaliação dessas políticas. Por isso, a matéria orçamentária deve ser observada quando da prática das ações governamentais, servindo de mecanismo para a consecução das mesmas.

A Ciência Política tem muito a acrescentar no entendimento da atuação do Estado na sociedade, além de gerar informações pertinentes às estratégias que levam à adoção das políticas públicas implementadas pelos governos.

É nesse meio político, pois, que se deve indagar a função do orçamento público, como se dá a sua atuação na Administração

Pública, como o ordenamento jurídico trata a matéria orçamentária e como o planejamento pode influenciar na elaboração e execução das políticas públicas.

Dessa maneira, procura-se demonstrar, durante o trabalho, que o Orçamento Público é um instrumento essencial para a execução das políticas públicas no Brasil, considerando a função do Estado. É importante destacar, ainda, como é formado o sistema orçamentário brasileiro e quais os seus impactos no planejamento daquelas políticas. Além de evidenciar a legislação pertinente à matéria orçamentária, identificar-se-á, também, de que maneira as leis que instituem os programas sociais tratam do planejamento orçamentário para as suas consecuições. Para exemplificar a relação das políticas públicas e as leis orçamentárias, serão citados alguns programas de governo federal.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A política surge para entender os fatos e atores político-sociais cujas idéias giram em torno de um poder originário decorrente do convívio em sociedade, tendo como sujeito principal e regente desse poder o Estado.

Nesse mesmo raciocínio, leciona o professor José Matias Pereira (2003) que a política busca reger o comportamento e os conflitos entre os membros da sociedade, cuja sobrevivência depende da conduta dos atores, necessariamente regulada por normas gerais, estruturada por meio de uma organização política, permitindo que os conflitos internos entre os indivíduos e grupos sejam pactuados.

O autor defende, ainda, que a política, desde o século XIX, vem sendo definida como a arte e a ciência do Estado e do governo. No entanto, atualmente, para o estudo político, devem-se considerar relevantes as instituições não-constitucionais, que interferem nas atividades estatais, como partidos políticos, sindicatos, organizações não-governamentais etc.

Em linhas gerais, a Ciência Política deve estudar os acontecimentos, as instituições e idéias políticas, tanto em sentido

doutrinário quanto prático, temporalmente compreendendo o passado, o presente e o futuro. Analisa-se o objeto de estudo sob a ótica de como foram ou deveriam ter sido, como são ou devem ser e como serão ou deverão ser (BONAVIDES, 2003, p. 38), alimentando, conseqüentemente, a idéia de um planejamento político.

Com o intuito de demonstrar a atuação da Ciência Política no ambiente dos diversos atores sociais, a filosofia política tende à discussão acerca da origem, essência, justificação e fins do Estado, como das demais instituições sociais geradoras do fenômeno do poder, cuja concentração natural no Estado sofra resistência, somando-se os partidos, os sindicatos, a igreja, as associações internacionais etc. (Idem, p. 40)

Mesmo o ambiente político sendo recheado (influenciado por) de diversos atores, o Estado ainda tem extrema relevância em face da sua finalidade e funções, cujas ações impactam diretamente no seio da sociedade. Daí a importância do planejamento dos seus atos.

Entende-se que o Estado deve refletir os anseios da sociedade, no que tange à sua organização e às suas aspirações. Portanto, infere-se que ele é a organização política da sociedade, com a finalidade de promover e satisfazer a prosperidade pública, proporcionando através de suas ações (serviços) o maior grau possível de bem-estar social. (KOHAMA, 2003, p. 21) Para tanto, é através do governo que a finalidade estatal é atingida.

Com isso, para a consecução da finalidade estatal, o governo assume funções precípua à concretização das suas atividades, cuja essencialidade é confrontada e comprovada com a organização política enraizada no seio da sociedade. Essa é uma realidade em que não se discute a necessidade da existência do Estado e sim a forma, amplitude e abrangência de sua atuação (CIALDINI; ARAÚJO, 2004, p. 05), ou seja, como são conduzidas a gestão e as políticas públicas.

De acordo com os autores acima citados, as funções do governo podem ser divididas em institucional e econômica.

