



Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

# Políticas Públicas e Ciclo Orçamentário





Departamento Intersindical  
de Assessoria Parlamentar

# Políticas Públicas e Ciclo Orçamentário

Brasília  
Série Estudos Políticos  
2016

**Esta publicação faz parte da série Estudos Políticos do DIAP  
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**

**Ficha Técnica**

**Concepção, pesquisa e texto**

Antônio Augusto de Queiroz  
Diretor de Documentação

**Supervisão**

Ulisses Riedel de Resende  
Diretor-Técnico

**Revisão**

Viviane Ponte Sena

**Apoio**

André Luis dos Santos  
Alice Coutinho  
Alysson Alves  
Iva Cristina P. de Sant'Ana  
Marcos Verlainne  
Neuriberg Dias do Rego  
Robson Lopes Graça

**Ilustração e capa**

www.cerino.com.br

**Diagramação e editoração eletrônica**

Fernanda Medeiros da Costa  
F4 Comunicação (61) 3224-5021

Edição nº 8, Ano VI – 2016  
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP  
SBS Qd. 1 Edifício Seguradoras – Salas 301/7  
70093-900 – Brasília/DF  
Fone: (61) 3225-9744 3225-9704  
Página: www.diap.org.br E-mail: diap@diap.org.br

Q3c

Queiroz, Antônio Augusto de  
Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário / Antônio Augusto  
de Queiroz. –Brasília, DF. : DIAP, 2016.  
84p. il. ; color. (Série Educação Política)

ISBN: 978-85-62483-24-0

1. Política pública. 2. Orçamento público. 3. Cidadão, participação. I.  
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. II. Série. III.  
Título

CDD: 32(81)  
336.14(81)

## Apresentação

**É** com satisfação que apresentamos a cartilha “Políticas Públicas e Ciclo Orçamentário”, mais uma edição da série “Educação Política” do Diap, que está em sua oitava publicação.

O objetivo da cartilha é chamar atenção para a importância e a necessidade de o cidadão conhecer, entender, discutir e participar da formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, bem como apontar fontes de acesso a dados e informações úteis ao exercício pleno da cidadania, como recomendam as leis de transparência e de acesso à informação.

O acesso do cidadão aos dados e informações sobre os processos de construção das políticas públicas, bem como à realização do gasto público, além de um direito, se constitui em passo fundamental para o controle social e a participação cidadã na correta aplicação dos recursos públicos, inclusive como forma de prevenção e combate à corrupção.

Dar visibilidade ao gasto público e incentivar o controle social, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei Complementar 131/2009) e a Lei Geral de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), passou a ser dever do Estado. Logo, promover a transparência, a participação e o controle sobre as políticas públicas de um modo geral, incluindo receitas e despesas, é obrigação dos governantes e dever dos cidadãos.

Nessa perspectiva, a cartilha traz uma visão ampla do processo de formulação de políticas públicas, objeto das perguntas e respostas 1 a 15, e do ciclo orçamentário, tratado nas questões 16 a 34, além de detalhes conceituais e nuances sobre a disputa política e sobre a tramitação, sempre alertando para necessidade de participação em todas as fases desse processo.

A ideia da cartilha, enfim, é demonstrar que as políticas e os orçamentos públicos, em lugar de serem vistos como “coisa para especialista”, devem ser percebidos como instrumentos de transparência e legitimação de decisões políticas, das quais a sociedade seja ao mesmo tempo protagonista e beneficiária.

A concepção, a pesquisa e o texto são de autoria do jornalista, analista político e diretor de Documentação do Diap, Antônio Augusto de Queiroz, também autor das demais publicações da série Educação Política.

Se o conhecimento sobre as diversas etapas da formulação da política pública, e do ciclo orçamentário que lhe dá sustentação, já era uma necessidade em períodos de expansão da atividade econômica e de crescimento de receitas estatais, em momento de recessão, de desemprego, de ajustes fiscais e de práticas governamentais em bases neoliberais torna-se, então, um imperativo.

A cartilha, portanto, será extremamente útil nesse ambiente de congelamento, em termos reais, do gasto público. Diante desse cenário, saber como influenciar os agentes públicos em favor das políticas sociais é uma tarefa necessária e urgente. Boa leitura.

Brasília-DF, outubro de 2016.

**Celso Napolitano**  
**Presidente do DIAP**

## Agradecimentos

À equipe do Diap – Alysso de Sá Alves, Alice Coutinho, André Luis dos Santos, Iva Cristina Pereira de Sant’Ana, Marcos Verlaïne, Neuriberg Dias do Rego e Robson Lopes – pelo empenho para viabilizar os trabalhos da entidade, em particular de suas publicações, e à jornalista Viviane Ponte Sena, pela diligente revisão.

Às entidades co-editoras, sem as quais não teria sido possível viabilizar esta publicação:

ANASPS, ANAFE, APCF, BANCÁRIOS/DF, CNTI, CNTM, CNTU, CONACCOVEST, CONATEC, CONTRATUHU, CSPB, CTB, CUT, FECOMERCIÁRIOS, FENAE, FENAFISCO, FETRACONSPAR, FNE, FORÇA SINDICAL, FUP, NSCT, SINAIT, SINAL NACIONAL, SIND. NAC. DOS METALURGICOS DE SP E MOGI DAS CRUZES, SINDIFISCO NACIONAL, SINDIRECEITA, SINPRO/DF, SINPRO/SP, SINPROFAZ, UGT e UNACON.

Aos amigos que leram e criticaram o texto: Clovis Scherer, Eugênio Greggianin, Evilásio Salvador, Flávio Toneli Vaz, José Antônio Moroni, José Reginaldo Inácio, Luiz de Gonzaga Carvalho, Marcos Augusto, Max Leno de Almeida, Miguel Gerônimo, Thiago Rego e Ulisses Rapassi.

Ao amigo e conselheiro Luiz Alberto dos Santos, que tem sido uma espécie de co-autor das publicações do Diap, a quem sempre faço questão de ouvir, por suas competentes e ponderadas observações, um agradecimento especial.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros, pela diagramação e editoração eletrônica, e ao artista plástico Cerino, pela criação da capa e ilustrações.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do Diap, nas pessoas de Celso Napolitano, Epaminondas Lino de Jesus, Izac Antônio Oliveira e Ulisses Riedel, pelo incentivo e apoio à realização desta publicação.

Brasília-DF, outubro de 2016.

Antônio Augusto de Queiroz  
**Diretor de Documentação do DIAP**

## Sumário

Introdução.....	7
1. O que são políticas públicas?.....	11
2. Por que são chamadas políticas públicas?.....	12
3. O cidadão tem acesso às informações sobre as políticas públicas?.....	13
3.1 – Poderia citar a contribuição de cada governo?.....	14
3.2 – O processo de transparência, no plano federal, tem avançado nos três poderes?.....	14
3.3 – E o que é necessário para aprofundar o processo de transparência?.....	15
4. A participação da sociedade em espaços institucionais de diálogo pode influenciar as políticas públicas?.....	16
5. Por que compete ao governo liderar a formulação das políticas públicas?.....	18
6. Para facilitar a compreensão, poderia resumir as principais tipologias e classificação de políticas públicas?.....	20
6.1 – Em que arenas são classificadas as políticas públicas?.....	20
6.2 – Há alguma classificação associada ao público a que se destina a política pública?.....	22
6.3 – Que outra classificação ou tipologia poderia facilitar a compreensão da complexidade das políticas públicas?.....	22
6.4 – É possível classificar a política pública quanto à natureza, à finalidade, à abrangência e ao interesse?.....	24
7. Em regra, como se dá o processo decisório no governo?.....	25
8. Quais são as etapas ou fases na formulação da política pública?.....	26
8.1 – Em que momento o movimento social pode participar, direta ou indiretamente?.....	27
9. Como se identifica um problema para efeito de adoção de política pública?.....	28
9.1 – Que características costumam despertar a atenção para um problema?.....	28
9.2 – Quais são os tipos mais comuns de demandas por políticas públicas?.....	29
9.3 – O que seria “estado de coisas” e como transformá-lo em problema político?.....	29
9.4 – O que seria e que formas podem assumir a não-decisão?.....	30
10. Como se forma a agenda de políticas públicas?.....	31
10.1 – Poderia definir o que é agenda?.....	31
10.2 – Que condições são necessárias para a inclusão de um tema na agenda governamental?.....	32
10.3 – Poderia detalhar melhor as três condições para o ingresso de um tema na agenda governamental?.....	33
10.4 – O que são “empreendedores de políticas”? Qual o seu papel?.....	35
10.5 – Quem são os atores políticos ou stakeholders e como são classificados?.....	35
10.6 – Por que os problemas entram e desaparecem da agenda governamental?.....	37
11. No que consiste a formulação de alternativas ou de políticas públicas?.....	38
11.1 – O Poder Executivo utiliza algum roteiro que oriente a formulação dos atos legais?.....	38
12. No que consiste a tomada de decisão?.....	40
13. No que consiste a implementação de políticas públicas?.....	40
14. No que consiste a avaliação de políticas públicas?.....	42
15. O que significa a extinção da política pública?.....	43
16. O que se entende por orçamento público?.....	43
17. O que é ciclo orçamentário?.....	45
17.1 – Em que momento o movimento social/sindical pode participar, direta ou indiretamente?.....	48
18. Que parâmetros legais são considerados na elaboração das peças orçamentárias, como PPA, LDO e LOA?.....	48
19. Como é organizado o Orçamento Geral da União?.....	49

20. O que são créditos adicionais e como são classificados? .....	49
21. Quais são as fases ou dimensões do orçamento público? .....	50
22. Que princípios devem reger o orçamento público? .....	51
23. Poderia falar sobre os dois lados do orçamento: o da receita e o da despesa? .....	53
24. Para efeito de controle e transparência, como são classificadas as despesas orçamentárias? .....	55
25. Quais são as principais despesas do Orçamento? .....	57
25.1 – É possível obrigar o governo a divulgar os gastos com juros, assim como divulga os com pessoal, seguridade e educação? .....	59
25.2 – O que é e para que serve o conceito de “resultado primário” no orçamento público? .....	60
26. Que ministérios são responsáveis pela elaboração do Orçamento e pela gestão financeira no Governo Federal? .....	61
27. Qual a função e como se estrutura o sistema de planejamento e orçamento federal? .....	62
28. Que ferramentas o governo utiliza para organizar e sistematizar seus dados para efeito de elaboração, fiscalização e controle das políticas públicas? .....	63
28.1 – O que é e para que serve o SIAFI? .....	63
28.2 – Como se chama e o que faz o sistema de patrimônio da União? .....	64
28.3 – O que é, o que faz e como funciona o SIAPE? .....	64
28.4 – Como é estruturado, como se chama e o que faz o sistema de compras do Governo Federal? .....	64
28.5 – O que significa e o que faz o SIDOR? .....	65
28.6 – O que faz e como funciona o controle das estatais da União? .....	65
28.7 – O que significa o SIGPLAN e para que serve? .....	66
28.8 – O que é, o que faz e como funciona o SIORG? .....	66
28.9 – Poderia citar outros sistemas obrigatoriamente utilizados no Governo Federal? .....	66
28.10 – Quais são os principais desafios desses sistemas estruturantes? .....	67
29. No processo de elaboração do Orçamento há participação popular? .....	68
29.1 – Nem na fase do Congresso há participação? .....	68
29.2 – Então o governo federal não consulta a população? .....	68
29.3 – Como se dá a elaboração de Orçamento no interior do Governo Federal? .....	69
29.4 – Em que hipótese se poderia considerar que houve participação? .....	69
29.5 – A ausência de participação está presente também na fase que antecede a alocação dos recursos? .....	70
30. Quem faz a fiscalização da execução orçamentária? .....	70
30.1 – Quanto à sonegação e fraude, onde encontrar esses valores? .....	71
31. O governo é obrigado a informar o cidadão sobre seus gastos e como acompanhar sua execução? .....	71
32. Que procedimentos devem observar o gestor ou ordenador de despesa pública? .....	73
33. Como é composta e qual é o papel da Comissão Mista de Orçamento? .....	74
34. Quais são as etapas de tramitação dos projetos orçamentários no Congresso? .....	75
Referências bibliográficas .....	78
O que é o DIAP .....	81
Outras publicações da série .....	83
Conselho Diretor do DIAP .....	84

## Introdução

O governante nunca vai renunciar ao seu direito e obrigação de fazer política e tomar decisões, mas a relação governo-cidadão, mediante mecanismos de consulta e participação popular, sempre lhe será útil.

A participação do cidadão na agenda pública, entretanto, requer abertura dos governantes ou do Poder Público para descentralizar e repartir o poder, além de disposição dos atores sociais e suas organizações em participar, o que requer esforço pessoal e institucional.

Para o governo, além de fortalecer o processo democrático, a participação do cidadão e de suas organizações pode assegurar mais aderência e legitimidade às políticas públicas, facilitando sua implementação.

Para o cidadão e suas organizações, a participação em instâncias colegiadas, em consultas públicas ou em outras formas de interação com as instituições governamentais, seja levantando questões e demandas, seja pressionando as autoridades para influenciar no conteúdo das políticas públicas, é fundamental para o empoderamento da cidadania.

A participação ou a defesa de uma causa, como tudo que requer esforço, tem custos porque as pessoas precisam estudar, informar-se, comparecer a eventos, reuniões e debates, procurar parceiros e tentar alianças em defesa das causas que patrocinam. Perseverança e empenho são essenciais para alcançar bons resultados.

Um dos primeiros passos para incentivar e aprofundar essa relação, além de mostrar as vantagens recíprocas da participação, consiste em desmistificar a percepção corrente ou o senso comum de que políticas públicas e questões orçamentárias são assuntos complexos. Na verdade, tanto a alocação de recursos no orçamento, envolvendo todo o ciclo orçamentário, quanto a formulação de políticas públicas, são decisões políticas, que dizem respeito a cada cidadão.

As políticas públicas, além de regular as relações entre pessoas, e entre estas e as instituições, públicas ou privadas, também tratam da distribuição de recursos, de bens e de serviços para pessoas, grupos e localidades. São as políticas públicas, por exemplo, que regulam as relações das pessoas nas cinco dimensões da cidadania: eleitor, contribuinte, usuário de serviço público, consumidor e trabalhador.

Para compreender esse processo, é fundamental que tenhamos uma visão mais geral da importância da política, do papel do Estado, do mercado e da sociedade civil na definição das políticas públicas.

A política, uma das invenções mais criativas da humanidade, é a única forma de organizar e resolver, de forma pacífica, os problemas e conflitos presentes na sociedade. Trata-se, na definição de Maria das Graças Rua (1998), de um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. Não há solução para os problemas coletivos fora da política, até porque as disputas e os impasses na relação entre pessoas

e entre estas e as instituições são equacionados por intermédio de políticas públicas e ações políticas. A alternativa à política é a barbárie.

Segundo Harold Lasswell, no clássico “Política: Quem ganha o que, quando, como”, publicado originalmente em 1936, “o estudo da política é o estudo da influência e de quem é influente”. É a partir da disputa entre grupos e indivíduos na sociedade, e do seu grau de influência e recursos de poder, que se definem as políticas públicas. Elas são as soluções para os problemas coletivos adotadas num determinado momento histórico, formuladas em meio a um complexo jogo político, no qual os atores buscam influenciar a decisão governamental em favor dos seus interesses.

Nos últimos quatro séculos, graças à política, o processo civilizatório avançou significativamente na organização da vida em sociedade e na paz social, mediante a universalização de pelo menos cinco gerações de direitos. Embora a cronologia no Brasil tenha sido um pouco diferente na perspectiva histórica, as gerações de direitos nasceram nos períodos mencionados nos parágrafos seguintes.

Na primeira geração, conquistada no século XVIII, estão os direitos civis e as liberdades, como o direito à vida, à propriedade, à segurança, à integridade física, de acesso à justiça e da ampla defesa, bem como à liberdade de ir e vir, de pensamento, de opinião e expressão, entre outros.

Na segunda geração, que surgiu no século XIX, estão os direitos políticos, como o de associação e reunião, de organização política, partidária e sindical, de participação político-eleitoral (votar e ser votado), de sufrágio universal, liberdade de imprensa e de alternância no poder, entre outros.

Por sua vez, na terceira geração, adquirida a partir da segunda década do século XX, estão os direitos sociais, econômicos e culturais, os primeiros a implicarem custos para governos e empresas. Inclui o direito ao trabalho, ao salário justo, à jornada de oito horas, ao descanso semanal remunerado, à aposentadoria digna, ao seguro-desemprego, à saúde, à educação e ao lazer, entre outros.

Na quarta geração, conquistada a partir da segunda metade do século XX, estão os direitos difusos (com um sujeito indeterminado) e coletivos (humanitários e válidos para todos). No primeiro caso, incluem-se os direitos do consumidor, das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos, das minorias étnicas, sociais, das pessoas com deficiência, entre outros; no segundo, estão os direitos de autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento sustentável, à qualidade de vida e a um meio ambiente equilibrado, à paz e ao bem-estar social.

Já na quinta geração, uma realidade do século XXI, estão os direitos bioéticos, como a interdição da intervenção indébita na estrutura da vida, o direito de regular as novas formas de vida produzidas por engenharia genética (transgênicos), os direitos do nascituro, a questão da eutanásia, o direito ao aborto, entre outros.

Conhecer como se estrutura o sistema social, com base nos três setores (Estado, Mercado e Sociedade Civil), é fundamental para entender a importância da política na vida das pessoas e na definição de regras de conduta das instituições.

O sistema social de qualquer país capitalista, e também dos países socialistas que mantêm as regras de mercado em alguns setores da economia, se estrutura e se pauta pelos aspectos dinâmicos dos principais indicadores desses três setores, que disputam, interagem e se fiscalizam reciprocamente – à semelhança do sistema de freios e contrapesos próprios da divisão das funções dos poderes – um moderando ou controlando os excessos do outro.

O primeiro setor, o Estado, exerce as funções de administrar, legislar e julgar, e possui prevalência em relação aos demais setores, porque dispõe dos poderes de:

- a) impor conduta e punir seu descumprimento (poder coercitivo);
- b) arrecadar tributos compulsoriamente de toda a sociedade (poder de tributar); e
- c) produzir normas públicas obrigatórias para todos (poder de legislar).

