

A transparência e o acesso, portanto, precisam ser amplos, incluindo todas as etapas da política pública, desde as fases de concepção e formulação, passando pelo processo decisório até a implementação e avaliação para que a participação da sociedade seja efetiva.

15. Políticas públicas e ciclo orçamentário

Neste tópico, o objetivo é apresentar, de modo sucinto, o conceito de política pública, suas arenas e fases de formulação, bem como jogar luz sobre o processo orçamentário, com definições e desmistificação do tecnicismo atribuído às questões orçamentárias, que afastam a sociedade da participação na definição das prioridades do governo.

15.1. Políticas públicas

Conceitualmente, políticas públicas são decisões de governo. Porém, nem toda decisão de governo constitui política pública – como, por exemplo, as leis que tratam de homenagens ou que instituem datas comemorativas ou a emenda constitucional da reeleição.

As políticas públicas, em geral, traduzem a ideia de valor, de alocação de recursos ou benefícios, distribuição de bens e serviços públicos para localidade, indivíduos ou grupos, como também regulam a relação entre pessoas e entre estas e as instituições, públicas e privadas.

É comum as pessoas confundirem políticas públicas com políticas sociais, quando estas são tipos daquelas. Aliás, as políticas públicas são assim chamadas não pelo seu conteúdo, mas pelo caráter de norma pública.

Como bem explica Maria das Graças Rua, as políticas são públicas, e não privadas ou apenas coletivas, porque estão revestidas da autoridade soberana do Poder Público ou porque emanam do Estado, único ente que detém o monopólio legítimo do uso da força para fazer valer suas decisões e ações.¹⁷

17 Conferir Maria das Graças Rua. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos". In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Os níveis de influências recíprocas na formulação da política pública, notadamente no marco regulatório, são amplos e podem vir do global para o municipal, passando pelo estadual e federal, ou o processo inverso.

15.2. Processo de interação na formulação de políticas públicas

A formulação da política pública é antecedida por um processo, com diversas etapas, cuja função é levar um tema ou demanda da esfera privada para a pública. Esse processo, conforme ilustra a Tabela VI, a seguir, é produto da interação social, que surge da percepção social, evolui para comunicação, passa por articulações, mobilizações, aglutinações e recrutamento de liderança, até chegar aos agentes públicos, que examinam a conveniência e oportunidade de transformar determinada demanda em política pública.

Tabela VI – Fases de formulação de políticas públicas

1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase	5ª fase
População	Instituições	Agenda política pública	Formulação	Implementação
Demandas	Partidos políticos	Temas políticos	Legislativo	Gastos
Interesses	Mídia	Editoriais de jornais	Executivo	Tributos
Problemas	Grupos de interesses	Debate no parlamento	Judiciário	Leis, atos e regulamentos
Preocupações	Universidade	Estudos na burocracia	Burocracia	Não-decisão (omissão)

A tabela VI consolida o entendimento de que, assim como na sociedade, o processo de articulação e execução da política pública na esfera pública é complexo e inclui diversas etapas, desde a formação da agenda, a formulação,

o processo decisório, a implementação e avaliação, todas de responsabilidade dos agentes públicos.

A primeira fase, a de formação da agenda, ocorre quando as questões, problemas, demandas, conflitos, crises e disputas saem da esfera privada para a esfera pública, conforme o esquema a seguir.

A segunda fase, a de formulação da política pública, compreende a análise e estudos dos impactos econômicos, sociais, políticos e jurídicos, ou seja, é a fase em que os valores, princípios e leis estão sob exame dos agentes públicos.

A terceira fase, a da tomada de decisão, é o momento de escolher alternativas, de aceitação ou negação, que requer do agente público, além da observância de regras, normas e formas de deliberação, informação e conhecimento sobre o tema e os atores envolvidos, para adotar a decisão com maior chance de êxito.

A fase seguinte, a quarta, a de implementação, consiste na execução, na definição do método, que pode ser centralizado ou descentralizado, de cima para baixo ou de baixo para cima, ou, ainda, vertical ou horizontal. O grau de aderência à política pública é que definirá o melhor método. Nas políticas com grande resistência, a centralização favorece sua implementação, enquanto que, para as políticas de grande aceitação, o melhor método é a descentralização.

A última fase, referente à avaliação, consiste no monitoramento da implementação da política, permitindo aos agentes públicos conhecer o calendário de eventos e seus possíveis obstáculos de natureza jurídica, legal, econômica, política, social ou ambiente, entre outros, para superá-los dentro da programação de prioridades do governo.

Nesse contexto, as políticas públicas podem ser classificadas nas arenas distributiva, redistributiva e regulatória. A distributiva possui baixo grau de conflito na alocação de recursos e benefícios, uma vez que tem benefícios e custos difusos, como as questões de saúde pública, meio ambiente, assistencial social, entre outras.

Já a política redistributiva, que consiste na distribuição de renda e propriedade, mediante alocação de valores e bens públicos para segmentos

concentrados, possui alto grau de conflito, porque geralmente tem custos e benefícios concentrados ou benefícios difusos e custos concentrados, como as questões previdenciárias, agrárias, políticas afirmativas na área de educação, entre outras.