A função institucional pode ser entendida como a preservação do aparato jurídico institucional e das relações contratuais entre os membros da sociedade, com o intuito de evitar a geração de conflitos e o prejuízo da própria sociedade.

As funções econômicas, por sua vez, subdividem-se em alocativa de recursos, distributiva da renda e riqueza e estabilizadora da economia.

A função alocativa de recursos busca ampliar mercados, aumentar a produtividade e alcançar a satisfação das demandas da sociedade, através de investimentos na infra-estrutura econômica (investimentos em serviços de transportes, energia, comunicação etc) para impulsionar o desenvolvimento regional e nacional, e provisão de bens públicos e bens meritórios, ou seja, respectivamente, serviço de iluminação pública, controle ambiental, e programas de merenda e transporte escolar, entre outros.

A função distributiva da renda e da riqueza consiste na execução de ações que visem à adequada distribuição da renda. O governo viabiliza, por meio do orçamento público, essas políticas que consistem na finalidade de tirar de um para melhorar a situação de outros. Para tanto, o governo pode utilizar diversos mecanismos, a exemplo de tributação diferenciada para incentivar a produção de determinados produtos que visem à melhoria da qualidade da alimentação da população de baixa renda, subvenções ou isenções a bens e serviços essenciais à população carente ou mesmo a transferência de recursos a pessoas (exemplo dos programas de garantia de renda mínima, como o bolsa-escola e a bolsa-família).

Por último, a função estabilizadora da economia, objetivando manter os níveis de emprego, estabilidade dos preços e valor da moeda, entrada e saída de recursos na economia e o crescimento econômico, intervém utilizando-se dos instrumentos macroeconômicos, principalmente a política fiscal, para manter a estabilidade da economia, evitando, dessa forma, as flutuações do mercado que podem causar desemprego ou inflação.

Logo, no sentido de resolver problemas político-econômico-sociais, o Estado utiliza-se de políticas públicas voltadas para a

promoção do bem-estar da coletividade, podendo-se definir de acordo com Araújo (2004, p. 17), como “um conjunto de escolhas por aqueles que representam uma determinada população, para direcionar seus trabalhos em prol daquela comunidade”.

O autor acrescenta, enfatizando que aquelas escolhas passam por uma seleção criteriosa de prioridades, com o objetivo de elevar o nível de qualidade de vida das pessoas e promover o desenvolvimento da região.

Considerando a importância das ações governamentais para o desenvolvimento do bem comum e a resolução de problemas enraizados na sociedade, a proposição de uma política pública deve ser bem estruturada, com o objetivo de torná-la viável; logo, para a elaboração das políticas, seguem-se alguns passos:

- ✓ Identificação e definição dos problemas;
- ✓ Percepção de uma problemática atual ou futura, considerando tanto os aspectos políticos quanto os técnicos, resultante de demandas políticas e sociais, necessidades identificáveis, juízos de valor sobre certa realidade, e compromissos políticos assumidos;
- ✓ Seleção de soluções;
- ✓ Estabelecimento de alguns objetivos e metas preliminares; e
- ✓ Pré-seleção de meios imediatos (técnico, equipe, recursos financeiros, parcerias, entre outros) para solução dos problemas. (ARAÚJO, 2004, p. 17).

Logicamente que as fases apresentadas não configuram um modelo imutável de elaboração de políticas públicas, mas percebe-se a imprescindibilidade de um plano de ação, adequado a uma realidade ambiental, para a intenção exequível dessas políticas.

Nessa seara das políticas públicas, o mesmo autor alerta para o fato de que

os governantes devem considerar, entre outras questões, a sua necessidade, pertinência, aplicabilidade, viabilidade, prioridade e disponibilidade financeira para a devida implementação nas diversas áreas de atuação, tais como: saúde, infra-estrutura, educação, segurança, geração de trabalho e renda, cultura, agricultura, entre outras. (ARAÚJO, 2004, p. 17)

Nota-se que o autor, nessa afirmação, já dedica atenção aos recursos que financiarão as políticas a serem postas em prática. No entanto, deve-se advertir que antes mesmo da disponibilidade financeira, o poder público tem que prever, em seu planejamento, recursos necessários para a aplicação dessas políticas, ou seja, é através dos instrumentos orçamentários que o Estado irá definir quais as políticas públicas que serão desenvolvidas.