Ao longo da cartilha são abordadas outras importantes funções do Estado, sob o ponto de vista econômico, como as reguladora (das atividades econômicas), estabilizadora, fiscalizadora e alocativa, que contribuem para o equilíbrio social e federativo no Brasil.

O segundo setor, o Mercado, por sua vez, se pauta pela lei da oferta e da procura, e tem por finalidade:

- a) produzir e comercializar bens e serviços;
- b) aumentar a produtividade e a competitividade da economia;
- c) assegurar lucro para o empreendedor;
- d) promover a livre iniciativa; e
- e) gerar emprego e renda.

Porém, como afirma Bresser Pereira (1995), não há capitalismo nem mercado capitalista sem um Estado que o regulamente e o coordene por meio de instituições do sistema legal com poder de coerção e de uma moeda nacional. E somente ao Estado, por meio das autoridades políticas, compete o uso legítimo da força, ou o direito de usar a coerção e de impor a obediência às suas decisões. Nas palavras de Max Weber, sociólogo alemão, a força física legítima do Estado constitui o fio condutor da ação do sistema político, já que o Estado é “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” (Weber, 1982, p. 98).

Por outro lado, o terceiro setor, a Sociedade Civil, engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influência sobre ele. São organizações privadas sem fins lucrativos, constituídas de classes e grupos, que lutam por algum interesse coletivo, cujo espectro vai do Movimento dos Sem Terra à Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP).

Segundo Norberto Bobbio (1987), o terceiro setor, representado pela Sociedade Civil, é a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, e “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão”.

Estão contidos nesse conceito, segundo Bobbio, os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou que se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, dos grupos de interesse, das associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, dos movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de liberação da mulher, dos movimentos de jovens etc.

O sistema político de cada país define o nível de participação de cada um desses setores na formulação das políticas públicas.

O sistema político brasileiro faz a separação funcional dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a repartição das competências dos poderes nos três níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo que os titulares dos Poderes Legislativo e Executivo são eleitos diretamente pelo voto popular. A participação no processo de formulação de políticas públicas, portanto, pode se dar nos três níveis de governo, de acordo com a competência de legislar de cada ente federativo, conforme estabelecem em linhas gerais os art. 22 a 24 da Constituição Federal.

Registre-se que, segundo o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos direta ou indiretamente, nos termos desta Constituição”.

Assim, é preciso deixar claro que o cidadão é o titular do poder, que o exerce diretamente, mediante plebiscito, referendo ou outras formas de participação, ou indiretamente, por meio de representação eleita. Quando ele delega a alguém, por meio de eleição, para, em seu nome, legislar, fiscalizar, alocar recursos públicos, administrar uma cidade, um estado ou a União, o faz com base num programa, com exigência de prestação de contas e alternância do poder, além do direito de opinar ou ser ouvido sobre o conteúdo das políticas públicas.

## 1. O que são políticas públicas?

Como alerta o professor Leonardo Secchi (2014:2), qualquer definição de política pública é arbitrária. Existem dezenas de definições, e, como apontam os professores Kevin B. Smith e Christopher W. Larimer, é um conceito intuitivo, que é muito difícil de definir com precisão (Smith & Larimer, 2009).

Para Theodore Lowy (1972), é uma declaração geral de uma autoridade governamental, definindo uma intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos pelo uso de incentivos ou sanções.

Para Thomas D. Die (1994), é qualquer coisa que o governo escolha fazer – ou não fazer. Na mesma linha, Klein & Marmor definem política como o que os governos fazem ou negligenciam fazer, e diz respeito à política resolver ou ao menos atenuar conflitos sobre recursos, direitos e moral (KLEIN & MARMOR, 2006: 892).

James E. Anderson a define como um curso de ação relativamente estável e intencional, seguido por um ator ou conjunto de atores, lidando com um problema, e diz mais respeito ao que realmente é feito do que ao que é apenas proposto ou tentado (ANDERSON, 2003:2).

Segundo Silva e Pedone, é uma linha de ação conscientemente escolhida e orientada para determinado fim (SILVA & PEDONE, 1987).

O professor B. G. Peters define a política pública como a soma das atividades governamentais, seja diretamente ou por meio de agentes, e que tenham uma influência na vida dos cidadãos (PETERS, 1994).

Já para Belloni, é “o conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos” (BELLONI, 2000). Esse mesmo autor considera a política pública como “a ação intencional do Estado junto à sociedade”, que por ser voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas. (BELLONI, 2000, p.44).

Segundo HOWLETT, RAMESH & PERL (2013), quando falamos de políticas públicas, estamos sempre nos referindo a iniciativas sancionadas por governos. Para esses autores, “embora as atividades dos atores não governamentais possam influenciar e, muitas vezes, de fato influenciem as decisões políticas dos governos, e estes por sua vez deixem as implementações de políticas a



cargo de organizações não governamentais (ONGs), os esforços e iniciativas desses atores não constituem, em si, política pública. (...) Somente as medidas que um governo adote ou endosse, por exemplo, a proibição de venda ou uso de tabaco, constituem de fato uma política pública.”

Assim, do ponto de vista conceitual, políticas públicas são, essencialmente, decisões de governo ou respostas do Estado às demandas ou necessidades da coletividade, e que, por isso, tem caráter público, ou seja, voltadas ao interesse público. Como alerta Sonia Draibe, elas se desenvolvem em esferas públicas da sociedade e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade (DRAIBE, 2001).

Nas palavras do professor Fernando A. Silva<sup>1</sup>, as políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisa ou outros bens materiais e imateriais.

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.

Toda política pública resulta de uma decisão governamental, mas 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. É também comum as pessoas confundirem políticas públicas com políticas sociais, quando estas são tipos daquelas. Ou seja, as políticas sociais se afiguram em uma espécie de política pública para operacionalizar os direitos sociais, notadamente os consagrados no art. 6º da Constituição Federal.

As políticas públicas, portanto, operacionalizam os direitos por meio de planejamento (planos), que requerem funcionários/servidores e orçamento. E tudo deve ser feito com transparência e participação da sociedade.

## 2. Por que são chamadas políticas públicas?

Segundo Maria das Graças Rua (1998), as políticas públicas são assim chamadas, não pelo seu conteúdo, mas pelo caráter impositivo. As políticas são públicas, e não privadas ou apenas

<sup>1</sup> Conferir Profº Fernando A Silva: “Políticas Públicas no Brasil”, acessado em 26/06/2016, no endereço eletrônico: <http://pt.slideshare.net/feraps/politcas-pblicas-no-brasil>



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. Nessa concepção, o caráter público da política está umbilicalmente ligado à existência de uma decisão governamental, mesmo que atores privados participem da sua formulação e implementação ou promovam ações de interesse público.

Para tanto, elas devem estar conforme o princípio da legalidade, seja no sentido de que se estabeleçam vedações à conduta dos cidadãos – ou do próprio Estado – seja no sentido de autorizarem o curso de ação que deva ser adotado pelo Estado.

Entretanto, o fato de as políticas públicas estarem associadas ao poder do Estado de impor conduta e exigir seu cumprimento, mediante o poder coercitivo, não significa que a relação do Estado com o cidadão e o processo de políticas públicas não possam ser transparentes ou democráticos.

### 3. O cidadão tem acesso às informações sobre as políticas públicas?

Sim. A Constituição prevê expressamente, no “caput” do art. 37, a observância pela Administração Pública do princípio da publicidade, ou seja, todos os atos e decisões dos governantes devem ser de conhecimento público e sujeitos ao seu escrutínio. Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, “não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultando aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”. (BANDEIRA DE MELLO, 2006:110).

O princípio da publicidade assegura o direito de informação do indivíduo (art. 5º, XXXIII, da CF), o qual somente pode ser limitado em casos excepcionais, quando está em jogo a segurança da sociedade e do Estado, ou a intimidade e a vida privada do indivíduo. Ele assegura aos administrados o direito à informação sobre os atos da Administração, possibilitando o controle de tais atos e a responsabilização dos administradores públicos.

Esse princípio acha-se vinculado à noção de transparência da Administração. O processo de transparência pública – graças ao avanço das tecnologias da informação e comunicação e de leis que criaram mecanismos de controle do gasto público e de participação social em instâncias colegiadas – deu saltos gigantescos desde a redemocratização do País a partir de 1985, viabilizados, também, pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação.





### 3.1 – Poderia citar a contribuição de cada governo?

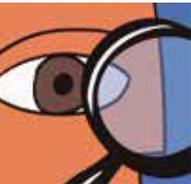
No governo Sarney, merece registro a criação do Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), que permite o registro, o acompanhamento e o controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

No governo FHC, os destaques ficam por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que institui mecanismos de gestão e controle do gasto público, e a criação da Controladoria-Geral da União - (CGU), como órgão central do sistema de correição do Poder Executivo, que combina treinamento, fiscalização e punição dos gestores e servidores públicos.

No governo Lula, os avanços estão associados à criação do Portal da Transparência, em 2005, que permite o acesso às principais bases de dados do Governo Federal; e à sanção das Leis Complementares nº 131/2009 e nº 135/2010, respectivamente, Lei da Transparência, que obriga União, Estados, Distrito Federal e Municípios a disponibilizarem, em tempo real, todos os gastos governamentais, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), e Lei da Ficha Limpa, que considera a vida pregressa do candidato para disputar cargo público.

No governo Dilma, embora boa parte dos avanços tenha sido enviada ao Congresso no governo Lula, as conquistas em termos de transparência vão desde a Lei Geral de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011), Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e, finalmente, a Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei da Delação Premiada ou Lei de Combate às Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013).

O Decreto que instituiu a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014) expressamente contempla como diretrizes gerais dessa Política, no seu art. 3º, IV, “o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige”, e no inciso VII “a ampliação dos mecanismos de controle social”.



### 3.2 – O processo de transparência, no plano federal, tem avançado nos três poderes?

Sim. O Executivo permite o acesso ao Diário Oficial, onde estão publicados todos os atos governamentais, e também disponi-

biliza os dados sobre repasse a estados e municípios e cidadãos, como o Bolsa Família, além de informar os convênios e compras governamentais, entre outros.

O Legislativo, por exemplo, coloca disponível via internet toda a legislação federal e os projetos em tramitação, com a íntegra das proposições, assim como a biografia, estudos, pareceres e pronunciamentos dos parlamentares, além da ampliação da transparência de gastos e prestação de contas das atividades das duas Casas do Congresso Nacional. O amplo acesso às Auditorias e Decisões do Tribunal de Contas da União, e de seus pareceres sobre as contas das autoridades, inclusive o Presidente da República, permite um melhor acompanhamento pela sociedade de sua atuação.

Destaca-se, ainda, a Emenda Constitucional do Voto Aberto na Cassação de Mandatos e Apreciação de Vetos (EC nº 76/2013).

Mesmo o Judiciário, o menos aberto, coloca à disposição do público, em geral, também via internet, os processos em curso e as informações sobre prestação de contas dos candidatos, no caso da Justiça Eleitoral, além de amplo acesso ao inteiro teor dos pareceres, votos e decisões proferidas em ações pelos ministros dos Tribunais Superiores.

### 3.3 – E o que é necessário para aprofundar o processo de transparência?

Para aprofundar o processo de transparência, é necessário exigir, em todos os níveis de governo, o cumprimento do princípio constitucional da publicidade e de outros comandos legais em consonância com o princípio maior da democracia, segundo o qual todo poder emana do povo. Se emana do povo, como esconder do povo as decisões tomadas ou informações sob a guarda do Estado? Aliás, esse processo de substituição da cultura do segredo pela transparência tem amparo no texto constitucional, especialmente no artigo 5º, incisos XXXIII, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral...”, e XXXIV, que expressa: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; e b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

No atual estágio, a Lei de Acesso à Informação limita as hipóteses de sigilo às informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de



classificação. Como tais, são consideradas as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam, entre outras situações, pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. Além disso, são naturalmente sigilosos os dados em poder do governo cuja divulgação possa causar dano à intimidade, honra, vida privada ou imagem dos indivíduos.

Exceto nesses casos, o acesso aos arquivos públicos está franqueado à quase totalidade das informações e registros sob guarda do Estado, com exceção apenas dos classificados como ultrassecretos, secretos ou reservados, que só serão disponibilizados para consulta passados, respectivamente, 25, 15 e cinco anos.

Assim, o acesso dos cidadãos, dos agentes econômicos e da sociedade às informações produzidas ou mantidas por órgãos do governo passou a ser regra e o sigilo, a exceção. Com esse conjunto de leis e práticas, pelo menos do ponto de vista da oportunidade, todos serão iguais, bastando que acessem os portais ou exerçam o direito de petição.

A política da transparência e do acesso precisa ser ampliada, especialmente nos estados e municípios, para alcançar todos os cidadãos e todas as etapas da construção da política pública, incluindo o ciclo orçamentário, desde as fases de concepção e formulação, passando pelo processo decisório até a implementação e avaliação para que a participação da sociedade seja plena e efetiva.



#### **4. A participação da sociedade em espaços institucionais de diálogo pode influenciar as políticas públicas?**

Sim, a influência pode ser efetiva, especialmente nas políticas sociais. Os espaços de representação institucional possibili-

tam a troca de experiência, a defesa de interesse e a difusão de conhecimento sobre questões que afetam os segmentos representados, facilitando o processo de persuasão e convencimento para efeito de inclusão de temas de interesse da sociedade na agenda governamental.

Os espaços de participação social, geralmente mediante conselhos, conferências, fóruns, ouvidorias e mesas de diálogos, são instâncias destinadas a aprofundar o conteúdo democrático da vida política. Cabe-lhes, além de propor políticas e ações governamentais, exercer um controle efetivo sobre os governantes, sobre as políticas públicas e sobre seus resultados, sempre na perspectiva dos objetivos econômicos e sociais do País. O já mencionado Decreto da Política Nacional de Participação define cada uma dessas modalidades de participação.

Conforme Priscila Gualberto de Lima (2014), os arranjos ou desenhos institucionais das experiências participativas definem as regras relativas à composição, à pluralidade, à proporcionalidade e ao processo decisório. Segundo Avritzer (2008 *apud* Lima 2014), podem variar em pelo menos três aspectos: no modo como a participação se organiza, na forma como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como as leis exigem do governo a implementação ou não da participação.

Esses modelos ou desenhos podem ser: de baixo para cima, o mais democrático e distributivo, de partilha de poder, em que os atores da sociedade, do Estado e do mercado dividem o poder; e o de ratificação pública, que são os mais efetivos em termos de garantir sanções por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público para manter as fontes de participação previstas em legislação, conforme a tipologia sistematizada no quadro abaixo.

**Quadro 1 - Tipologia de desenhos institucionais democráticos**

Tipo de desenho	Capacidade democratizante	Dependência do sistema político
Baixo para cima (orçamento participativo)	Alta	Alta
Partilha de poder (conselhos gestores)	Média	Média
Ratificação pública	Baixa	Baixa

Fonte: adaptado de AVRITZER (2008) *apud* Lima 2014

No período de 2003 a 2013, por exemplo, dezenas de políticas públicas sociais importantes nasceram em instâncias colegiadas, como as leis sobre habitação popular, a distribuição de cisternas, a expansão das universidades públicas, o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa Habitação de Interesse Social, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa Farmácia Popular e as equipes de Saúde Móveis, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o programa Bolsa Família, o reconhecimento dos direitos dos quilombolas, as políticas afirmativas contra discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais, a política de valorização do salário mínimo, a melhoria das condições de trabalho no setor sucro-alcóoleiro, o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Igualdade Racial, entre muitas outras.

No Brasil, existem pelo menos 20 mil conselhos instalados, sendo, apenas no Governo Federal, pelo menos 143 espaços institucionais de diálogo e participação social, incluindo conselhos, comitês e comissões de caráter consultivo, deliberativo ou misto, e que devem continuar sendo ocupados na perspectiva de mudanças sociais e democratização de relações de poder.

Nesse sentido, as forças progressistas, por intermédio dos movimentos sociais, devem valorizar e defender esses espaços de diálogo público para debater, decidir, avaliar e controlar as políticas públicas em favor dos segmentos que representam, ampliando a influência no sistema político e na sociedade, sob pena de os liberais se apropriarem desses espaços e transformá-los em mecanismos de cooptação ou mesmo de dominação ou “domesticação” da participação social.



## **5. Por que compete ao governo liderar a formulação das políticas públicas?**

Por várias razões.

Em primeiro lugar, porque é responsabilidade do governo assegurar o cumprimento dos princípios da Ordem Econômica, de que trata o art. 170<sup>2</sup> da Constituição Federal, assim

2 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

como os valores e os objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição. Sem o caráter impositivo da norma de ordem pública, emanada do Estado, o mercado e setores da sociedade poderiam simplesmente ignorar tais princípios e valores, sem qualquer consequência ou responsabilização. Os objetivos são:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar as desigualdades sociais e regionais; e
- d) promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em segundo, porque compete ao governo implementar as quatro funções fundamentais do Estado, indispensáveis à garantia da ordem econômica e social do País:

i) função executiva, voltada para a provisão de bens e serviços públicos e a implementação de políticas públicas, como distribuição de livro didático, campanha de vacinação, entre outros, da qual fazem parte as funções fiscalizatória (exercício do poder de polícia), regulatória e de planejamento;

ii) função jurisdicional, direcionada à solução de litígios, de responsabilidade do Poder Judiciário, mas da qual fazem parte a atuação do Ministério Público, como fiscal da Lei, e a garantia de assistência jurídica aos necessitados (Defensoria Pública) e ao consumidor (Procon – Procuradoria do Consumidor) por exemplo;

iii) função política, que consiste na regulação social por meio de leis e normas, incluindo-se a definição de direitos e deveres, como a lei que proíbe dirigir depois de ingerir bebida alcoólica ou a lei que garante a licença maternidade às mães; e

iv) função fiscalizadora e investigatória, ou seja, de controle da ação estatal, de responsabilidade do Legislativo, como por exemplo, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) do Congresso Nacional, que investigam a maneira como é gasto o dinheiro público, os tribunais de contas e controladorias.

E, em terceiro, porque: a) as instituições governamentais conferem segurança às políticas públicas; b) o governo empresta legitimidade às políticas públicas; c) as políticas governamentais assumem um caráter universal; e d) o governo monopoliza a coerção na sociedade (RAEDER, 2014).