Por sua vez, a política pública regulatória, destinada a questões seletivas de responsabilidade do Estado, provoca reação variada de adesão e rejeição, de acordo com quem ganha ou perde na regulação, notadamente na concessão de serviços públicos ou na fixação de tarifas, especialmente nas áreas de infraestrutura, como energia, telecomunicações, transporte, rodovias etc.

As políticas públicas distributivas e redistributivas se materializam por intermédio das peças orçamentárias, cujo ciclo inclui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

15.3. Ciclo orçamentário

O orçamento público, apesar de ser um instrumento essencialmente político, que depende de decisões políticas, ainda é visto no Brasil como assunto especializado, afastando a sociedade da definição das prioridades governamentais.

É verdade que a Constituição de 1988 contribuiu para organizar, moralizar e dar maior transparência ao orçamento público, principalmente no processo de elaboração e nos mecanismos de controle. Esse processo, entretanto, necessita de permanente aperfeiçoamento.

A ideia, amplamente difundida, de que a participação no debate de questões orçamentárias pressupõe conhecer aspectos da contabilidade pública, da burocracia estatal e da dinâmica político-institucional afastou pessoas e entidades da sociedade civil dessa discussão.

Na tentativa de contribuir com a democratização de informação nessa importante área do conhecimento, algumas entidades da sociedade civil e até órgãos governamentais, com o propósito de desmistificar e lutar contra esse “estado de coisas”, criaram instrumentos de acompanhamento e controle orçamentário. As entidades da sociedade civil organizaram o Fórum Brasil

do Orçamento (FBO) com a finalidade de acompanhar os processos de elaboração e execução do orçamento público, cujo acesso se dá por intermédio do portal: www.forumfbo.org.br, assim como a Associação Contas Abertas, com o seguinte endereço eletrônico: <http://contasabertas.uol.com.br>. O Senado Federal, por intermédio de seu portal www.senado.gov.br, criou o serviço Siga Brasil, que permite navegar nas contas públicas, assim como a Câmara dos Deputados, por intermédio da Consultoria de Orçamento (<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>). A Controladoria-Geral da União (CGU) também criou o portal www.transparencia.gov.br, em que o cidadão pode localizar as ordens de pagamentos da administração pública.

A democratização do acesso à elaboração e execução do orçamento público é fundamental. É por meio dos projetos orçamentários que o Congresso Nacional exerce sua missão constitucional de participar do controle das finanças públicas, cabendo-lhe promover a análise dos planos, programas e diretrizes em matéria orçamentária. Assim, havendo participação da sociedade, o Congresso terá condições de melhorar a efetividade em sua missão.

Compete também ao Congresso a titularidade e a realização, por intermédio do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, seus órgãos e entidades, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

A iniciativa dos projetos de lei do chamado ciclo orçamentário, que compreende o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento da União, bem como os créditos adicionais ou extraordinários, é de exclusividade do Poder Executivo.

O Plano Plurianual (PPA), correspondente ao período de quatro anos, tem início no segundo ano do governo e vai até o primeiro ano do governo seguinte. É enviado pelo presidente da República ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, devendo ser aprovado e sancionado até o encerramento da mesma sessão legislativa, ou seja, até 22 de dezembro.

Segundo o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da

administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas ao programa de duração continuada a serem atingidas no quadriênio.

Constitucionalmente, o PPA é obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado. Nele devem constar as grandes metas para investimentos e aplicações de recursos nos próximos quatro anos.

A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) define as diretrizes para o orçamento (ver art. 165, § 2º, da CF). Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) implementa, organiza e aloca os recursos para custeio dessas políticas, compreendendo o orçamento fiscal, da seguridade e de investimentos. É a LOA que estima a receita e fixa a despesa que a Administração Pública está autorizada a gastar.

Além disso, existe uma série de outras peças, que servem de propaganda e instrumentos de prestação de contas do governo. Na abertura da sessão legislativa, o presidente encaminha uma mensagem anual ao Congresso fazendo uma avaliação do ano anterior e antecipando o que pretende fazer naquele ano, além do Balanço-Geral da União, que é a prestação de contas de como se encontra o aspecto financeiro-orçamentário do governo. Esse Balanço é uma peça fundamental porque permite verificar a relação discurso *versus* prática, ou seja, permite considerar se o que foi alocado, previsto no orçamento, foi efetivamente executado.

Em termos comparativos, o orçamento brasileiro, diferentemente do americano, é meramente autorizativo. Existem propostas para torná-lo impositivo, como nos Estados Unidos. Para que se tenha uma ideia do nível de improvisação orçamentária, algo em torno de um terço das leis feitas no Brasil é oriundo de proposições sobre créditos adicionais que alteram o orçamento, classificados em três modalidades: suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares, como o próprio nome induz a pensar, destinam-se a complementar recursos para determinada política pública cuja locação inicial foi insuficiente; os créditos especiais se destinam a situações novas, como a adoção de novas políticas públicas durante o exercício; e, finalmente, os créditos extraordinários, destinados a atender a despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as

decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

As peças orçamentárias são discutidas e elaboradas no Poder Executivo e enviadas ao Congresso sem que existam instrumentos e processos de participação mais efetivos da sociedade, que nem sequer tem conhecimento de como são alocados e gastos os recursos públicos.