Ressalta-se, ainda, a primazia do Estado, como agente ativo na produção de bens e serviços necessários ao interesse coletivo. Pode-se constatar a importância dessa atividade estatal nas palavras de KURZ, citado por COSTA (2005, p. 129), afirmando que “em todos os países, a quota do Estado equivale hoje, em média, a cerca de 50% da produção social bruta, e, em todo o Mundo, mais da metade da população depende direta ou indiretamente da economia estatal”.

No caso brasileiro, esse cenário descrito no parágrafo anterior, surge fortemente com a Constituição de 1988, como lembra o mesmo autor,

os constituintes de 1987/1988 agiram movidos pela pretensão de alterar o status quo, atribuindo novas tarefas ao Estado e alargando o próprio conceito de cidadania. Aprovaram, então, uma Constituição dirigente, segundo a expressão consagrada por Canotilho, com o propósito explícito de servir de programa permanente para a ação pública, impregnando-a de compromissos, como Justiça, Igualdade e Bem-Estar Social. O que pode ser observado nos artigos 1º, 3º e 170 do texto legal.

E é no cerne desse dispositivo constitucional que se encontram mecanismos de planejamento importantes para satisfazer

aqueles compromissos citados anteriormente, como os que serão apresentados no capítulo a seguir.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FONTE DE RECURSOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para atender as demandas da sociedade e atividade estatal, a Administração Pública se utiliza de instrumentos de planejamento para definir (fixar) os gastos que serão realizados. Esses planos são expressos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, como sendo leis de iniciativa do Poder Executivo que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O primeiro instrumento de planejamento governamental definido pelo texto constitucional é a lei que institui o Plano Plurianual – PPA, com vigência de quatro anos, que segundo Giacomoni (2003, p. 198) “constitui a síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual”. O PPA deverá conter as diretrizes, os objetivos e metas de Administração Pública que se traduzem em programas de governo que se desdobram em ações.

Já o segundo mecanismo para planejar a ação do Estado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, segundo a Carta Magna, deverá estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública e orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, entre outras atribuições. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal acrescenta ao conteúdo da LDO dispor sobre as metas fiscais a serem atingidas e a renúncia de receita, entre outras.

No momento do estabelecimento das metas e prioridades pela Administração Pública na LDO, é necessário se reportar ao PPA para selecionar, entre os programas, ações e metas, aquelas que terão precedência na alocação de recursos na LOA e na sua execução. (ANDRADE, 2005, p. 71) Dessa forma, observa-se que a definição das prioridades expostas no Anexo de Metas e Prioridades

constante na LDO se configura num real planejamento, propiciando a escolha do que fará parte da LOA e, conseqüentemente, a definição do que será executado prioritariamente no ano seguinte e nos anos posteriores. (CAVALCANTE, 2003, p. 40).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual, uma vez compatível com o PPA e a LDO, é o instrumento legal que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo, através do qual se materializam os programas de governo, que, por sua vez, são identificados pelas ações e respectivos recursos orçamentários alocados para serem executados no período de um ano. Assim como a LDO, a LOA tem sua vigência limitada ao exercício financeiro, no caso, conforme a Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre o direito financeiro, coincide com o ano civil.

Atualmente, no Brasil, é adotado o Orçamento-Programa para atender às demandas da sociedade. Nesse tipo de orçamento são estabelecidos programas e atividades significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, com o intuito de definir os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. (GIACOMONI, 2003, p. 154).

É por meio desses programas, elementos básicos do Orçamento-Programa, constantes do orçamento público que as políticas públicas são elaboradas, planejadas, alocados recursos e implementadas, configurando as diversas funções do governo.

Nesse mesmo diapasão, pode-se verificar que o Orçamento-Programa atua nas diversas funções do governo, alicerçando aquelas funções estudadas no capítulo anterior, com o objetivo de alcançar a finalidade do Estado.