## 6. Para facilitar a compreensão, poderia resumir as principais tipologias e classificações de políticas públicas?

Sim. Existem diversos tipos de classificação ou enquadramento de políticas públicas, dentre os quais destacam-se as tipologias por arena, por finalidade, por abrangência, por natureza da política, pela complexidade, etc.

As respostas aos tópicos 6.1 a 6.4 tomaram por base o livro “Para Aprender Políticas Públicas” e o estudo “Tipologia de Políticas Públicas”, ambos de autoria das professoras Maria das Graças Rua e Roberta Romanini<sup>3</sup>.



### 6.1 – Em que arenas são classificadas as políticas públicas?

Cada tipo de política pública vai encontrar diferentes tipos de apoio e rejeição à sua formulação e implementação, dependendo da arena. A abordagem das arenas, com quatro tipos de políticas públicas, foi desenvolvida por Theodore Lowi (1964, 1972 *apud* RUA e ROMANINI, 2013), conforme segue.

**a) Política Distributiva** – É de mais fácil implementação porque possui baixo grau de conflito e tem custos e benefícios difusos. É caracterizada pelo consenso. Como regra, combina um padrão de demandas fragmentado e um sistema de decisão disperso.

As políticas distributivas promovem a alocação de bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categoria de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais etc) mediante recursos provenientes dos tributos (impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e taxas), arrecadados compulsoriamente da coletividade como um todo. Beneficia grande número de destinatários, com custo individual relativamente baixo, e os potenciais opositores poderão se beneficiar da distribuição de bens e serviços. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não. Podem ser assistencialistas, ou não. Podem ser clientelistas, ou não. Exemplo: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, atendimento em situação de calamidade ou de catástrofes, vacinação, distribuição de medicamentos, redução de IPI para taxistas, etc.

Mesmo essas políticas enfrentam as disputas alocativas dos orçamentos públicos. Em momentos de restrições fiscais e de im-

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf)>. Acessado em 13/06/2016.

plementação do Estado mínimo, como no governo Michel Temer, também há muitos problemas para assegurar essas políticas.

**b) Política Redistributiva** – É de difícil implementação porque tem alto grau de conflito, além de custos e benefícios concentrados. É orientada para o conflito. Em geral, combina demandas agregadas e sistema de decisão centralizado.

As políticas redistributivas destinam-se a distribuir bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. Tem o objetivo de redistribuir renda na forma de recursos e/ou financiamentos de equipamentos e serviços. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Exemplo: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, imposto progressivo (IPTU, IR), previdência social, seguro-desemprego/defeso, cotas raciais, etc.

**c) Política Regulatória** – O grau de conflito é elevado e varia de acordo com o setor regulado. É constituída de ordens e proibições. Os benefícios são difusos e os custos concentrados, combinando um padrão de demanda fragmentado e um sistema decisório concentrado.

As políticas regulatórias, sempre muito mediadas, são aquelas que estabelecem imperativos, proibições, interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Exemplo: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.

**d) Políticas Constitutivas ou Estruturais** – Definem as regras e procedimentos sobre a formulação e implementação das políticas públicas nas demais arenas. Em geral, combinam demandas concentradas e um sistema decisório fragmentado. Em tese, seriam neutras, mas dependem das regras que estejam sendo definidas e do interesse dos atores envolvidos.

As políticas constitutivas ou estruturais, por fim, tratam da consolidação das regras do jogo político. Incluem as normas e os procedimentos sobre os quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas: Exemplo: regras constitucionais diversas, legislação eleitoral, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.



## 6.2 – Há alguma classificação associada ao público a que se destina a política pública?

Sim, existem várias. A tipologia a seguir, também com quatro classificações, é de autoria de James Q. Wilson (1973 *apud* RUA e ROMANINI, 2013). Ela também está associada ao padrão de distribuição dos benefícios e dos custos do conteúdo da política pública, nas seguintes modalidades:

**a) Políticas Clientelistas** – têm benefícios concentrados e custos dispersos, ou seja, toda a sociedade arca com seu custo para que alguns grupos tenham benefícios. Ex: subsídio, renúncias fiscais, etc.

**b) Políticas Majoritárias** – os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade. Ex: serviços públicos de saúde, segurança pública, energia, educação, etc.

**c) Políticas Empreendedoras** – os benefícios são coletivos e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Implicam mudanças que oneram alguns em benefícios de todos. Ex: reforma administrativa, política ambiental, etc.

**d) Políticas de Grupos de Interesses** – os custos e benefícios são concentrados sobre certas categorias, ou seja, alguns grupos arcam com todo o custo e outros grupos recebem todo o benefício. Ex: reforma agrária, política tributária, etc.



## 6.3 – Que outra classificação ou tipologia poderia facilitar a compreensão da complexidade das políticas públicas?

O quadro a seguir é ilustrativo porque identifica o tipo de impacto sobre a implementação das políticas públicas, segundo o grau de complexidade. Trata-se de uma nova tipologia, cuja classificação pouco difere da desenvolvida na resposta ao tópico 6.1.

A tipologia do quadro 2, desenvolvida por RIPLEY e FRANKLIN, difere da de LOWI (RUA e ROMANINI, pag. 50, 2013) ao desprezar a categoria “Políticas Constitutivas” e ao desmembrar a categoria “Política Regulatória” em duas: a) Regulatória Competitiva, que se destina a limitar a oferta de bens e serviços a um ator ou pequeno grupo de atores, como, por exemplo, concessões para exploração de linhas aéreas ou canais de televisão; e b) Regulatória Protetora, direcionada a controlar atividades que sejam potencialmente prejudiciais ou perigosas para os indivíduos, como exploração de energia, utilização de determinadas substâncias industriais ou comercialização de fármacos e produtos

químicos em geral, etc. Nos demais aspectos continuam iguais. Essa tipologia analisa o conflito existente nas políticas públicas sob a perspectiva da sua implementação.

### Quadro 2 - Caracterização das Políticas segundo o tipo de impacto sobre a implementação

Tipo de arena e sua complexidade	Distributivas	Regulatórias Competitivas	Regulatórias Protetoras	Redistributivas
Probabilidade de rotinas estáveis	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Grau de estabilidade dos atores e das relações	Alto	Baixo	Baixo	Alto
Grau de conflito quanto à implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de oposição às decisões burocráticas de implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de ideologia no debate sobre implementação	Baixo	Moderado a Alto	Alto	Muito Alto
Grau de pressão para ter menos atividade do governo	Baixo	Moderado a Alto	Alto	Alto

HILL e HUPE, 2010, pag. 77 – adaptado de RIPLEY e FRANKLIN, 1982, pág. 193 apud RUA e ROMANINI, pag. 51, 2013.



## 6.4 – É possível classificar a política pública quanto à natureza, à finalidade, à abrangência e ao interesse?

Sim. No primeiro caso, **da natureza da política**, a classificação está associada ao grau de intervenção das políticas, que podem ser definidas, como: **a) Estruturais**, destinadas a interferir em relações estruturais, como renda, emprego e produtividade, e que tem como exemplos as políticas de geração de emprego, a política do salário mínimo, as políticas de desenvolvimento produtivo (indústria etc), e **b) Conjunturais ou Emergenciais**, com intervenções tópicas destinadas a aliviar situações temporárias, e com efeitos imediatos, a exemplo de programas como o Fome Zero, a Bolsa Estiagem, a distribuição de cestas básicas em situações de calamidade, etc.

No segundo caso, **da finalidade da política pública**, a classificação está associada às políticas sociais, que podem ser: **a) Compensatórias**, entendidas como tais as destinadas a minimizar distorções sociais profundas, como políticas de cotas, políticas de demarcações de terras indígenas, etc, e **b) Emancipatórias**, mais voltadas para o empoderamento e a autonomização dos grupos sociais inicialmente vulneráveis com o objetivo de promover sua independência do Estado, como a política de reforma agrária, de inclusão produtiva, de qualificação profissional, etc.

No terceiro caso, **da abrangência da política pública**, a classificação pode ser qualificada em: **a) Políticas Universais**, abertas a todos os cidadãos, como o Sistema Único de Saúde (SUS); **b) Políticas Segmentais**, com corte de gênero, idade, condição física, etc, como o Estatuto do Idoso e a Política Nacional de Inclusão das Pessoas com Deficiência; e **c) Políticas Fragmentadas**, que são destinadas a grupos específicos dentro de cada segmento, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Programa Crack – É possível vencer, etc. A classificação mais tradicional é: a) universais (saúde, educação, etc), b) seletiva (idoso, etc) e c) focalizada (Bolsa Família, etc).

No quarto caso, **do interesse da política pública**, a classificação se dá por área e está associada ao setor do governo que opera com as políticas públicas, as quais podem ser enquadradas em: **a) Políticas Sociais**, que se destinam a prover o exercício de direitos sociais, como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência, além do seguro-desemprego), habitação, etc; **b) Política Econômica**, que trata da gestão da economia interna e a promoção da inserção do País na economia externa, envolvendo as políticas monetárias, cambial, fiscal, de juros, agrícola, industrial, de comércio exterior, dentre outras; **c) Política de In-**

**fraestrutura**, voltadas a assegurar a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais, tais como políticas de transporte, de telecomunicações, de mineração, de recursos hídricos, saneamento, mobilidade urbana, etc; e **d) Políticas de Estado**, que tem a função de garantir o exercício de cidadania, a ordem interna, a defesa externa e a soberania nacional, tais como políticas de direitos humanos, segurança pública, defesa e relações exteriores.

Cada um dos aspectos apontados é objeto de exame durante o processo decisório.

## 7. Em regra, como se dá o processo decisório no governo?

O processo decisório no governo é muito complexo e seu desfecho, em geral, é muito mais produto da negociação e das disputas internas (ideológica, política ou orçamentária, etc) do que da ação puramente racional, como sugere o modelo de escolhas públicas.

Como regra, a tomada de decisão no governo – em qualquer governo – segue um padrão cujo desfecho pode resultar: a) de “concertação” intragovernamental, em que todos cedem para viabilizar o consenso; b) de aferição ou votação, em que prevalece a opinião da maioria; ou c) em situação de impasse, que exige arbitramento da autoridade superior.

Além dos aspectos técnicos, o decisor deve considerar a possibilidade de acordos, conciliações, ajustes, ou seja, os interesses em jogo. Logo, a negociação política, as pressões sociais, as mobilizações e a correlação de forças são elementos fundamentais para reduzir o conflito e viabilizar o consenso. Portanto, não existe solução ótima. Uma solução proposta para um segmento pode representar um problema para outro, levando ao chamado “jogo de soma-zero”, que ocorre quando o que um segmento ganha corresponde ao que o outro perde, ou mesmo de soma negativa, em que todos perdem, mas alguns perdem mais do que outros. A elevação dos preços de um determinado setor, por exemplo, pode resolver o problema desse setor, mas cria um problema para os consumidores. No caso da “guerra fiscal”, a disputa leva a que uns busquem prejudicar os outros e, ao final, todos perdem (Rua e Romanini, 2013).

Por isso, embora seja possível a definição de um roteiro, com várias etapas, não se pode assegurar a aplicação racional de um esquema rígido, por conta do componente político que envolve interesses e disputas, sem a superação dos quais é impossível se chegar a um consenso ou mesmo reunir maioria para a adoção ou implementação de determinadas políticas públicas.





## 8. Quais são as etapas ou fases na formulação da política pública?

A formulação de política pública consiste num processo destinado à geração de um conjunto de escolhas de políticas ou alternativas plausíveis para resolver um ou mais problemas. Dada sua complexidade, a existência de um método que organize as diversas etapas desse processo pode facilitar o consenso em torno da melhor ação ou medida.

O ciclo de políticas públicas, segundo a definição de Leonardo Secchi (2012), inclui sete fases principais, que consistem na: 1ª) identificação do problema, 2ª) formação da agenda, 3ª) formulação de alternativas, 4ª) tomada de decisão, 5ª) implementação, 6ª) avaliação e 7ª) extinção da política pública.

Antes de um melhor detalhamento de cada uma dessas fases, objeto das respostas às perguntas 9 a 15, é importante antecipar um pequeno resumo de cada item, para permitir uma familiarização inicial com o tema e facilitar a compreensão das respostas.

A primeira fase, a de identificação do problema, consiste na transformação de uma situação social num problema, despertando nas autoridades a necessidade de propor algo para enfrentar a questão.

A segunda fase, a de formação da agenda, acontece quando problemas saem da esfera privada para a esfera pública, ou seja, quando atraem a atenção dos decisores, são priorizados e passam a ser objeto de uma decisão no sentido de que deve ser adotada uma política definida.

A terceira fase, a de formulação da política pública, compreende a análise e os 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 quarta fase, a da tomada de decisão, é o momento de escolher alternativas, de aceitação ou negação, o qual 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 quinta fase, a de implementação, consiste na execução e seu método 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 fase seguinte, 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 ambiental, entre outros, para superá-los dentro da programação de prioridades do governo.

A última fase, relativa à extinção da política, acontece quando se encerra o ciclo da política pública ou quando ela é descontinuada ou substituída por outra.

O modelo, com suas fases, ajuda a visualizar o processo de formulação de políticas públicas e fornece um método que pode ser seguido, mas é preciso ter presente que a dinâmica da política mistura ou impede a nitidez das fronteiras entre as etapas.

## 8.1 – Em que momento o movimento social pode participar, direta ou indiretamente?

A sociedade civil, em geral, e o movimento social, em particular, devem estar atentos para participar de todas as fases dos processos de construção de políticas públicas que afetem, positiva ou negativamente, sua vida, seus interesses ou valores.

Cada fase requer um tipo de participação, conforme se pode depreender do detalhamento previsto nas respostas às questões 9 a 15. Ele pode se dar na própria definição da agenda, quando o problema ganha relevo e passa a ser considerado, ou quando ocorrem processos de consulta pública ou audiência pública antes da tomada de decisão, e em especial no âmbito do processo legislativo, ou seja, antes que a política pública se torne lei, e até mesmo na fase da sua regulamentação e implementação, remodelando-a ou revendo problemas derivados de sua formulação incompleta ou inadequada.

O fundamental é que os setores organizados possam acompanhar, pressionar e propor alternativas que preencham lacunas, corrijam injustiças e avancem na justiça social, evitem retrocessos econômicos, sociais e políticos, entre outros.

De qualquer modo, o fundamental é que os movimentos sociais não podem se omitir, buscando sempre atuar em consonância com sua missão específica e os interesses representados. A leitura sobre os desdobramentos de cada fase traz sinalizações claras sobre o *lócus* e o melhor momento para intervenção.

A cartilha “Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona”, editada pelo Diap e disponível no portal



www.diap.org.br, detalha as formas de participação da sociedade no processo legislativo, especialmente nas respostas às perguntas 85 a 88.

## 9. Como se identifica um problema para efeito de adoção de política pública?

Identifica-se um problema quando uma situação, fato ou evento incomoda e gera insatisfação ou desconforto, a ponto de cidadãos e governantes sentirem a necessidade de fazer algo para resolvê-lo ou amenizar seus efeitos.

Assim, uma condição ou situação social pode ser percebida, mas só se torna um problema quando os formuladores de políticas públicas acreditarem que devem fazer algo a respeito. Ou seja, quando o problema é reconhecido.

Problemas são construções sociais, que ocorrem em contextos determinados e específicos e dependem de interpretação. Portanto, a delimitação e o modo como se apresenta um problema são fundamentais para efeito de seu reconhecimento pela população e pelos agentes sociais e políticos, especialmente pelas autoridades encarregadas da formulação das políticas públicas.

### 9.1 – Que características costumam despertar a atenção para um problema?

Segundo Cobb e Elder (1983 *apud* Costa, 2008: 28), são cinco as características que afetam diretamente a capacidade de despertar atenção de um público mais amplo para um determinado problema ou demanda:

(i) **grau de generalização** – quanto mais geral for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla, pois todos sentem que são atingidos;

(ii) **escopo da importância** – quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;

(iii) **relevância temporal** – quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;

(iv) **grau de complexidade** – problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla;

(v) **precedência categórica** – problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla.

## 9.2 – Quais são os tipos mais comuns de demandas por políticas públicas?

Na tipologia de Maria das Graças Rua (1998), são as seguintes:

**a) demanda nova** – aparece pelo surgimento de novos problemas ou novos atores políticos (ex: vacina contra o Zika vírus etc);

**b) demandas recorrentes** – são problemas não resolvidos ou mal resolvidos que sempre voltam ao debate político, dependendo da conjuntura (reforma política, por exemplo);

**c) demandas reprimidas** – representam o “estado de coisas” ou não-decisões (violência urbana, tráfico de drogas, jogos de azar, etc).

Ainda nas palavras de Rua, quando as demandas se acumulam e o sistema político não consegue encaminhar soluções aceitáveis ocorre uma “sobrecarga de demandas”, que pode ameaçar a estabilidade do sistema, com crise de governabilidade. Dependendo da gravidade e de sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional.

Além destas, existem demandas que, embora importantes, nunca se tornam um problema político, constituindo-se num “estado de coisas”.



## 9.3 – O que seria “estado de coisas” e como transformá-lo em problema político?

“Estado de coisas” são demandas e situações que perduram ou se acumulam por muito tempo, ou problemas que incomodam e geram insatisfação, mas que não chegam a pressionar o sistema a ponto de se tornar um problema político e mobilizar as autoridades a resolvê-lo, ou seja, não chegam a ingressar na agenda governamental.

A passagem do “estado de coisas” para um “problema político” e também para se tornar prioridade na agenda de políticas públicas, de acordo com Maria das Graças Rua (ibidem), requer:

**a) mobilização de ação política**, ou seja, ação coletiva de grandes grupos, de pequenos grupos dotados de poder ou de atores individuais estrategicamente situados;

**b) situação de crise**, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior do que o encargo de resolvê-lo; ou



c) situação de oportunidade, ou seja, a percepção de vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

O ‘estado de coisas’, mal comparando, equivale à não-decisão, outra forma de impedir que determinados temas se transformem em políticas públicas.



## 9.4 – O que seria e que formas podem assumir a não-decisão?

A não-decisão consiste em ações de bastidores destinadas a ocultar ou criar barreiras e obstáculos à exposição do conflito, evitando que matérias com potencial explosivo ou ameaçadoras a determinados setores ou segmentos sejam incluídas na agenda pública. É um processo pelo qual demandas por mudanças na alocação de benefícios e privilégios em uma comunidade podem ser “sufocadas” antes que sejam mesmo citadas, ou são acobertadas, ou extintas antes mesmo de ganhar acesso aos tomadores de decisão na arena pública.