A Portaria nº 42 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN determina que nas leis orçamentárias, as ações serão identificadas em termos de função, subfunção e programas. Entende, ainda, como função o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e a subfunção um desdobramento da função. Conseqüentemente, a Portaria elenca todas as funções e subfunções nas quais serão alocados os programas (políticas

públicas) que farão parte das leis orçamentárias, a exemplo das funções Saúde e Educação e respectivas subfunções Atenção Básica e Ensino Fundamental.

O conteúdo dessa Portaria visa a identificar quais as funções do Estado que estão sendo abordadas pelo governo em seu planejamento orçamentário.

Ao atender ao dispositivo constitucional, art. 167, compactua-se com a função precípua do orçamento público como fonte de recursos para os gastos públicos a serem realizados pelo governo. Sem tal dispositivo legal que autorize a realização dos investimentos executados a fim de atingir aos objetivos das políticas públicas, não há como realizar tal ação do governo, sob pena de descumprimento da Lei Máxima em vigor.

Trata-se de matéria constitucional a vinculação de todo gasto empreitado pela Administração Pública à autorização orçamentária. Constata-se essa regra no art. 167, I, do texto constitucional, o qual veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. Mais adiante, o §1º da mesma norma determina que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Daí a obrigatoriedade da existência da fixação dos programas sociais e demais políticas públicas nas peças orçamentárias.

Vale ressaltar que a Lei Federal nº 4.320/64 estabelece como fase primeira da despesa pública a sua prévia fixação na Lei Orçamentária Anual.

Com o intuito de reforçar a Constituição no que tange às finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF define a responsabilidade na gestão fiscal condicionada à ação planejada, ou seja, empregando grande importância ao planejamento das ações do gestor governamental.

Para vincular ainda mais a despesa com as leis orçamentárias, a LRF estabelece em seu art. 16 que a criação, expansão ou

aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Caso não sejam atendidos os dispositivos do artigo supra mencionado, o art. 15 da mesma Lei estabelece que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção dessas obrigações.

É importante mencionar que não é só papel do Poder Executivo deliberar acerca das políticas públicas, cabendo também ao Judiciário, quando necessário, intervir nesses assuntos para garantir a tutela dos direitos sociais, coletivos e difusos. Isso ocorre, através da Ação Civil Pública, resultando na implementação de políticas públicas, como no caso do fornecimento gratuito de medicamentos anti-HIV, ordenado judicialmente, antes mesmo de lei que o autorize. (COSTA, 2005, p. 137).

Entretanto, deve-se observar o princípio da autonomia dos poderes, uma vez que a mobilização de recursos financeiros para viabilizar determinada decisão judicial, mediante Ação Civil Pública, com o objetivo de atender uma necessidade social, implicaria um impacto orçamentário não previsto, resultando, provavelmente, no cancelamento de outras políticas referentes à concretização de outros direitos igualmente fundamentais.

Daí a necessidade da observância do razoável impacto da decisão judicial sobre os orçamentos públicos por parte do Poder Judiciário, incidindo nesse diapasão, segundo o autor acima citado, “a doutrina da reserva do possível (que em tese impede o Judiciário de influir demasiadamente na definição de políticas públicas prioritárias, em homenagem ao princípio da separação dos poderes)”. Infere-se, também, que o princípio do planejamento, consagrado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser respeitado no que se refere à execução orçamentária.

Posteriormente, serão apresentados alguns programas do Governo Federal que podem ser verificados nas respectivas leis orçamentárias. Esses programas configuram-se em políticas públicas relevantes para o desenvolvimento da sociedade.

4 O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O orçamento público é o mecanismo elementar para a definição das ações corretivas dos problemas diagnosticados e para sanar as necessidades da coletividade. Constitui-se como a primeira fase da despesa pública, a fase da fixação da despesa, que antecede todas as demais.

Com isso, torna-se fundamental para a elaboração do orçamento que se faça um planejamento adequado à definição das ações que constarão na LOA e financiarão as políticas públicas.

Conforme afirmado por CAVALCANTE (2003, p. 90),

há uma conexão lógica entre o planejamento e o orçamento. O planejamento inicia-se a partir de um problema constatado junto à sociedade, e define um conjunto de operações que serão desenvolvidas, considerados os recursos disponíveis.