Trata-se de manipulação de regras, procedimentos, instituições, mitos, valores, etc para impedir que uma situação, fato ou problema ganhe relevo e exija uma decisão governamental.

De acordo com HAM e HILL<sup>4</sup>, que reuniram contribuições de BACHRACH e BARATZ e de outros autores, há cinco formas que a não-decisão pode assumir. São elas:

a) usar a força de forma indireta para impedir que demandas cheguem ao processo político, inclusive, em casos extremados, o terrorismo;

b) usar o poder para impedir o surgimento de questionamentos através da cooptação;

c) usar regras ou procedimentos existentes, criar novos ou modificar os existentes como forma de bloquear reivindicações, como solicitar estudos ou criar comissões com objetivos protelatórios;

d) invocar a existência de valores supremos para evitar ou desviar contestações não desejadas, associando a valores imorais ou impatrióticos;

e) dissuadir atores mais fracos de agir indicando “sutilmente”, por antecipação, as reações que poderão ocorrer, numa espécie de ameaça e chantagem.

<sup>4</sup> Metodologia de Análise de Políticas Públicas, pag. 15. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acessado em 15/06/2016.

É difícil mensurar essas situações porque são ações de bastidores, porém muito frequentes no cotidiano dos governos e parlamentos. No Brasil, os casos da não regulamentação do sistema financeiro e de não regulação da mídia ilustram bem o que se afirma.

## 10. Como se forma a agenda de políticas públicas?

A formação da agenda em políticas públicas ocorre quando questões, problemas, demandas, conflitos, crises e disputas saem da esfera privada para a esfera pública. Embora geralmente a iniciativa de formulação das políticas públicas venha dos Poderes Executivo e Legislativo, as demandas e propostas que as motivam surgem ou tem origem na sociedade, que é a principal destinatária das políticas públicas.

A formação da agenda, na perspectiva popular, é um processo de interação social, no qual um problema é identificado ou percebido, evolui para a comunicação, passa por articulações, mobilizações, aglutinações e recrutamento de lideranças, até chegar aos agentes públicos que examinam a conveniência e a oportunidade de sua transformação em política pública. Ou seja, abre-se uma janela de oportunidade.

Para compreender a formação da agenda, é preciso conhecer o conceito de agenda, as formas de chamar a atenção para ela, além do papel dos atores envolvidos nesse processo.



### 10.1 – Poderia definir o que é agenda?

Agenda de políticas públicas refere-se ao estabelecimento de prioridades, ou seja, de uma lista de temas que preocupam o país, incluindo os atores políticos e sociais.

Genericamente, agenda pode ser definida como a lista de assuntos ou problemas sobre os quais servidores públicos e seus interlocutores associados ao tema dediquem seu tempo e atenção em um dado momento.

Existem diversos tipos de agenda, sendo as principais as que seguem:

**1) agenda sistêmica ou não-governamental** – é uma lista ampla de temas que preocupam o país, incluindo os atores políticos e sociais, mas que não merece a devida atenção do governo.

**2) agenda do governo** – reúne um conjunto de problemas ou



temas que o governo considera merecedor de atenção, seja por coincidir com as diretrizes e ideologia do governante ou com o programa submetido às urnas, seja por pressão social ou pela emergência do problema.

**3) agenda de decisão** – inclui as questões da agenda de governo que serão encaminhadas ou que serão decididas para que sejam transformadas em políticas públicas.

Além destas, a literatura em ciência política menciona outros tipos, conforme organizado e definido por Maria das Graças Rua:

**1) agenda política** – conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;

**2) agenda formal ou institucional** – elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar;

**3) agenda da mídia** – lista os problemas que recebem atenção especial dos diversos meios de comunicação e que podem condicionar as agendas políticas e institucionais; e

**4) agenda oculta** – representa interesses que não são claramente explicitados porque podem ser conflitantes com a agenda formal, podem ser considerados ilegítimos por atores politicamente relevantes ou podem sofrer forte rejeição da sociedade.

A formação da agenda, por sua vez, requer algumas condições.



## 10.2 – Que condições são necessárias para a inclusão de um tema na agenda governamental?

A inclusão de um tema na agenda governamental expressa uma relação de poder. Segundo Cobb e Elder (1983, apud Costa, 2008), existem três condições para que um problema entre na agenda política:

**a)** atenção de atores para um problema relevante que exija intervenção estatal;

**b)** possibilidade de resolução do problema, com ações necessárias e factíveis; e

**c)** competência ou responsabilidade pública.

Quando há a convergência dessas três condições, abre-se uma oportunidade de mudança.

As propostas que satisfaçam critérios como viabilidade técnica, aceitabilidade pública, receptividade por parte dos políticos e rigidez orçamentária tem mais probabilidade de aceitação.

Um problema sem solução não tem a mesma chance de outro com proposta de solução, assim como propostas sem apoio político tem menos possibilidade de serem decididas do que aquelas que tem apoio.

Ou seja, para ser priorizado, um problema precisa de um patrocinador ou de atores que se sensibilizem com ele; o problema precisa ter resolatividade e sua solução deve ser da competência ou responsabilidade do governo ou do Estado.

Portanto, requer – além da ligação entre o problema e a solução –: a) vontade ou pressão política e social, b) condições objetivas (disponibilidade orçamentária, por exemplo), e c) capacidade técnica para revolver o problema.

### 10.3 – Poderia detalhar melhor as três condições para o ingresso de um tema na agenda governamental?

O cientista político John Kingdon (1995) desenvolveu a teoria dos múltiplos fluxos para explicar como é despertado o interesse das autoridades para agendas no ambiente de políticas públicas. Para tanto, propôs três dinâmicas ou condições: a) a dos problemas, b) a das alternativas, e c) a da política.

No primeiro fluxo, que trata da dinâmica “dos problemas”, o autor chama atenção para os três mecanismos de percepção que fazem com que as autoridades tomem conhecimento ou reconheçam um problema para efeito de sua inclusão na agenda governamental, quais sejam:

- a) indicadores (político, econômico, social, cultural, ambiental etc);
- b) eventos, crises e símbolos (catástrofes, epidemias, guerras etc); e
- c) feedback (reclamação ou avaliação de política em curso).

Cada mecanismo possui funções específicas: os indicadores medem a magnitude de uma situação; os eventos-foco são símbolos poderosos, como desastres, crises e experiências pessoais; e o feedback ou reação a um estímulo, pode ser formal, como monitoramento e avaliação de seus próprios programas, ou informal, como uma reclamação no Congresso, etc.



A magnitude dos índices de pessoas infectadas pelo mosquito *Aedes aegypti* – que provoca a dengue, a febre amarela, a Chikungunya e o Zika vírus – foi o que chamou a atenção do governo para o problema, levando-o a tomar uma providência, como a determinação de intensificar medidas para erradicar o vetor e criar uma vacina.

No segundo fluxo, o das políticas, o elemento que facilita a inclusão de um tema na agenda é a existência ou disponibilidade de alternativas ou soluções para o problema que se deseja enfrentar.

Nessa perspectiva, o consenso em torno da alternativa ou solução no âmbito das comunidades ou geradores de políticas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, entre outros) é construído com base no compartilhamento de uma preocupação, na persuasão e na difusão de ideias, com foco: a) na viabilidade técnica; b) na aceitação pela comunidade; e c) em custos factíveis.

O fluxo de políticas ou de alternativas, segundo o autor, não exerce influência direta sobre a oportunidade da agenda. As alternativas e soluções, elaboradas por comunidades e geradores de políticas, chegam à agenda apenas quando problemas percebidos ou demandas políticas criam oportunidade para essas ideias.

Algumas soluções recebem maior atenção do que outras porque há a difusão das ideias junto às comunidades de políticas. Ou seja, as pessoas, em especial os “empreendedores de políticas”, procuram difundir as ideias e levá-las a diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas, mas também o público em geral.

Por fim, no fluxo da política são três os elementos propulsores da agenda, cujo consenso é construído pela negociação e pela barganha, que estão associados: a) ao clima ou humor nacional; b) às forças políticas organizadas; e c) à mudança governamental (CAPELLA, 2005).

O clima ou o humor nacional é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões. Dependendo de sua direção, ele pode favorecer ou não a germinação de certas ideias.

Por exemplo: as dez propostas de combate à corrupção do Ministério Público encaminhadas à Câmara dos Deputados em 2016 tem grandes chances de aprovação no Congresso. O clima do momento, em função da operação Lava-Jato, é favorável a essa iniciativa.

A pressão das forças organizadas, o processo eleitoral e a mudança de governo são os maiores propulsores da mudança na agenda governamental.

O apoio ou oposição das forças organizadas a uma determinada questão sinaliza o consenso ou o conflito numa arena política. Dependendo de sua direção, elas podem viabilizar ou inviabilizar uma questão alternativa.

A troca de governo, a alternância no poder, como a mudança na composição do Congresso, também são momentos propícios para alterações de agenda.

## 10.4 – O que são “empreendedores de políticas”? Qual o seu papel?

Segundo Rúa e Romani (2013), a política pública depende crucialmente dos chamados “empreendedores políticos” ou de políticas públicas. São indivíduos que tomam a iniciativa de patrocinar mudanças nas políticas públicas. A partir da sua ação, os agentes governamentais passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras.

Eles agem para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, a partir do convencimento dos decisores. Segundo aponta Mintrom (1997), desempenham um papel chave na identificação de problemas de políticas, de modo que tanto atraiam a atenção de tomadores de decisão quanto indiquem respostas apropriadas. Desenvolvem estratégias para apresentar suas ideias e assegurar a sua credibilidade.

Para isso, eles atuam por meio de comunidades de políticas, compostas por especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Dedicam muito tempo a construir redes de relacionamentos dentro e em volta do governo, fazendo contatos, argumentando e persuadindo outros a apoiar suas ideias de políticas.

A formação da agenda, por sua vez, também depende dos atores políticos ou *stakeholders*.

## 10.5 – Quem são os atores políticos ou stakeholders e como são classificados?

Atores, para este efeito, são os protagonistas do processo político. Ou seja, são as pessoas ou instituições interessadas ou afetadas pelos temas objeto de debate na sociedade ou no governo



que atuam sobre eles. Genericamente, podem ser divididos em:

**a) atores públicos** – partidos, parlamentares, burocratas, tecnocratas, juízes, etc;

**b) atores privados** – empresários, trabalhadores, estudantes, sindicatos, associações, etc;

**c) agentes internacionais** – ONU, OMC, OCDE, UNESCO, Banco Mundial, FMI, etc; e

**d) formadores de opinião** – mídia, artistas, jornalistas, pesquisadores, etc.

Os atores, por sua vez, podem ser classificados em duas categorias:

**a) governamentais** – presidente da República, burocratas da alta direção, funcionários de carreira, diplomatas, parlamentares, funcionários do Poder Legislativo e membros do Judiciário e do Ministério Público, governadores de estado e prefeitos, dirigentes e servidores, empresas públicas e organizações governamentais diversas.

**b) não-governamentais** – grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, professores, organismos internacionais, sindicatos, associações civis de representação de interesses, partidos políticos, empresas, celebridades formadoras de opinião, imprensa, movimentos sociais, ONGs, etc.

Podem, ainda, ser classificados segundo a tipologia por grau de exposição, nas categorias:

**a) atores visíveis** – recebem atenção da imprensa e do público, como o presidente da República, ministros de Estado, assessores de alto escalão, lideranças parlamentares, líderes de partidos políticos, movimentos sociais, entidades da sociedade civil de grande visibilidade, como MST, OAB, centrais sindicais, FIESP, FEBRABAN, CNI e CNBB.

Sua função é de representação e tem por objeto dar legitimidade e sustentação política ao grupo ou segmento que representa. Falam para fora ou para o público externo à organização.

**b) atores invisíveis** – são os burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários de parlamentares, além de lobbies e de ocupantes de cargos de livre provimento no governo vinculados aos movimentos sociais ou a grupos de interesse específicos. São conhecedores das leis e dos procedimentos. Dominam os ritos, as ferramentas e os processos de formulação das políticas públicas em seus setores de atuação.

Sua função é mais técnica e destina-se a dar suporte técnico e segurança às decisões, com suas capacidades de formulação – falam para dentro.

Os atores visíveis têm mais influência sobre a formação da agenda, enquanto os invisíveis são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão.

Um tipo de ator que vem tendo cada vez mais relevo nas políticas públicas são os juízes, que, por meio de liminares ou sentenças de mérito, impõem com frequência medidas que afetam o processo decisório. Ora determinando o cumprimento das leis e assegurando o exercício de direitos, ora impedindo que decisões sejam adotadas ou implementadas, os juízes têm tido influência muito expressiva nas políticas públicas, dando origem ao que se considera “judicialização das políticas públicas”, como no caso da garantia de acesso a medicamentos de alto custo e procedimentos médicos no âmbito do Sistema Único de Saúde, a concessão de benefícios previdenciários, etc.

## 10.6 – Por que os problemas entram e desaparecem da agenda governamental?

De fato, os problemas entram e saem da agenda por uma série de razões.

A primeira é que a defesa de causas tem custos, as pessoas precisam estudar, comparecer a eventos, participar de reuniões de debates, elaborar documentos, procurar parceiros e tentar alianças em favor de sua causa. E nem sempre as pessoas ou as instituições perseveram nessa busca.

A segunda é que limitações de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de vontade política ou de pressão popular podem impedir que um problema, por mais relevante que seja, entre ou permaneça na agenda.

Segundo Kingdon (1995), os problemas desaparecem da agenda basicamente porque:

- a) as pessoas se frustram pelo fracasso e se negam a investir mais de seu tempo em causa perdida;
- b) as situações que chamam atenção para um problema podem mudar (indicadores em queda ou fim de uma crise);
- c) as pessoas podem se acostumar com uma situação ou conferir um outro rótulo ao problema;
- d) outros itens surgem e colocam de lado antigas prioridades; e



e) pode haver ciclos de atenção, altas taxas de crescimento e novidades que surgem e desaparecem.

Enfim, trata-se de um processo dinâmico e complexo, que depende de uma série de variáveis, e com forte influência política, oscilando de acordo com a conjuntura.

## 11. No que consiste a formulação de alternativas ou de políticas públicas?

A formulação de alternativas, uma das fases mais importantes do ciclo de políticas públicas, é o momento de definir os objetivos e promover a escolha de solução para os problemas incluídos na agenda política, a partir da avaliação dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível. Compreende o estudo dos impactos econômicos, sociais, políticos e jurídicos, à luz de valores, princípios e leis empregadas pelos agentes públicos na formulação de políticas públicas.

Essa fase consiste na elaboração dos métodos, programas, estratégias e ações que poderão levar ao atingimento dos objetivos. Trata-se de um processo de definição, análise, rejeição ou aceitação de opções a serem consideradas ou adotadas. É o momento da descoberta de ações possíveis. E cada alternativa requer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros.

Em geral, esse trabalho tem suporte em três técnicas (DUNN, 1993 *apud* SECCHI, 2012): a) projeções ou prognósticos, que consistem na observação de tendências; b) predições ou dedutivos, com base no emprego de teorias ou analogias; e c) conjecturas ou intuições, com base na formação de juízo de valor. Cada técnica, sem prejuízo de suas especificidades, trabalha com informações qualitativas e quantitativas, produto de experiência, de indicadores e debates.

É, portanto, o momento de filtragem, de seleção e controle de agenda em que os analistas de políticas e outros atores envolvidos – após disputas, enfrentamentos e argumentações exaustivas – sintetizam o que esperam que seja o resultado da alternativa proposta.

### 11.1 – O Poder Executivo utiliza algum roteiro que oriente a formulação dos atos legais?

Sim. O Poder Executivo Federal, por intermédio do Decreto nº 4.176, de 2002, em decorrência da entrada em vigor da Leis Complementares nºs 95/98 e 107/01, que regulamentam o pará-



grafo único do art. 59 da Constituição Federal, define um roteiro que deve ser seguido pelos formuladores de políticas públicas, consistindo na resposta às seguintes perguntas:

- a) deve ser tomada alguma medida legal?
- b) se nada for feito, qual é a implicação?
- c) a iniciativa deve ser do governo federal ou de outro ente da federação?
- d) a medida possui impacto orçamentário e está dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária?
- d) que outras alternativas existem para enfrentar o problema?
- e) qual o instrumento mais adequado para disciplinar a matéria?
- f) a medida deve ser provisória ou permanente?
- g) o ato proposto afeta direitos fundamentais ou garantias constitucionais?
- h) a proposta corresponde às expectativas dos cidadãos?
- i) há necessidade de instituição ou aumento de tributo e com que fundamento constitucional?
- j) a relação entre custos e benefícios é equilibrada?
- k) o ato normativo constitui a melhor forma de intervenção governamental?
- m) o texto está redigido de forma clara e transparente?

Portanto, a produção de atos normativos – leis, decretos e outros regulamentos – independentemente da origem ou motivação, deve passar por um verdadeiro funil, no qual é muito difícil ou pouco provável que o chefe de governo não saiba exatamente o que está assinando.

Contudo, no dia a dia, é muito raro que esse roteiro seja seguido à risca. Ainda existe um grande espaço para que a tomada de decisão ocorra sem fundamentação adequada, e até mesmo sem a avaliação de seus impactos e efeitos. Por vezes, isso ocorre devido à urgência, mas, em alguns casos, em face dos interesses envolvidos e da falta de condições político-administrativas para submeter o processo decisório a um escrutínio público.



## 12. No que consiste a tomada de decisão?

A tomada de decisão é o processo de preferência dos atores, que tem a responsabilidade de escolher a alternativa mais apropriada entre as várias ações disponíveis. Envolve a identificação de um problema específico e a escolha de uma ação para resolvê-lo ou para aproveitar uma oportunidade, segundo a definição de Stoner e Freeman (1995, *apud* Jamil, 2006).

Trata-se do momento de escolher alternativas, de aceitação ou negação, e 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.

Pressupõe o conhecimento das respostas às indagações do item anterior (Decreto 4.176/02) para que possa decidir não apenas sobre o instrumento normativo adequado, se emenda constitucional, lei, decreto, portaria, resolução, mas também sobre conteúdos, recursos, impactos, resultados e prazos.