Contudo, para que uma política pública específica seja implementada, faz-se mister lei que autorize a sua realização, ou seja, a lei que crie determinado programa social deve especificar como será financiado, bem como a fonte de recursos que será utilizada.

Diante dessa temática, podem ser relacionadas algumas leis, as quais serão abordadas a seguir, que criaram políticas públicas demonstrando que o orçamento é um condicionante relevante para a viabilização dos programas de governo.

Com o intuito de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, foi criado o Programa Bolsa Família, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro

de 2004, disciplinando como se constituem os benefícios a serem dados às pessoas atendidas pelo Programa. Mas o que interessa para este trabalho é como será financiada essa política social. O art. 6º determina que:

as despesas do Programa correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência e renda e no Cadastro Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como das outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

As dotações que alocavam recursos aos programas Bolsa-Escola, Programa de Acesso à Alimentação – PNAAL, Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás, serão unificadas num só, Bolsa-Família, sendo perfeitamente identificado no Orçamento Geral da União. (Vide Tabela)

A política de inclusão social nas universidades, desenvolvida pelo Governo Federal, a cargo do Ministério da Educação, denominada de Programa Universidade para Todos – PROUNI, concede bolsas de estudo para estudantes, provenientes da rede pública de ensino, que cursam a graduação em instituições privadas de ensino superior, obedecendo a alguns requisitos. Segundo a Lei que o instituiu, Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, em seu art. 8º, determina que a fonte de financiamento do Programa será a renúncia de receita por parte da União, através da isenção de tributos concedidos às instituições que aderirem ao projeto. Dessa forma, pode-se verificar que a lei de diretrizes orçamentárias tem papel preponderante nessa ação governamental, demonstrando de que maneira a União compensará a ausência de arrecadação daquela receita, função atribuída pela LRF.

Preocupado com o problema das drogas, o Governo Federal sancionou, em agosto de 2006, a Lei nº 11.343, que trata das políticas públicas sobre drogas, prevendo a concessão de benefícios, por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, com atuação

nas áreas da atenção à saúde e da assistência social, que atendam usuários e dependentes de drogas, condicionados à disponibilidade orçamentária, conforme seu art. 25. (Vide Tabela).

No mesmo sentido, a União, através da Câmara Interministerial específica, deverá elaborar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes e prioridades, metas, fontes de recursos e requisitos orçamentários para a sua consecução, conforme Lei nº 11.346/2006. Conclui-se que as características desse Plano devem constar das leis orçamentárias do Governo Federal, considerando os aspectos apresentados no capítulo anterior no que se refere aos instrumentos de planejamento da Administração Pública.

Outra política pública que está em grande ênfase é a Emenda Constitucional nº 53/2006 substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, ampliando o alcance do Fundo, proporcionando maior acesso ao ensino aos alunos da educação infantil e aos jovens e adultos, além de ocasionar a redistribuição dos recursos vinculados à educação, impactando diretamente nos orçamentos das três esferas de governo.

Esse novo Fundo será composto por 20% das receitas de impostos e transferências dos Estados e do Distrito Federal e por uma complementação por parte da União, caso necessário, permitindo significativo aporte anual no financiamento de programas e projetos educacionais e na assistência financeira aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), aumentando tanto quantitativa quanto qualitativamente o fluxo de recursos destinados à educação básica, atendendo a demandas da sociedade brasileira.

Para tanto, a Emenda Constitucional modifica a redação do § 5º do art. 212 da CF, determinando que a fonte adicional de financiamento da educação básica pública será baseada na contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. Estabelece, ainda, que o Distrito Federal, os Estados

e os Municípios destinarão parte dos recursos, provenientes de impostos e transferências, ao Fundo.

Por fim, a Emenda em análise, compreende que a complementação da União será realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias, ou seja, os recursos que o Governo Federal disponibilizará para o Fundo deverão constar da LDO, observando o anexo de metas fiscais e o equilíbrio orçamentário, e serão oriundos da redução de outras despesas correntes.

Com vistas ao desenvolvimento regionalizado, surge o Projeto de Lei objetivando a recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, observando o disposto no § 7º do art. 165 da CF, que atribui a função de reduzir as desigualdades inter-regionais à LOA, compatível com o PPA, distribuindo os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população.

Aproveitando o ensejo, alude-se acerca das atividades históricas da SUDENE, nas quais, segundo Pontes e Almeida (2005, p. 265) as

políticas para a promoção do desenvolvimento, via industrialização, da região Nordeste do Brasil, foram pela primeira vez adotadas no início da década de 1960, a partir da criação da SUDENE e da política de incentivos à industrialização desta região.

Não obstante, ainda, de acordo com os mesmos autores,

a primeira intervenção do Governo Federal para a promoção do desenvolvimento econômico do Nordeste data do início da década de 1950, quando o Banco do Nordeste do Brasil foi criado com o intuito principal de atuar como agente financiador das atividades agrícolas desta Região (PONTES; ALMEIDA, p. 265).

Ainda sobre a questão da SUDENE, a forma encontrada para o desenvolvimento industrial da região de sua atuação, foi através de incentivos fiscais para as empresas que se instalassem nessa região. Desta forma, naquela época, o Governo já praticava a renúncia de receita como estímulo às empresas na implantação de suas indústrias nas regiões beneficiadas.

Com o objetivo de evitar a concentração de investimentos em determinadas regiões do Nordeste, o que provocaria o desequilíbrio inter-regional, a SUDENE resolveu criar o Fundo de Desenvolvimento Regional, para desenvolver um planejamento dos investimentos a serem implementados, cujas fontes de recursos seriam oriundos do orçamento estadual (limitado a 10% do ICM, antigo ICMS), empréstimos ou recursos a fundo perdido (disponibilizados pela União, Estados ou outras fontes), outras receitas (contribuições e doações entre outras) e receitas provenientes da aplicação dos recursos (juros, dividendos etc.)

No Ceará, conforme os autores acima mencionados, "a política é evidenciada no PLAMEG 1963 (Plano de Metas Governamentais), o qual destacava a importância de dotar o Estado de uma infra-estrutura necessária ao processo de industrialização e desenvolvimento". (PONTES; ALMEIDA, 2005, p. 265).

Diante disso, percebe-se que a política de desenvolvimento da SUDENE se utilizava do planejamento orçamentário para alocar os recursos necessários às demandas das regiões compreendidas pelo programa.

E analisando-se o Projeto de Lei Complementar nº 76 que institui a recriação da SUDENE, o orçamento é condição sine qua non para esse resgate de política de desenvolvimento do Nordeste, requisito constatado na letra legal do art. 11, I, que destina dotações orçamentárias consignadas à SUDENE no Orçamento Geral da União. Ao mesmo tempo, o Projeto propõe a extinção da Agência do Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, transferindo-se todas as dotações orçamentárias para a nova Superintendência, assumindo todos os direitos e obrigações.

Logo, torna-se evidente que o planejamento orçamentário é essencial, não só por força de lei, mas pela necessidade de se planejar a alocação dos recursos que financiarão a execução das políticas públicas, a exemplo do Governo Federal, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela: Comparativo das Leis Orçamentárias do Governo Federal

Programa	PPA 2004-2007	LDO 2007 (meta física)	LOA 2007
Bolsa Família	R\$ 30.997.054.102	11.100.000 famílias atendidas	R\$ 8.605.200.000
PROUNI	R\$ 39.072.742	7.083 bolsas concedidas	R\$ 15.000.000
Drogas	R\$ 38.628.101	17 projetos apoiados	R\$ 9.073.000
FUNDEB	R\$ 2.000.000.000	Consta como prioridade	R\$ 2.000.000.000

Fonte: Leis Orçamentárias do Governo Federal

Analisando-se os orçamentos da União, verifica-se a integração entre os instrumentos de planejamento orçamentários e as políticas públicas que o Governo Federal executa, ou seja, recursos foram alocados nas diversas áreas de atuação estatal para um período de médio prazo (PPA 2004-2007) que, por sua vez, foram priorizados na LDO para 2007, orientando a elaboração da LOA do exercício de 2007 para orçar as ações a serem implementadas no período de sua vigência.