Nessa fase, o método de tomada de decisão, ou seja, a definição dos procedimentos a serem adotados é tão importante quanto a própria decisão.



## 13. No que consiste a implementação de políticas públicas?

Conceitualmente, a implementação é o conjunto de atividades que segue declarações de intenção oficiais ou governamentais (leis, decisões judiciais, decretos) sobre as metas de programa e os resultados desejados, envolvendo ações (e inações) por uma variedade de atores, especialmente os burocratas, projetadas para colocar os programas em efeito, de forma ostensiva, de modo a atingir os objetivos.

A implementação é a fase de concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, ou seja, é o momento de converter intenções em ações. É a fase cuja ação é estipulada durante a formulação das políticas e que produz **resultados/produtos ou serviços prestados** (outputs), **efeitos intermediários** (outcomes) e **impactos** (impacts).

Refere-se à tentativa de adoção de projetos ou programas governamentais e porque tais programas e projetos são efetivamente levados a cabo (ou não).

A implementação, portanto, consiste na definição de um método, considerado o mais adequado, para a implementação mediante capacidade administrativa, liderança e coordenação.

O método, por sua vez, pode ser centralizado ou descentralizado, de cima para baixo ou de baixo para cima, ou, ainda, vertical ou horizontal, dependendo das características e complexidade da política pública. 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.

Os resultados e impactos obtidos nessa fase nem sempre correspondem aos previstos na fase de formulação. Uma política pode ser bem desenhada, e ainda assim ser completamente inefetiva se não é bem implementada ou aplicada.

Em grande medida, a qualidade da implementação e aplicação dependerá da extensão em que os formuladores de políticas tenham incentivos e recursos para investir em capacidades.

Há um número muito grande de fatores externos que podem influenciar a implementação. Para a implementação prosseguir sem maiores problemas, todos ou quase todos esses fatores externos devem ser favoráveis ou pelo menos neutros. Qualquer um ou algum que seja desfavorável pode inviabilizar todo o processo de execução de várias maneiras.

Segundo PRESSMAN e WILDAVSKY (1984), o início do processo de implementação ocorre no momento da transformação da política em programa, isto é, quando por ação de alguma autoridade governamental, são criadas as condições iniciais necessárias à implementação.

Segundo Maria das Graças Rua (1998), há estudos que indicam dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita:

- 1) as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- 3) não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- 5) esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;

6) deve haver uma só agência implementadora, que não dependa de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;

7) deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;

8) ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;

9) é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e

10) os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

A implementação deve ser vista como um processo em evolução, pois novas circunstâncias estão sempre sendo enfrentadas, o que permite atualizar as ideias subjacentes à implementação. Ao ser implementada, a própria política pode ser alterada, seja devido a problemas não previstos, dificuldades insuperáveis, indisponibilidade de recursos, mudanças no contexto, tais como reações adversas dos grupos afetados, e até mudanças de orientação política.

## 14. No que consiste a avaliação de políticas públicas?

A avaliação, que tem caráter preventivo, corretivo e de prestação de contas, é tida como um ato de gestão e deve ser feita a partir de diagnóstico e monitoramento com a finalidade de conhecer o calendário de eventos e seus possíveis obstáculos de natureza jurídica, legal, econômica, política, social ou ambiental, entre outros, para superá-los dentro da programação de prioridades do governo.

Em geral, a avaliação acontece em três diferentes etapas da implementação da política: antes, durante e depois. A primeira etapa consiste num amplo diagnóstico para prevenir erros. A segunda refere-se ao monitoramento para corrigir eventuais erros na execução. E a terceira serve para prestar contas.

Entre outras funções, o processo de avaliação deve promover e melhorar a cooperação entre os atores envolvidos na implementação da política pública, contribuir para reduzir incertezas e evitar problemas, além de cobrar eficácia, eficiência e sustentabilidade da política ou do empreendimento.

Seu papel, portanto, é justificar as ações e explicar as decisões.



## 15. O que significa a extinção da política pública?

A extinção, como o próprio nome já diz, acontece quando se encerra o ciclo da política pública ou quando ela é descontinuada ou substituída por outra.

Em geral, isto acontece quando: a) o problema é resolvido; b) o programa ou leis foram avaliados como ineficazes ou ineficientes; e c) o problema perdeu importância para os governantes.

As políticas públicas, em todo o seu ciclo, por determinação constitucional e legal, devem estar previstas e autorizadas no orçamento público, objeto de leis específicas.



## 16. O que se entende por orçamento público?

O orçamento público reflete as prioridades e opções políticas dos governantes em relação ao papel a ser desempenhado pelo Estado, ao estimar a receita (arrecadação), inclusive com a previsão de renúncias e incentivos fiscais, assim como definir as formas e os limites de gastos, inclusive as despesas financeiras.

É a expressão da disputa entre quem financia as atividades do Estado e suas políticas públicas, como grupos sociais e segmentos econômicos, e quem se beneficia dos bens e serviços pagos com esses recursos públicos. Sintetiza a disputa alocativa e os projetos de transformação que a sociedade deseja.

Para Oliveira (2009), é na elaboração do orçamento público que são tomadas as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos. Logo, o tamanho e a destinação do orçamento público expressa a correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade. Deve-se considerar que, na montagem do orçamento, cerca de 90 % das receitas é necessariamente destinado ao atendimento das despesas obrigatórias, a exemplo das despesas com transferências constitucionais e legais, benefícios previdenciários, despesas com pessoal e encargos sociais e outras obrigatórias. Nesses casos, portanto, é a legislação permanente que, na prática, define a alocação dos recursos, já que o orçamento assume papel meramente declaratório. Assim, o momento da ação política na discussão das políticas públicas é antecipado para a etapa da formulação das normas e das leis.

Na opinião de Flavio Tonelli Vaz, na apresentação “Orçamento Público: Introdução”, (2014), o orçamento público é um instrumento privilegiado de: a) intervenção na realidade e de cons-



trução de projetos, porque equaciona problemas e implementa transformações; b) planejamento e acompanhamento, mediante um processo que coordena as decisões sobre gastos e permite aferição de resultados; c) definição das disputas alocativas de modo organizado; e d) registro, fiscalização e controle sobre a arrecadação e os gastos, além da possibilidade de responsabilização do governante.

Conceitualmente, orçamento público, no sentido amplo, envolve um processo que se inicia pelo planejamento, onde são definidos os planos e programas, e as prioridades do governo para determinado período. Estimada a receita de cada exercício, as despesas orçamentárias devem ser suficientes para prover a manutenção das atividades do Estado, e a execução das políticas públicas adotadas pelo governo.

Para o professor e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Aliomar Baleeiro (2000), em sua clássica definição datada de 1955, orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por certo período de tempo e em pormenor, a realização das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica e geral do País, assim como a arrecadação das receitas criadas por lei”. Embora a definição destaque o caráter autorizativo do orçamento público, há inúmeros casos de despesas que tem caráter obrigatório.

No Brasil, como regra, a atitude do cidadão em relação ao orçamento público é de distanciamento, com base na falsa ideia de que se trata de tema para especialista, quando, na verdade, é uma peça política, um processo de escolhas políticas, de definição de prioridades. O orçamento público é o meio pelo qual se torna concreto um direito, uma política pública. Sem ele, os enunciados de direitos sociais não passariam de enunciados e continuariam como um campo abstrato, sem efetividade.

O orçamento público é composto pelas leis de meios, previstas nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, que definem os limites e as peças que formam o ciclo orçamentário no plano federal. Embora haja similaridade nos três níveis de governo, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios fixam prazos diferentes no envio ao Legislativo e nos prazos para apreciação das peças orçamentárias.

Há três tipos de leis orçamentárias: a) plano plurianual; b) lei de diretrizes orçamentárias; e c) lei orçamentária anual, que, pelo princípio da unicidade, também inclui os créditos adicionais (suplementar, especial e extraordinário).

## 17. O que é ciclo orçamentário?

O ciclo orçamentário, no sentido amplo, é um conjunto de etapas do processo de planejamento e orçamento público. Um conjunto de instrumentos legais definem as diretrizes, as metas e a alocação de recursos para a formulação e implementação das políticas públicas. Ele é materializado basicamente por três peças legais, que se caracterizam mais pela compatibilidade e complementariedade do que por hierarquia, ainda que a segunda dependa da primeira e a terceira da segunda: a) o PPA, b) a LDO, e c) a LOA. Os prazos para envio e votação no Legislativo podem variar nos planos federal, estadual e municipal, conforme especificado na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do Município.



O Plano Plurianual (PPA) expressa o programa do governo eleito ao definir o cenário ou o planejamento governamental para um período de quatro anos, cuja implementação é obrigatória para o setor público e indicativo para o setor privado. A lei do PPA define os programas orçamentários, designa as principais ações que serão desenvolvidas e estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Sua vigência tem início no segundo ano do mandato de um governo e término no primeiro ano do governo seguinte.

O PPA, no caso da União, precisa ser enviado ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro do primeiro ano de mandato (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa (22 de dezembro). Deve ser aprovado no Congresso até o final da sessão legislativa. No entanto, na ausência de sanção, não é incomum a ocorrência de atrasos na votação do PPA. Para evitar a aprovação da LOA antes do PPA, o art. 76 da Resolução do Congresso Nacional (Res. nº 1, de 2006) determina que a apreciação da LOA não pode ser iniciada antes da aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei do plano plurianual.

A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) define as diretrizes para o orçamento, fixa a política de gasto do governo e orienta o processo orçamentário anual. Compreende as metas e prioridades da administração pública no ano seguinte. No caso da União deve ser encaminhada anualmente ao Congresso até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho), sob pena de o Congresso não entrar em recesso.

As diretrizes orçamentárias da União para 2017 compreen-

dem, por exemplo: I - as metas e prioridades da administração pública federal; II - a estrutura e organização dos orçamentos; III - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União; IV - as disposições para as transferências; V - as disposições relativas à dívida pública federal; VI - as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes; VII - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; VIII - as disposições sobre alterações na legislação e sua adequação orçamentária; IX - as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves; X - as disposições sobre transparência; e XI - as disposições finais.

Foi inserido, pela primeira vez, na LDO para 2017, dispositivo que fixa limite para a despesa primária total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esse limite é a previsão dos pagamentos desse tipo de despesa a serem efetuados em 2016, corrigida pela estimativa proposta pelo Poder Executivo da variação, para o período de janeiro a dezembro deste mesmo ano, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. O texto da LDO antecipa os efeitos da PEC nº 241, de 2016, que fixa esse limite pelo prazo de vinte exercícios financeiros, e que ainda está em discussão no Congresso Nacional.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, organiza e aloca os recursos, o que permite o custeio e a implementação das políticas públicas. A LOA compreende o orçamento fiscal e da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. É a LOA que estima a receita e fixa a despesa que a Administração Pública está autorizada a gastar. Deve ser enviada ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro). Se o PLOA não for aprovado até o final do exercício anterior à sua vigência, o governo fica autorizado a gastar até 1/12 avos por mês (duodécimo) até a sua aprovação e transformação em lei. Essas regras de autorização de gasto para o caso de não-aprovação da LOA podem não ser escolhidas. Em tese não há autorização para gastar sem orçamento, porém, tem sido incluída nas LDOs autorização para assegurar o duodécimo em caso de atraso na aprovação do PLOA. O orçamento, necessariamente, precisa conter os recursos que serão utilizados em todas as despesas públicas, inclusive aquelas correspondentes às políticas monetárias.

O orçamento anual registra todas as receitas e despesas da União, inclusive as relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão. Destaque-se, entretanto, que o refinanciamento da dívida pública (rolagem) não caracte-

riza desembolso, exceto a correção monetária, já que se trata de operação que consiste apenas na colocação de novos títulos no mercado em substituição aos que estiverem vencendo. Já em relação aos juros e encargos da dívida, embora possa haver pagamento sem superávit, a regra é só haver desembolso se houver superávit.

Além das três peças orçamentárias (PPA, LDO e PLOA) existem os créditos adicionais, que podem promover mudanças na alocação de valores. Os decretos de programação financeira estabelecem um cronograma de despesas para compatibilizar com o ritmo das receitas. Assim, se a receita efetivamente arrecadada mostrar sinais de que a receita estimada na LOA não vai se confirmar, a frustração deve ser compensada pela redução de despesas discricionárias (não obrigatórias). Isso é feito, durante a execução, pelos decretos de contingenciamento.

O ciclo orçamento, portanto, representa um conjunto de etapas superpostas de planejamento, execução, controle, avaliação e correções de rumo, previstas em instrumentos legais que definem as diretrizes, metas e alocação de recursos para a formulação e implementação de políticas públicas.

As leis do ciclo orçamentário são de iniciativa privativa do Poder Executivo, cabendo ao Legislativo a prerrogativa de aprová-las, inclusive com modificações. Mas, a gestão orçamentária e financeira do Tesouro Nacional é do Poder Executivo, que tem o poder de iniciativa e de veto. Além disso, é responsável pela maior parte das políticas públicas, viabilizadas, em última instância, na etapa da execução financeira (Caixa do Tesouro). Há, entretanto, alguns instrumentos de ordenamento orçamentário do Legislativo, do Judiciário e dos órgãos com autonomia orçamentária e financeira. As etapas de avaliação e controle são exercidas por toda a sociedade, e pelo Parlamento que tem prerrogativas de controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Há disposições constitucionais e legais que disciplinam o que deve ser aplicado em várias despesas, nas diversas áreas de governo, e como devem ser utilizadas várias das receitas que compõem o orçamento.

Por fim, registre-se que os prazos rígidos, que são constitucionais, em relação às peças orçamentárias, são obrigatoriamente observados pelo Poder Executivo, mas no Poder Legislativo nem sempre esses prazos são cumpridos. Há dezenas de exemplos em que as peças orçamentárias são aprovadas após o prazo limite e, exceto no caso da LDO, que impede o recesso do Congresso, nada acontece nos demais casos.

## 17.1 – Em que momento o movimento social/sindical pode participar, direta ou indiretamente?



O movimento social deve disputar recursos orçamentários para financiar as políticas públicas que distribuam renda e promovam a inclusão social, tanto no Poder Executivo, que tem iniciativa privativa sobre a matéria, quanto no Congresso Nacional, a quem compete emendar e aprovar o orçamento.

No Poder Executivo, deve exigir dos governantes que promovam consultas públicas e escutem os setores organizados, não apenas como forma de preencher lacunas de informações, mas também como meio de legitimar a política pública, com o apoio da sociedade. Cada poder, órgão e também cada ministério setorial deveria promover consultas, além do Ministério do Planejamento, que consolida a peça orçamentária. Essa iniciativa já seria um passo importante, que, no caso da União, antecederia ao orçamento participativo, que é um bom exemplo de participação popular.

No caso do Poder Legislativo, além da exigência de audiências públicas no âmbito das comissões temáticas, que tem direito a emendas, e na comissão de orçamento, responsável pela discussão e votação das peças orçamentárias, deve pressionar os parlamentares para que direcionem suas emendas para custear as políticas públicas de interesse social.

O Poder Legislativo detém um papel central, tanto na fiscalização e aplicação do orçamento, quanto na sua discussão, modificação e aprovação. É função do Congresso Nacional, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, cabendo-lhe, na forma do art. 71 da CF, por intermédio do Tribunal de Contas da União, exercer o controle externo relativo à execução do orçamento, apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da República, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta.



## 18. Que parâmetros legais são considerados na elaboração das peças orçamentárias, como PPA, LDO e LOA?

No plano Federal, além das diretrizes dos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, os principais parâmetros a serem observados estão fixados na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que define as balizas e os limites do administrador público, e na Lei nº 4.320/1964, que estabelece

normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Embora tenha sido aprovada como lei ordinária, a Constituição de 1988 deu à Lei nº 4.320/1964 status de Lei Complementar.

O governante, respeitada a legislação de finanças públicas, deveria elaborar as três peças do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) sempre em sintonia com o programa de governo sufragado nas urnas.

## 19. Como é organizado o Orçamento Geral da União?

O Orçamento Geral da União é uno, porém é classificado por esfera, cuja finalidade é identificar se a despesa é do orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimento das estatais, conforme disposto no parágrafo 5º do Art. 165 da Constituição.

O orçamento público anual compreende:

**a) orçamento fiscal**, referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Inclui as despesas de custeio e manutenção da máquina, como pessoal, aquisição de material, aluguéis, etc, além dos gastos com pagamento e rolagem da dívida pública federal (refinanciamento, juros e amortizações);

**b) orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

**c) orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Inclui as despesas com saúde, previdência e assistência social e com o seguro-desemprego.

Eventuais lacunas ou insuficiências serão equacionadas mediante a edição de créditos adicionais, que depende de autorização prévia do Poder Legislativo.

## 20. O que são créditos adicionais e como são classificados?

Segundo a Lei nº 4.320, de 1964, Créditos Adicionais, como instrumentos de ajuste orçamentário para corrigir distorções durante a execução orçamentária, são as autorizações de despesas



não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária, que podem ser classificadas em três modalidades: a) suplementares; b) especiais; e c) extraordinárias. A sua abertura, porém, conforme as disposições constantes das LDO's e das LOA's correspondente, passou a ser condicionada à compatibilidade com o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas para o ano.

Os créditos suplementares se destinam a reforçar dotação orçamentária já existente no orçamento do exercício financeiro corrente, porém, considerada insuficiente. São abertos por decreto, mas autorizados por lei, observados os limites fixados na Lei Orçamentária. Em 2015, esse limite era de 20% de cada subtítulo. Em 2016, foi reduzido para 10%, mas o Congresso alterou, em setembro de 2016, para 20%. E o PLOA para 2017 pretende aumentar para 30% a margem de liberdade para alterações do Orçamento por decreto.

Os créditos especiais se destinam a financiar programas novos ou despesa para a qual não havia dotação orçamentária específica no orçamento em vigor. Também são abertos por decreto, sendo autorizados por lei.

A fonte de recursos para a abertura de créditos suplementares e especiais são as seguintes: a) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; b) os provenientes de excesso de arrecadação, inclusive as operações de crédito autorizadas; c) a reserva de contingência; e d) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei.

Os créditos extraordinários, por sua vez, são abertos por intermédio de medida provisória para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 e no parágrafo 3º do art. 167 da Constituição Federal.

## 21. Quais são as fases ou dimensões do orçamento público?

O orçamento público possui várias dimensões, conforme aponta o Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc (2013) em seu "Manual de Formação em Orçamento e Direitos – Orçamento Público para a Promoção de Direitos Humanos", que destaca as dimensões consideradas estruturantes para: a) a legal; b) a política; c) a econômica; d) a de planejamento e financeira; e e) a de direito.



A dimensão legal se caracteriza pelo fato de o orçamento público ser uma lei, que estabelece os parâmetros legais para a realização de receita e a execução de despesas em determinado período de tempo, em conformidade com os limites definidos na Constituição e em leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A dimensão política está associada ao fato de que o orçamento é uma peça de negociação política, própria do Estado Democrático de Direito, elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo. Situa-se, pois, na esfera da negociação em face da disputa pelos diferentes segmentos da sociedade por mais recursos para as políticas públicas de seu interesse. Como os recursos são escassos, a dimensão política organiza o processo decisório e promove a interação das diversas forças para a produção de uma solução, preferencialmente mediante consenso.

A dimensão econômica, por sua vez, está relacionada ao cumprimento das funções econômicas do Estado, por intermédio das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, além do fato de que o orçamento afeta a economia e é afetado por ela.

A dimensão de planejamento, uma importante ferramenta de gestão, consiste na administração dos recursos públicos, na definição de metas, objetivos, controle e avaliação de desempenho das políticas públicas, das instituições e de suas regências.

A dimensão financeira, por seu turno, é a que sistematiza, por meio de categorias apropriadas, as entradas (receitas) e as saídas (despesas), facilitando o controle desses dois fluxos.

A dimensão dos direitos, por fim, constitui-se em instrumento para a ampliar a destinação, ainda que de forma gradual e progressiva, de recursos para a promoção de direitos, especialmente os direitos humanos e sociais.

## 22. Que princípios devem reger o orçamento público?

Os princípios orçamentários se destinam a dar estabilidade e consistência, além de primar pela transparência e o controle pelo Poder Legislativo e outras instituições da sociedade, uma vez que se trata de recursos arrecadados compulsoriamente de toda a sociedade, que devem ser revertidos em favor da coletividade, com a melhor aplicação possível.

Assim, o orçamento público deve ser organizado e apresentado de maneira a facilitar a compreensão, tanto pelos executores e órgãos de fiscalização e controle, quanto pelos cidadãos interessados ou por ele afetados.



Nessa perspectiva, além dos princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), próprios da Administração Pública, há, dentre outros, dois princípios imprescindíveis na elaboração do orçamento público: clareza e transparência. A doutrina considera e recomenda, além destes princípios, que se observe os princípios da simplicidade, da descentralização e da responsabilização, bem como os seguintes na concepção e execução das leis orçamentárias:

**1) princípio da legalidade** – somente mediante lei, a Administração Pública pode prever receita ou criar despesa, devendo observar as limitações legais e as vedações constitucionais;

**2) princípio da reserva de iniciativa** – iniciativa privativa do Poder Executivo;

**3) princípio da universalidade** – o orçamento deve conter todas as receitas e despesas;

**4) princípio da unidade/totalidade** – há apenas uma única lei orçamentária para o exercício financeiro. Essa lei contém os três orçamentos - Fiscal, Investimento das Estatais e da Seguridade Social;

**5) princípio da anualidade/periodicidade** – o orçamento deve ter sua vigência limitada a um exercício financeiro, que, no caso brasileiro, coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro), exceto para os créditos adicionais (especiais e extraordinários) autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, que serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente;

**6) princípio da exclusividade/pureza** – a lei orçamentária não poderá conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação das despesas;

**7) princípio da especialização/discriminação** – proíbe a autorização de despesas globais, determinando a demonstração da origem e a aplicação dos recursos. Os programas especiais de trabalho e a reserva de contingência são exceções;

**8) princípio da publicidade** – todo cidadão tem direito a ter acesso a qualquer informação necessária à fiscalização sobre a utilização de recursos públicos;

**9) princípio do equilíbrio** – As despesas não poderão ser superiores à previsão de receita e vice-versa;

**10) princípio do orçamento bruto** – todas as receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos ou totais, sem qualquer tipo de dedução;

**11) princípio da não-afetação das receitas (não-vinculação)** – exceto as previstas constitucionalmente, nenhuma receita de imposto (entendido imposto *stricto sensu*) poderá ser vinculada, reservada ou comprometida para atender certos e determinados gastos, no entanto, as receitas de contribuições sociais e econômicas podem ser vinculadas;

**12) princípio da programação** – o orçamento deve ter seu conteúdo e forma organizados sob a modalidade de programa;

**13) princípio da uniformidade** – os dados devem ser apresentados de forma homogênea nos exercícios, de tal modo que a classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento permitam comparações ao longo do período.

**14) princípio da clareza** – o orçamento deve ser apresentado de forma clara e objetiva, inclusive como instrumento de eficiência do governo e da administração; e

**15) princípio da transparência** – este princípio exige, além da ampla divulgação (das receitas, despesas, renúncias e outros programas), que seja de fácil compreensão para os executores, cidadãos e responsáveis pelo controle e fiscalização, de tal modo que todos saibam a origem e a destinação dos recursos.

Esses princípios pretendem, portanto, jogar luzes sobre todas as fases do processo orçamentário, desde a formulação até a execução. Ainda se aplicam todos os demais princípios da administração pública.

## 23. Poderia falar sobre os dois lados do orçamento: o da receita e o da despesa?

Sim. As receitas são oriundas da incidência de tributação (impostos, que tem destinação geral, e contribuições e taxas, que tem destinação específica) sobre a renda, o consumo, a propriedade, a folha de salário, a circulação e o consumo de bens e serviços, que poderão ser diretos (renda e patrimônio, por exemplo) ou indiretos (produção, consumo etc). Há ainda as receitas patrimoniais e as derivadas de serviços prestados pelos diversos órgãos e entidades públicas. Toda receita depende de legislação prévia.

Os tributos, quando comparados à renda dos contribuintes, podem ser classificados como regressivos, progressivos ou proporcionais. São regressivos os tributos que prejudicam os mais pobres por praticarem a mesma alíquota independentemente da renda do contribuinte. São progressivos aqueles que aumentam a alíquota à



medida que aumenta a renda do contribuinte e não são passíveis de transferência a terceiros. E os proporcionais são aqueles que consideram a renda do contribuinte (SALVADOR, 2010).

No geral, os tributos indiretos são regressivos e oneram proporcionalmente os mais pobres, enquanto os diretos são progressivos e, portanto, mais adequados do ponto de vista da justiça tributária.

Por outro lado, muitas vezes o governante se defronta com escolhas difíceis, exemplo daquela que confronta a decisão de aumentar a carga tributária ou permitir inflação maior. A primeira opção, normalmente, é ruim, porque atinge diretamente os produtos básicos consumidos pela maioria da população, gerando o chamado “imposto inflacionário”. Já quanto à política tributária, antes de tomar tal decisão, deve-se verificar se a arrecadação privilegia impostos diretos (renda pessoal), que incidem nos contribuintes com maior renda, ou os impostos indiretos, o que torna o sistema tributário mais regressivo e injusto. Deve-se igualmente acompanhar com todo cuidado o conteúdo das renúncias fiscais promovidas pelo governo, bem assim dos incentivos financeiros (subsídios, etc.), o que gera redistribuição da renda na sociedade, mas não necessariamente de forma saudável. O tema é realmente complexo.

Já as despesas governamentais, por sua vez, podem ser classificadas em duas categorias ou grupos:

**1.** Natureza obrigatória são aquelas cuja execução não pode ser suspensa discricionariamente ou por decisão do governante. São criadas por lei que define o valor e as condições da obrigação e define o favorecido (pessoa física, ente público ou privado), enquanto as despesas de natureza discricionárias, em tese, o governante pode realizá-las ou não.

São obrigatórias, por exemplo, as despesas com pessoal e encargos, as sentenças judiciais, as transferências constitucionais e legais, os benefícios previdenciários e outros benefícios criados por lei, como seguro desemprego, bolsa família, juros e encargos da dívida.

**2.** Natureza discricionária, por exemplo, são as destinadas à construção de escolas e postos de saúde, compra de equipamentos, investimentos em infraestrutura, como o PAC e o Minha Casa Minha Vida, ou as alocadas às políticas sociais, dentre outras.

Há ainda uma situação híbrida que pode ser identificada, por exemplo, com as despesas de saúde e educação, dentre outras. Essas despesas contem parcelas obrigatórias (pessoal, transferências a estados, DF e municípios), determinadas por lei. Mas, tem também despesas discricionárias, que o governo pode escolher. Todavia, há obrigações de gasto mínimo. Ele pode escolher o que fazer, mas tem que alocar um valor mínimo de recursos no total aplicado e várias ações aparentemente discricionárias tem que ser executadas para que o mínimo seja atingido.

As despesas obrigatórias, excluídos os gastos com juros e amortizações, consomem algo como 91,7% do orçamento para 2016. Com a exclusão dos dados sobre dívida pública, as principais despesas são previdência e assistência social, com 24,9% e pessoal ativo e inativo, com 20,6%.

O debate no Brasil sobre orçamento impositivo, nesse contexto, faz pouco sentido prático, já que a margem não impositiva da despesa não-financeira não passa de 9% do total do orçamento público.

## 24. Para efeito de controle e transparência, como são classificadas as despesas orçamentárias?

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. A classificação orçamentária é uma forma de organizar as informações de tal modo que facilite os cruzamentos e as respostas sobre o emprego dos recursos públicos.

Na estrutura atual do orçamento público, as programações orçamentárias estão organizadas em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras.

Aqui trataremos apenas da definição qualitativa da programação orçamentária, a qual deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional, classificação econômica, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação, conforme detalhado a seguir:



**Quadro 3. Programação qualitativa**

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?

<b>BLOCOS DA ESTRUTURA</b>	<b>ITEM DA ESTRUTURA</b>	<b>PERGUNTA A SER RESPONDIDA</b>
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública? Qual é o problema a ser enfrentado? Ou qual direito precisa ser assegurado?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela Política Pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Manual técnico de orçamento – MTO 2016.

As despesas, como se vê, são classificadas em grupos com o objetivo de identificar para quem ou para que se destinam os recursos. Apenas a título de ilustração, citaremos a resposta a quatro dessas perguntas.

A classificação por esfera orçamentária tem a finalidade de identificar a que orçamento pertence a despesa, se fiscal, da seguridade ou das estatais.

Já a classificação institucional tem o propósito de deixar claro quais são as unidades administrativas ou órgãos responsáveis pela execução orçamentária. Estão nessa classi-

ficação a Câmara, o Senado, os tribunais, os ministérios, etc.

A classificação por função, por sua vez, destina-se a agregar os gastos por áreas de atuação ou para as quais os recursos são alocados, como educação, saúde, transporte, direitos de cidadania, previdência social, etc.

A classificação pela natureza econômica da despesa, ou seja, se é despesa corrente (pessoal, encargos sociais, juros e encargos da dívida ou outras despesas correntes); despesa de capital (investimentos, inversões financeiras e amortizações da Dívida) ou reservas (contingência). A natureza econômica da despesa identifica ainda quem será responsável pela despesa, se a própria União, estados, municípios ou entidades privadas. E também a natureza do gasto, por exemplo, se é pagamento de pessoal, se é vencimento, horas-extras, adicionais, gratificações permanentes ou temporárias etc.

## 25. Quais são as principais despesas do Orçamento?

Para responder a esta pergunta, em primeiro lugar, independentemente das classificações orçamentárias das despesas do ponto de vista técnico já detalhadas nos itens anteriores, caberia efetuar a distinção entre os dois principais conjuntos de despesas orçamentárias em geral: as despesas não-financeiras (ou despesas primárias, no jargão orçamentário) e as despesas financeiras.

Estas últimas, que se constituem, basicamente, das despesas com amortização, juros e encargos das dívidas interna e externa, são aquelas que remuneram os investidores do mercado financeiro, dentre os quais se incluem pessoas físicas e jurídicas, sejam estas pequenas, médias ou grandes aplicadoras em títulos públicos. Assim, quando alguém faz uma aplicação (poupança, fundo de investimento, Tesouro Direto, etc) junto a um banco público ou privado, com frequência o agente financeiro nada mais faz do que adquirir Título do Tesouro Nacional, combinando liquidez, juros altos e risco baixo.

A remuneração dos títulos, contudo, depende de uma série de condições que, praticamente, são impostas pelo mercado financeiro ao governo. Nesse particular, a lógica do mercado é a de que quanto mais instável a economia e quanto maior o risco percebido pelo investidor, maior é a taxa de juro que o Tesouro Nacional tem que pagar para se financiar, elevando, conseqüentemente, suas despesas financeiras.

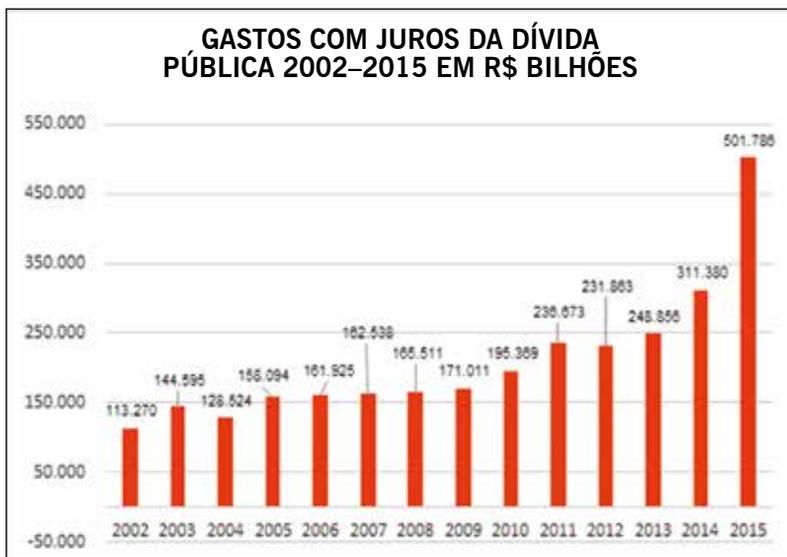
Por sua vez, as despesas não-financeiras (ou primárias) são todas as outras que compõem o portfólio das despesas governa-



mentais e que, na prática, dizem respeito diretamente ao atendimento às demandas da população, incluindo aquelas com o pagamento do contingente de pessoal que presta os serviços públicos, com o pagamento de benefícios previdenciários, as despesas com saúde, as despesas com educação e, marginalmente, as despesas com investimentos em transportes, energia e outros setores da atividade econômica.

Todavia, como regra, o governo federal enfatiza apenas a divulgação das despesas não-financeiras do orçamento, como se quisesse esconder do povo o tamanho da despesa com juros e com o principal da dívida. E a mídia, muitas vezes a serviço do mercado, simplesmente ignora essa informação ou minimiza sua divulgação, pois, quando se exclui da totalidade do orçamento público as despesas financeiras, o gasto da previdência, pessoal, saúde e educação ganha mais relevo.

A título de ilustração, basta dizer que só de juros e encargos da dívida pública, no exercício de 2015, foi gasto montante superior a R\$ 501 bilhões de reais. Ademais, se computados os gastos com juros e encargos de 2002 a 2015, em valores correntes, o montante ultrapassa R\$ 2,9 trilhões, como mostra o gráfico a seguir:



Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016.

Registre-se ainda, a título de ilustração, que se excluía a parcela de recursos destinada a transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 242.321,1 bilhões), a despesa total

prevista para ser executada pela Administração Pública Federal no projeto de lei orçamentária para 2017 atinge R\$ 3.399.469,97 trilhões, dos quais os gastos com despesas financeiras correspondem a R\$ 1.850.267,3 trilhão (sendo R\$ 1.383.191,3 trilhão de amortizações da dívida, R\$ 339.076,9 bilhões de juros e encargos da dívida e R\$ 127.999,1 bilhões de demais despesas financeiras), ou seja, 54,4% do total previsto no projeto de lei para 2017. Por outro lado, os gastos com despesas não-financeiras, descontadas as transferências constitucionais para Estados e Municípios, estão estimados em R\$ 1.316.309,3 trilhão, ou seja, 39,7% do total previsto no projeto de lei para 2017, cabendo destacar que, deste último montante, R\$ 306.858,27 bilhões se destinam ao pagamento de pessoal e encargos sociais e outros R\$ 562.359,4 bilhões se destinam ao pagamento de benefícios previdenciários. Excluídos os valores previstos na PEC 241/2016, resta o total de R\$ 1.279.961,40 trilhão, que será o teto de gasto da Administração Pública Federal em 2017.

No entanto, apesar desse significativo volume de despesas financeiras, as autoridades da equipe econômica, em suas entrevistas, atribuem o crescimento das contas públicas, invariavelmente, à elevação das despesas não-financeiras, desconsiderando qualquer intervenção que possa limitar, minimamente, o crescimento das despesas financeiras.

## 25.1 – É possível obrigar o governo a divulgar os gastos com juros, assim como divulga os gastos com pessoal, seguridade e educação?

Sim. E isso, na verdade, já é realizado de forma exaustiva no Portal da Transparência e nos inúmeros demonstrativos do Tesouro Nacional, com destaque para os relatórios da dívida<sup>5</sup>. Além disso, todas as despesas com juros, amortização e refinanciamento constam do orçamento e também dos relatórios de execução do Tesouro Nacional.

Assim, no que se refere ao acompanhamento das políticas públicas com despesas financeiras, o grande desafio é permitir a compreensão do complexo sistema do mercado financeiro relacionada à política monetária (inflação), política fiscal (orçamento) e juros da economia, e das motivações que levam o Comitê de Política Monetária (COPOM) a aumentar a taxa de juros, elevando o custo da dívida e, conseqüentemente, o volume das despesas financeiras orçamentárias.



<sup>5</sup> Vide os seguintes sites: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida-publica-federal>; <http://www.portaldatransparencia.gov.br>; <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>; <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize>

Existe ainda uma grande omissão governamental, e também da mídia, em explicar para a população como funciona o mercado financeiro; em que medida a taxa de juros é causa ou consequência dos proclamados desequilíbrios orçamentários; e qual é o papel do Banco Central nesse contexto.