Nessa tabela, observa-se que dos quase 31 bilhões de reais previstos no PPA, R\$ 8,6 bilhões estão fixados na LOA para serem executados no ano de 2007, atendendo 11 milhões de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família. Logo, o orçamento público assegura tanto os recursos a serem gastos nos programas quanto metas a serem atingidas, demonstrando, dessa forma, um

instrumento de gestão para a consecução das políticas públicas do Estado.

Outras políticas públicas podem não ser visualizadas no orçamento como programas, no entanto, estão configuradas como ações em programas já existentes. Dessa maneira, todas as ações do Estado estão contempladas e podem ser consultadas nas leis que compõem o planejamento orçamentário governamental.

5 CONCLUSÃO

A sociedade é organizada politicamente na forma de Estado, cuja finalidade é manter a ordem social e promover o desenvolvimento por meio da sua atuação em busca do bem da coletividade.

O governo, administrador do Estado, exerce suas funções, utilizando-se de políticas públicas específicas. Todavia, observa-se que determinada ação governamental pode influenciar mais de uma temática social, a exemplo de um programa desenvolvido na área da educação que, por sua vez, resolvendo o problema principal, também está indiretamente agindo no sentido de reduzir a violência e a desigualdade.

Sabe-se que as políticas públicas devem ser bem elaboradas para, somente a posteriori, serem executadas, a fim de que os objetivos almejados sejam alcançados com êxito e eficiência. Para tanto, no âmbito da Administração Pública, o planejamento deve utilizar-se do orçamento para orientar o financiamento do exercício do governo.

O orçamento constitui o modelo paradigmático de planejamento, como fonte de recursos para as ações governamentais, estabelecido no texto constitucional para ser utilizado pelas diversas esferas, seja União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As políticas públicas são, de igual maneira, essenciais ao desenvolvimento e à satisfação das demandas da sociedade, tanto quanto um bom planejamento e um orçamento bem elaborados, são vitais para a consecução dessas políticas. Portanto, nada impede

que se considere o orçamento como base para a implementação das políticas públicas desenvolvidas pelo poder estatal.

Vale enfatizar que determinadas políticas públicas exercem influência em outras, a exemplo de investimentos em infra-estrutura urbana e em segurança que beneficiem o turismo, a transferência de renda a famílias carentes condicionada à permanência dos filhos nas escolas, impactando diretamente as políticas de educação, e assim por diante. E é numa simples consulta ao orçamento dos entes governamentais que se pode verificar essas despesas realizadas pelo Estado para desenvolver mecanismos otimizados que tragam maiores benefícios à sociedade.

Ressalta-se, ainda, que o ente federado, preferencialmente, deve contemplar no seu planejamento os investimentos que serão realizados por outros entes; o caso mais comum é o município, que deve observar os projetos que serão realizados no seu território pelo estado e pela União, para que os seus recursos sejam melhor administrados no orçamento.

Inferese que o orçamento público exerce sinergia com as políticas desenvolvidas pelo Estado, uma vez que o governo também adota políticas orçamentárias para alcançar o resultado pretendido com a sua atuação e finalidade precípua de fomentar o desenvolvimento e bem-estar social.

Portanto, diante do exposto ao longo deste trabalho, pode-se concluir o papel que as leis orçamentárias exercem na função do Estado e, conseqüentemente, nas políticas públicas a serem implementadas.

6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino et al (Org.). **Planejamento Governamental para Municípios**. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, João Prata Gil Pereira de. **Município Empreendedor: políticas públicas de trabalho, renda e empreendedorismo**. Fortaleza: Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. de 2006.

_____. **Lei nº 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 76/2003**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2006.

CAVALCANTE, Manuel Pinheiro et al. **Orçamento Público**: planejamento, execução e controle. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2003.

CIALDINI, Alexandre Sobreira; ARAÚJO, Maria Ivany Gomes. **Teoria das Finanças Públicas**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

COSTA, Flávio Dino de Castro e. **A função realizadora do Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil**: O poder, o controle social e o orçamento público. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer: Expressão Gráfica e Editora, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MONASTÉRIO, Leonardo Monterio. **Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social? Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PONTES, Paulo Araújo; ALMEIDA, Manoel Bosco. **Política de atração de investimentos industriais do Estado do Ceará no período 1995-2001**. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.