O governo falha também em explicar, por exemplo, porque eventuais orçamentos deficitários por vários anos, no conceito do mercado, podem causar grande constrangimento ou dificuldade ao Tesouro Nacional, que se vê forçado pelo mercado a pagar juros maiores na colocação de seus títulos.

## 25.2 – O que é e para que serve o conceito de “resultado primário” no orçamento público?

O “resultado primário” é a diferença entre a “receita primária” do orçamento, que não considera as receitas financeiras do governo, e a “despesa primária”, que não considera as despesas financeiras, ou seja, os gastos com juros e encargos da dívida.

O resultado dessa “conta” pode ser positivo ou negativo e depende, basicamente, da arrecadação pública e da economia que o governo faz nas despesas primárias, especialmente cortando despesas de custeio e com investimentos.

Portanto, quando a receita supera a despesa, há “resultado primário” ou “superávit primário”. Quando ocorre o inverso, ou seja, a despesa supera a receita, há “déficit primário”, isto é, o governo tem que contrair empréstimos ou vender títulos do Tesouro para cobrir a diferença.

O “superávit ou resultado primário” é utilizado para pagar ou amortecer os juros da dívida pública. A geração de superávit, como regra, sacrifica o atendimento de demandas da população, especialmente a mais necessitada, seja por restrição de direitos seja por redução na oferta de bens, programas ou serviços públicos.

A alegação para a geração do “superávit primário” é a busca pela redução da relação dívida/PIB. Porém, em períodos de recessão, quando há contração do PIB, a geração desses superávits tem um custo social muito elevado, porque, além de o governo arrecadar menos, ele ainda se vê obrigado a fazer economia em suas despesas de custeio e de investimento.

O “resultado primário”, por sua vez, é diferente do “déficit nominal zero”, que pressupõe economizar o suficiente para pagar todas as despesas do governo, inclusive aquelas com o pagamento de juros.



Assim, quando se fala em “resultado primário”, está se falando, invariavelmente, da economia que o governo faz, geralmente com corte de despesa de custeio e de investimento, para pagar juros e tentar evitar o crescimento da dívida pública, sem que haja maiores preocupações em buscar outros caminhos que propiciem a limitação do crescimento dessa dívida, mediante a redução das próprias despesas financeiras, cujas taxas de juros estão, normalmente, entre as maiores do mundo.

## 26. Que ministérios são responsáveis pela elaboração do Orçamento e pela gestão financeira no Governo Federal?



São os dois principais ministérios da área econômica: o do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o da Fazenda, que cuidam do processo orçamentário e do controle da sua elaboração e da agenda de execução. São considerados os ministérios sistêmicos, aqueles que coordenam as ações dos demais ministérios, inclusive na condição de ordenadores de despesa, como integrantes da chamada Junta de Execução Orçamentária<sup>6</sup>, ao lado da Casa Civil.

O Ministério do Planejamento tem a missão de formular, promover, executar, acompanhar e avaliar o planejamento estratégico da gestão pública nacional, que inclui o orçamento federal, a coordenação de pessoal civil, a administração de recursos da informação, de informática e do patrimônio, bem como a iniciativa de organização e modernização administrativa da máquina pública.

Para os temas que interessam neste tópico, são duas as secretarias estratégicas do Ministério do Planejamento: a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, sucessora da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), responsável pela elaboração do PPA e pelas despesas de capital do orçamento, e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que administra o Sistema Central de Informação Orçamentária (SIDOR) e é a responsável por preparar, coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

O Ministério da Fazenda, por sua vez, é o órgão responsável pela formulação e execução da política econômica, que in-

<sup>6</sup> Apesar de funcionar regularmente a Junta não tem previsão legal nem em decreto. Em 1992, a Lei nº 8.490 criou na estrutura da então SEPLAN/PR a Junta de Conciliação Orçamentária e Financeira, que cumpriu funções até sua extinção em 1999 pelo Decreto nº 3.242. No primeiro mandato do Governo Lula, em 2003, a Junta foi recriada, embora informalmente.

clui moeda, crédito, instituições financeiras; política, fiscalização, arrecadação e administração tributária; administração financeira e contabilidade pública; dívida pública; negociações econômicas internacionais; preços em geral; tarifas públicas e administradas; fiscalização e controle do comércio exterior; e acompanhamento da conjuntura econômica.

Neste tópico, a Secretaria que se destaca é a do Tesouro Nacional (STN), que é a responsável pelo controle e pela contabilidade da execução orçamentária no que se refere a depósitos e pagamentos, além da programação financeira necessária, assim como pela elaboração dos balanços financeiros, mediante o Sistema de Contabilidade Central (SIAFI).

A Casa Civil, como braço operacional da Presidência da República e *lócus* de coordenação da ação governamental, tem a missão de promover a governança intra e interministerial, compatibilizando todos os atos submetidos ao presidente da República às diretrizes governamentais. E por isso, por intermédio da Subchefia de Análise e Acompanhamento das Políticas Governamentais, principal instância de análise das políticas públicas antes da aprovação do presidente da República, é também estratégica em questões orçamentárias. Além disso, a Casa Civil integra a Junta de Execução Orçamentária, instância que tem como função resolver questões orçamentárias em nível superior.



## 27. Qual a função e como se estrutura o sistema de planejamento e orçamento federal?

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (2016), que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, além da realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tem por finalidade: a) formular o planejamento estratégico nacional; b) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; c) formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; d) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e e) promover a articulação de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Sua estrutura de funcionamento é constituída: a) de um órgão central, no caso o próprio Ministério do Planejamento; b) os órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência da República e da Secretaria de Governo da Presidência da

República; e, por fim, c) os órgãos específicos, que são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento. Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

## **28. Que ferramentas o governo utiliza para organizar e sistematizar seus dados para efeito de elaboração, fiscalização e controle das políticas públicas?**



O Governo Federal, valendo-se das tecnologias da informação, desenvolveu ferramentas, como softwares ou plataformas digitais, por área de atuação, que servem de instrumento de gestão, facilitando a operacionalização, o controle e o monitoramento de documentos e ações oficiais. Sua função é dar transparência e confiabilidade aos dados oficiais, além de garantir qualidade, proteção e segurança das informações. Os principais sistemas estruturantes e suas respectivas funções estão detalhados nos subitens 28.1 a 28.8, a seguir.

### **28.1 – O que é e para que serve o SIAFI?**

O Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI –, administrado pela Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda, faz o registro, o acompanhamento e controle orçamentário, financeiro e patrimonial do Governo Federal. Responsável pela transparência dos gastos públicos, o SIAFI registra, diariamente, toda a execução orçamentária, incluindo desde as compras do governo até o controle das dívidas interna e externa, com padronização dos métodos e dos registros contábeis. Os parlamentares federais (deputados e senadores) possuem livre acesso, porém, a totalidade da base de dados não é aberta ao acesso público. No Portal da Transparência (<http://www.transparencia.gov.br>), o cidadão poderá acessar boa parte das informações do SIAFI, especialmente os repasses aos demais entes federativos, o que foi gasto com educação, Bolsa Família, inclusive o nome dos beneficiários. Existem, também, as informações disponíveis nos sistemas Siga Brasil ([www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)), desenvolvido pelo Senado, e Orçamento Brasil, desenvolvido pela Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>), que permitem com defasagem de 24 horas acesso a praticamente todos os dados do SIAFI.



## 28.2 – Como se chama e o que faz o sistema de patrimônio da União?



O Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA, administrado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, é utilizado como apoio à administração do patrimônio da União e dos seus imóveis dominiais. É responsável por centralizar e sistematizar informações patrimoniais da União, contribuindo para: a) identificar os imóveis dominiais da União, quais são, em que local estão e quais suas características; b) identificar os que estão ocupados, quais são os regimes de utilização e período de ocupação; c) agilizar a cobrança e aprimoramento dos controles sobre devedores omissos e fornecer dados para o encaminhamento dos processos para inscrição na dívida ativa da União e a competente execução judicial; d) estabelecer uma padronização nas atividades operacionais executadas pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU); e e) integrar os procedimentos da SPU e da GRPU e fornecer à SPU informações que possam apoiar os esforços de combate à sonegação e à moralização no trato da coisa pública.

## 28.3 – O que é, o que faz e como funciona o SIAPE?



O Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE, administrado pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, é o sistema informatizado de gestão de recursos humanos do Poder Executivo, que registra todos os dados referentes a pessoal civil no Poder Executivo, além de processar a folha de salários dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, emitir contracheques e permitir ao servidor efetuar consulta, atualizar e imprimir dados extraídos diretamente do SIAPE, bem como o acesso a informações pessoais, funcionais e financeiras. Cada servidor possui um número ou registro no SIAPE, equivalente ao do CPF ou da cédula de identidade, pelo qual ele é identificado pelo setor de recursos humanos no governo.

## 28.4 – Como é estruturado, como se chama e o que faz o sistema de compras do Governo Federal?



O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, administrado pela Secretaria de Gestão do Ministério do

Planejamento, constitui-se de um conjunto de ferramentas destinadas a operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades de gestão de material, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos. Trata-se do sistema de compra do governo, com a missão de controlar contratos, licitações e fornecedores, incluindo desde as licitações, a elaboração de contratos, passando pela emissão de empenho, a publicação no Diário Oficial da União, a emissão da nota fiscal e o ateste, com a conferência da mercadoria ou do serviço prestado, até a liberação do recurso pelo SIAFI.

## 28.5 – O que significa e o que faz o SIDOR?

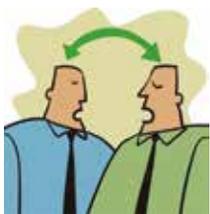
O Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR, administrado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, é responsável por estruturar o processo de planejamento estratégico e ajudar a planejar e programar as fases do ciclo orçamentário (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA). Trata-se de moderna ferramenta de tecnologia da informação que permite a integração dos diversos órgãos envolvidos com as diversas fases da elaboração do Orçamento Geral da União. Está em fase final de substituição pelo SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo, sistema informatizado que suportará os processos de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.



## 28.6 – O que faz e como funciona o controle das estatais da União?

O Sistema de Informações das Estatais – SIEST, administrado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, que sucedeu o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), controla a elaboração do plano de dispêndios globais das empresas estatais. É responsável pelo acompanhamento, a execução e a revisão para o exercício financeiro vigente, e fornece informações para o Balanço Geral da União, além de cuidar da manutenção de informações cadastrais (perfil das estatais), contábeis (endividamento, plano de contas, balanço patrimonial) e econômico-financeiras (políticas de aplicações) das empresas federais. No portal <http://www.planejamento.gov.br/>, no ícone “Empresas Estatais”, estão disponíveis informações sobre o perfil das empresas públicas e sociedades de economia mista da União.





## 28.7 – O que significa o SIGPLAN e para que serve?

O Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento – SIGPLAN é administrado pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento. É responsável pelo processamento e elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do PPA - Plano Plurianual, e destina-se a fazer o elo da rede de gerenciamento do Plano, possibilitando a comunicação integrada entre os coordenadores de ação, os gerentes, as unidades setoriais e centrais de planejamento, a alta administração do governo e a sociedade. Também está sendo substituído pelo SIOP.



## 28.8 – O que é, o que faz e como funciona o SIORG?

O Sistema de Informações Organizacionais – SIORG, administrado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, é o responsável pela modernização dos Sistemas de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal. Com atualização permanente e informações confiáveis, proporciona um melhor acompanhamento das políticas e diretrizes do Governo Federal, além de maior transparência da estrutura da Administração Pública Federal para a sociedade. A tabela de órgãos do SIORG, segundo o artigo 8º do Decreto nº 4.896/2003, se constitui na única referência para cadastro de dados e processos dos sistemas integrados de Administração de Recursos Humanos. Por intermédio do portal <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>, qualquer cidadão, via internet, poderá consultar a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo – Administração Direta, Autarquias e Fundações – para saber sobre os órgãos, suas atribuições e finalidades, sua hierarquia e localização, seus titulares e ocupantes de cargos. Trata-se de verdadeira radiografia da Administração Pública Federal, com referências legais e informações atualizadas.



## 28.9 – Poderia citar outros sistemas obrigatoriamente utilizados no Governo Federal?

Sim. Existem outros sistemas importantes na Administração pública, porém de acesso restrito a pouquíssimas autoridades, como é o caso do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais - SIDOF, administrado pela Casa Civil da Pre-

sidência da República, que operacionaliza o trâmite eletrônico dos documentos entre as autoridades, incluindo assinatura digital e publicação on-line. Acessam o sistema, na condição de usuários, apenas o presidente da República, os ministros de estados e os dirigentes máximos de órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, responsáveis pela proposição de documentos oficiais ao presidente da República, além dos subchefes da Casa Civil responsáveis pela análise jurídica ou de mérito das proposições, e dos titulares dos órgãos de assistência jurídica dos ministérios e da Presidência.

O sistema inclui a atividade de elaboração, redação, alteração, controle, tramitação, administração e gerência das propostas de atos normativos a serem encaminhados ao presidente da República pelos ministérios e órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República. O SIDOF está centralizado na Casa Civil da Presidência da República, com órgãos setoriais e seccionais nas autarquias e fundações públicas.

Um documento que dependa da assinatura do presidente da República só existirá oficialmente para o conjunto do governo após sua inclusão no SIDOF. A inclusão no sistema cumpre várias funções como: a) possibilitar o conhecimento prévio pelas autoridades com acesso ao sistema; b) registrar e documentar a tramitação das proposições e sua fidedignidade; c) permitir a análise e avaliação das matérias, caso específico das Subchefias da Casa Civil; d) facilitar a coleta e validar a assinatura das autoridades, como os ministros das pastas afetas; e) instrumentalizar a edição de decreto e o envio ao Congresso de projeto de lei, medida provisória ou mensagem; ou, ainda, f) instrumentalizar a nomeação de servidores graduados que requeira a chancela do presidente da República.

## 28.10 – Quais são os principais desafios desses sistemas estruturantes?

O grande ou principal desafio dos sistemas estruturantes é promover a integração desses sistemas de informações e organização, verdadeiros serviços de inteligência, que são alimentados, controlados e administrados pelos ministérios sistêmicos (Planejamento e Fazenda). Seu propósito é permitir o acompanhamento e visualização das funções de governo, com emissão de relatórios analíticos e gerenciais sobre as principais ações e despesas do governo, como as de pagamento de pessoal e de bens e serviços, tramitação dos documentos oficiais, entre outros.





## 29. No processo de elaboração do Orçamento há participação popular?

Não. Embora a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), que dá nova redação ao parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabeleça que “A transparência será assegurada também mediante: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; e II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, o processo de elaboração do orçamento é centralizado no âmbito da burocracia do Poder Executivo. Apenas os setores de educação e saúde, por força de determinação legal, têm assegurada participação popular por intermédio de seus respectivos conselhos.



### 29.1 – Nem na fase do Congresso há participação?

Na fase de apreciação no Congresso, diferentemente da fase de elaboração no Poder Executivo, acontecem audiências públicas e os parlamentares podem emendar as peças orçamentárias, havendo, ainda que de modo tímido, alguma participação direta da sociedade, na medida em que representantes de entidades são convidados a participar dos debates da comissão.



### 29.2 – Então o Governo Federal não consulta a população?

Na elaboração da proposta do PPA 2016-2019, o Governo Federal realizou consultas à sociedade por meio do Fórum Interconselhos, constituído por representantes de conselhos setoriais de políticas públicas em várias áreas. Antes mesmo da criação do Fórum Interconselhos, houve discussão, especialmente do PPA, mas nada regular ou sistematizado.

No orçamento da União, registre-se a tentativa frustrada de permitir a participação direta da população municipal no orçamento da União 2012. Naquela oportunidade, depois de muitas discussões, foi aprovado o parecer preliminar da LOA que criou um mecanismo de participação direta do cidadão de pequenos municípios (até 50 mil habitantes) no orçamento da

União. Mesmo com a ampla adesão e participação nas audiências públicas municipais, a experiência não foi levada adiante<sup>7</sup>.

Apesar dessas iniciativas, os governos, inclusive o federal, não costumam consultar a população antes de formular sua proposta orçamentária, exceto nos poucos estados e municípios onde se pratica o orçamento participativo, a exemplo de Porto Alegre (RS). O orçamento participativo incorpora a população no processo decisório da elaboração orçamentária por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas e outras formas de consulta direta à sociedade.

### 29.3 – Como se dá a elaboração de Orçamento no interior do Governo Federal?

Cabe a cada poder ou órgão, observados os parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborar sua proposta de orçamento, e submetê-la à Secretaria de Orçamento Federal, que é o órgão encarregado de sua organização e sistematização, adequando as propostas dos órgãos aos limites, às diretrizes e às prioridades governamentais fixadas em lei. Nem os poderes e órgãos nem a SOF consultam a população a respeito de prioridades ou do montante a ser destinado a determinadas políticas públicas ou atividades governamentais.



### 29.4 – Em que hipótese se poderia considerar que houve participação?

A elaboração do Orçamento só será democrática e transparente quando o Poder Executivo, que possui a iniciativa privativa sobre matéria orçamentária, promover amplo debate com audiências públicas e consultas à sociedade para discutir as políticas públicas prioritárias e o montante de recursos a ser destinado a elas, como determina a Lei de Transparência. Sem a participação da sociedade civil na fase de elaboração, especialmente perante o Poder Executivo, não se pode considerar democrático o processo.



Portanto, a participação só acontece – e de modo limitado – nas áreas de educação e saúde, por força de dispositivo legal, e no Poder Legislativo, especialmente perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que promove audiências públicas e possibilita a apresentação de emendas por parlamentares, bancadas estaduais e comissões permanentes.

<sup>7</sup> Para maiores detalhes vide Estudo Orçamento Participativo - Emenda de Iniciativa Popular ao projeto de lei orçamentária da união para 2012. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/EST17\\_2014.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/EST17_2014.pdf). Acesso em 15 set 2016.



## 29.5 – A ausência de participação está presente também na fase que antecede a alocação dos recursos?

Não. Há diferença de procedimento e de nível de participação na formulação das políticas públicas e na elaboração das peças orçamentárias. Na construção das políticas públicas, a sociedade participa, especialmente nas instâncias que tratam das políticas sociais, enquanto na segunda, que aloca os recursos para o cumprimento das políticas públicas, não há a cultura da consulta popular.

Um passo importante, mas limitado, para ampliar a participação no processo orçamentário federal, foi a criação do Fórum Interconselhos, como meio de articular a participação de representantes da sociedade nas fases de elaboração do Plano Plurianual. Na elaboração do PPA 2016-2019, cerca de 400 participantes da sociedade civil organizada, de Conselhos Nacionais e Comissões de Políticas Públicas, de centrais sindicais, confederações empresariais, movimentos sociais e de organizações não governamentais participaram da discussão das dimensões regionais e temáticas. Foram organizados 6 Grupos de Trabalho por regiões, sendo 1 da região Centro-Oeste, 1 da região Sul, 1 da região Nordeste, 1 da região Norte e 2 da região Sudeste, que apresentaram propostas de diretrizes e de desafios a serem considerados pelo governo na elaboração da proposta enviada ao Congresso Nacional. Foram realizados seis encontros regionais e quatro encontros setoriais nos meses de maio e junho de 2015, produzindo-se um relatório sistematizado das propostas feitas pela sociedade, e uma agenda de acompanhamento participativo do plano e dos orçamentos federais.



## 30. Quem faz a fiscalização da execução orçamentária?

O orçamento público está sujeito a três tipos de controle: o Controle Interno, a cargo do Ministério da Transparência e do Controle e das secretarias de controle interno de cada Poder, que supervisionam as unidades de cada órgão; o Controle Externo, realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; e o Controle Social, feito pela sociedade, nos espaços e instituições de participação, como os Conselhos e Conferências, e nos espaços de articulação próprios da sociedade, como as redes e fóruns.

### 30.1 – Quanto à sonegação e fraude, onde encontrar esses valores?

No portal [www.quantocustaobrasil.com.br](http://www.quantocustaobrasil.com.br), que hospeda o “Sonegômetro”, uma ferramenta desenvolvida pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz), como parte da campanha Quanto Custa o Brasil pra Você, para mostrar a sonegação no País, é possível consultar dados atualizados em tempo real.

Levantamento do Sindicato, divulgado em agosto de 2015, revela que a soma de todas as dívidas tributárias brasileiras inscritas em dívida ativa até julho de 2015 já alcançava a cifra de R\$ 1,1 trilhão. Segundo o estudo, a maior parte desse débito, equivalente a R\$ 723,3 bilhões, ou 62% do total, está concentrada em grandes devedores, que representam menos de 1% das empresas brasileiras.

Em 2016, segundo essa ferramenta, até o final do mês de agosto, já haviam sido computados mais de R\$ 350 bilhões em sonegação fiscal, o que seria suficiente para construir cerca de 10 milhões de casas populares ou efetuar R\$ 5 bilhões de pagamentos do Bolsa Família.



### 31. O governo é obrigado a informar o cidadão sobre seus gastos e como acompanhar sua execução?

Sim. A este respeito foram editadas duas importantes leis, que tornam obrigatória a transparência na execução orçamentária e financeira nos três níveis de governo: Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

A primeira, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, garante a participação da sociedade no ciclo orçamentário e determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

A segunda, a Lei nº 12.727/2011, conhecida como Lei Geral de Acesso à Informação, determina, em seu art. 5º, que *“É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”*.

Quanto ao acompanhamento, antes mesmo da edição das re-



feridas leis, já existem, no âmbito da União, três portais oficiais na internet com a finalidade de dar transparência ao gasto público, permitindo o acesso a todas as despesas governamentais virtualmente: o portal [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br), mantido pelo Ministério da Transparência, antiga Controladoria-Geral da União, o portal Siga Brasil ([www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)), administrado pelo Senado Federal, e o portal Orçamento Brasil, administrado pela Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>).

O Portal da Transparência, em funcionamento desde novembro de 2004, mas oficializado apenas em 2005 pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho, é a mais completa base de dados sobre o emprego dos recursos públicos da União, que permite ao cidadão conhecer cada despesa do governo, desde a transferência a estados e municípios e aos fundos constitucionais (Fundeb, etc), passando por programas de transferência de renda (Bolsa Família, etc), salário de servidor público, até contratação de obras, serviços e compras governamentais, além de convênios e outras modalidades de contratação no serviço público.

Os dados que abastecem, de forma automática, o Portal da Transparência, relativos à questões orçamentárias e finanças públicas, tem origem nos sistemas informatizados da Administração Federal, especialmente: a) SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, para extração dos dados de execução orçamentária e de convênios; b) SIEST - Sistema de Informação das Estatais, para extração dos dados do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; c) SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, para extração dos dados de licitações e de contratos; e d) SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, para extração dos dados de diárias e passagens em viagens realizadas por colaboradores e servidores do Poder Executivo Federal.

O Siga Brasil e o Orçamento Brasil, igualmente, disponibilizam dados e informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (SELOR), Sistema de Informação das Estatais (SIEST), Sistema de Gestão de Convênio e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), além de diversas outras bases.

Além dos dois portais, o Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão auxiliar do Poder Legislativo, faz a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da

aplicação das subvenções e da renúncia de receita, promovendo avaliação permanente sobre a eficiência e a efetividade da utilização dos recursos públicos<sup>8</sup>.

O Congresso Nacional mantém, no site Orçamento Brasil, o acompanhamento permanente da elaboração e da execução das leis do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA). Todas essas leis são acompanhadas de análises, estudos e notas técnicas que auxiliam a compreensão das finanças públicas do Brasil.

O controle e a fiscalização tem por finalidade, além de prestar contas e proporcionar maior eficiência e efetividade do governo, ajudar na prevenção e no combate à corrupção, mediante o aperfeiçoamento das bases de conhecimento que subsidiam a decisão, a elaboração e a execução das políticas públicas.

### **32. Que procedimentos devem observar o gestor ou ordenador de despesa pública?**

Segundo Edson Ronaldo Nascimento (2006), em texto sobre as “Regras das Despesas Públicas após a LRF”, apresentado na III Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas do Governo Federal, em março de 2006, o técnico encarregado, o gestor ou o ordenador de despesa, sob pena de responsabilização posterior, deve fazer uma checagem para se certificar que a despesa satisfaz as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, conforme segue:



**1** - solicitar a quem pleiteia a despesa que apresente a estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes e anexar essa estimativa;

**2** - verificar, no caso de despesa irrelevante, segundo definição estabelecida na LDO, se fica dispensada das verificações dos itens 3 a 6 abaixo;

**3** - verificar se a despesa é compatível com o PPA, isto é, se faz parte de um de seus programas;

**4** - verificar se a despesa não contraria nenhuma das disposições da LDO, estando de acordo com suas diretrizes, objetivos e prioridades desta;

**5** - verificar se não contraria nenhum Anexo da LDO, em particular, o Anexo de Metas Fiscais;

**6** - se as despesas estão autorizadas pelo orçamento ou pelos seus créditos adicionais, verificando:

<sup>8</sup> Os pareceres, estudos, auditorias, relatórios e outros documentos de fiscalização e controle estão disponíveis no portal [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

a) se o crédito é específico, verificando se a dotação orçamentária é suficiente; e

b) se o crédito é genérico, verificando se a soma de todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, não ultrapassar a dotação orçamentária. A verificação deve ser acompanhada das premissas e metodologia de cálculo.

7 - emitir a “declaração do ordenador de despesa” ou obter a validação equivalente mediante sistema informatizado;

8 - se for uma despesa obrigatória de caráter continuado, verificar se foi indicada a compensação nos termos do art. 17, comparando-a com o impacto orçamentário-financeiro permanente;

9 - se é uma despesa sujeita a limites máximos (para despesa de pessoal, de acordo com a LRF e a Emenda Constitucional nº 25, e para dívida, de acordo com a LRF e as Resoluções do Senado Federal) ou a limites mínimos (para educação e saúde, respectivamente, de acordo com as Emendas Constitucionais nºs 14 e 29), verificar se esses limites estão sendo respeitados; e

10 - verificar se a despesa não contraria nenhuma disposição legal, notadamente da Constituição Federal, das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais, das Leis Complementares em vigor, em especial, da LRF e das Resoluções do Senado Federal. Caso a despesa recaia no último ano de mandato, observar com especial atenção as regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97).

A inobservância das regras orçamentárias, além da desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas, pode resultar em crime de responsabilidade, com a consequente perda dos direitos políticos.



### **33. Como é composta e qual é o papel da Comissão Mista de Orçamento?**

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), constituída de 40 membros, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes, eleitos para um ano de mandato sem direito à recondução, tem como principais cargos o de presidente e relator, ocupados, alternadamente, por deputados e senadores. Quando um deputado preside, um senador relata. Quando um senador preside a CMO, um deputado relata o projeto de LOA.

A CMO tem por finalidade:

I) examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais e sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República;

II) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária da União.

Cabe ainda à CMO, por força das disposições do art. 2º da Resolução nº 1, de 2006 – CN, emitir parecer e deliberar sobre documentos pertinentes ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, especialmente sobre:

I) relatórios de gestão fiscal;

II) informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União sobre a fiscalização de obras e serviços;

III) relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira;

IV) informações prestadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional; e

V) outras atribuições constitucionais e legais.

Trata-se da mais importante instância de apreciação prévia das matérias orçamentárias submetidas à apreciação do plenário do Congresso Nacional, entendendo como tal a reunião conjunta dos deputados e senadores.

### 34. Quais são as etapas de tramitação dos projetos orçamentários no Congresso?

Os Projetos de Lei que tratam de matéria orçamentária são conhecidos pela sigla PLN e são enviados pelo Poder Executivo para a Mesa do Congresso Nacional, cujo presidente é também o presidente do Senado, de onde são distribuídos à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) para manifestação antes de sua apreciação no plenário da sessão conjunta (Câmara e Senado). Em geral, os PLNs seguem os seguintes passos:

1) são enviados à Mesa do Congresso pelo Poder Executivo;

2) são lidos, numerados e enviados à CMO;

3) na CMO são distribuídos ao relator – no caso do PPA e da



LDO, enquanto que no caso do PLOA, além do relator-geral, existem 16 relatores setoriais<sup>9</sup>;

4) são realizadas audiências públicas;

5) no caso do parecer preliminar, exigido no caso do PPA, da LDO e do PLOA, existe a apresentação, discussão e votação;

6) abre-se prazo para apresentação de emendas<sup>10</sup>para:

**Plano Plurianual (PPA)** - Individual: até 10 emendas, Bancada: até 5 emendas e Comissões: até 5 emendas;

**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** - Individual: até 5 emendas, Bancada: até 5 emendas e Comissões: até 5 emendas;

**Lei Orçamentária Anual (LOA)** - Individual: até 25 emendas, Bancada: até 23 emendas e Comissões: até 8 emendas;

**Projetos de Lei de Créditos Adicionais** - até 10 emendas; e

**Medidas Provisórias de Créditos Extraordinários** - até 10 emendas.

7) recebimento e parecer sobre as emendas;

8) apresentação e votação do relatório final na CMO (com aceitação ou rejeição das emendas propostas);

9) votação do relatório-geral no plenário do Congresso; e

10) encaminhamento à sanção.

O processo de elaboração e aprovação do Orçamento pelo Congresso é o momento decisivo para a materialização das políticas públicas. Se, durante a sua elaboração, demandas da sociedade ou de grupos de interesse não forem contempladas, ou forem contempladas de forma insuficiente, é na fase deliberativa no Congresso que devem ser articulados os esforços para, mediante a apresentação de emendas, serem feitos os ajustes possíveis, embora fortemente dificultados pelas restrições impostas às emendas parlamentares.

Segundo o art. 166, § 3º da Constituição, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modificam somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis

9 As áreas para quais são designados relatores setoriais são: Saúde; Educação e Cultura; Integração Nacional; Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Ciência e Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia; Esporte; Meio Ambiente; Fazenda e Planejamento; Indústrias, Comércio e Micro e Pequeno Empresas; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Defesa e Justiça; Previdência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

10 O valor global para emendas individuais por parlamentares ao PLOA, no exercício de 2016, foi de R\$ 15.342.000,00

com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

O ciclo das políticas públicas e do orçamento público, como se pode depreender da leitura desta cartilha, é complexo, do ponto de vista operacional. Porém, as decisões são políticas e, para tanto, é fundamental que a sociedade esteja presente em todas as fases, seja contribuindo com ideias, reivindicações e demandas, seja promovendo a articulação de interesses por meio de comunidades de políticas públicas, seja pressionando as autoridades e formuladores de políticas públicas em favor de seu interesse.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, James E. **Public Policymaking: An Introduction**. 5nd ed. Geneva, IL:Houghton Mifflin. 2003.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BELLONI, I. et all. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A. 1987. P. 35-36.
- Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Edição, 2016. Brasília: MPOG, 2015.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT 19 – Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista, 2005.
- CARDOSO, Alessandra; CICONELLO, Alexandre; MANHAS, Cleomar; OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de; MÓRONI, José Antonio; BICALHO, Lucídio; BEGHIN, Nathalie. **Manual de Formação em Orçamento e Direitos**. INESC, Brasília, 2013.
- COSTA, Marcelo Marchesini da. **Formação da Agenda Governamental: As Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil e na Venezuela**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2008.
- DIEESE, Nota Técnica “nº 142 – novembro de 2014”. **Aspectos gerais do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União (PLOA 2015)**, disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec142Ploa.pdf>.
- DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, NJ**: Prentice-Hall, 1994.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In CÂRVALHO, Maria do Carmo Brant e BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* - São Paulo: IEE/PUC- SP, 2001. 224p.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. & PERL, A. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- JAMIL, G.L. Aspectos do Ambiente Gerencial e seus Impactos no uso dos Sistemas de Inteligência Competitiva para Processos Decisórios. In: **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2001.
- KINGDON, John W. Como Chega a Hora de uma Idéia?. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org). **Coletânea de políticas públicas: introdução à teoria da política pública**, vol 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 219 – 224.
- KINGDON, John W. Juntando as Coisas. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org). **Coletânea de políticas públicas: introdução à teoria da política pública**, vol 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 225 – 245.

- KLEIN, Rudolf & MARMOR, Theodore R. **Reflections on Policy Analysis: Putting it Together Again.** In MORAN, Michael, REIN, Martin & GOODIN, Robert E. (ed). The Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press, 2006.
- LASSWELL, Harold D. **Política: quem ganha o que, quando, como.** Brasília: Ed. Unb, 1984.
- LIMA, Priscila Gualberto de. O Desenho Institucional e as Instituições Participativas: Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos. In: **Revista Contraponto**, vol. 1, nº 1, Jan/Jul 2014.
- LOWI, T. J. '**Population Policies and the American Political System**' in A. E. Keir Nash, ed., Governance and Population: The Governmental Implications of Population Change. Washington, D. C: Government Printing Office, 1972, p. 283-300.
- MARQUES. F. P. J. A. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, p. 140-151, 2010.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 21ª Ed., 2006.
- MINTROM, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of Innovation. **American Journal of Political Science**, vol 41, nº 3, jul. 1997, p. 738-770.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Regras das Despesas Públicas após a LRF.** In: III Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas do Governo Federal. Março, 2006.
- OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**, Campinas, 2002.
- OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e Política das Finanças Públicas:** uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante: **Orçamento e a Dívida Pública.** IN SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (Org). Secretaria Tesouro Nacional. Dívida Pública: A Experiência Brasileira. Brasília: STN, 2009.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil.** Texto para discussão nº 4 ENAP/MARE, Brasília: ENAP/MARE, outubro, 1995.
- PETERS, Bernard G. American Public Policy: **Promise and Performance.** Chappaqua, NY: Chattam House, 1999
- PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland.** California, E.U.A.: University of California Press, 3ª. ed, 1984.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do processo decisório:** como se fazem as leis. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Por dentro do governo:** como funciona a máquina pública. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2009.

- \_\_\_\_\_. **Noções de Política e Cidadania no Brasil.** Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Poder Legislativo:** como é organizado, o que faz e como funciona. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Relações Institucionais e Governamentais:** o que é, como e onde se faz. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2015.
- RAEDER, Sávio. Ciclo de Políticas: Uma Abordagem Integradora dos Modelos para Análise de Políticas Públicas. In: **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, vol. 8, nº 13, p 121-146, jan/julh 2014.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** In: *O Estudo da Política: tópicos selecionados.* Org. Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão Carvalho. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas.** Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEP, 2013. Disponível em: < [http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf). Acesso em 18 de julho de 2016.
- SALVADOR, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista (Online).** Londrina, PR, v.14, p. 4-22, 2012b.
- SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins,** 2ª edição. Brasília: Prima/OMS, 2004.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo, Ed. Cengage Learning, 2012.
- SILVA, Fernando A. **Políticas públicas no Brasil.** São Paulo. Disponível em: < <http://pt.slideshare.net/feraps/politcas-pblicas-no-brasil>>. Acesso em 18 de julho de 2016.
- SILVA, Paulo Vieira da & PEDONE, Luiz. Formação de Políticas de Governo. **Análise e Conjuntura,** vol.2 (2) maio-ago 1987.
- SMITH, Kevin B. & LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer.** Boulder, Co: Westview Press, 1st ed., 2009.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- VAZ, Flávio Tonelli. **Orçamento Público, questões gerais.** Apresentação em slides no CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Agosto/2014.

## O QUE É O DIAP

*O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.*

## O QUE FAZ

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;
- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;

- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais.

## COMO É ESTRUTURADO

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

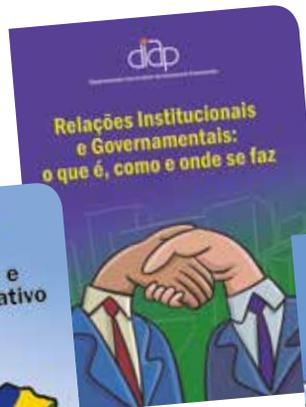
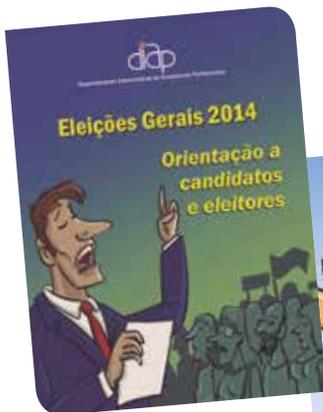
Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

## PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário.

## Outras publicações da série



## **Conselho Diretor do DIAP**

### **Presidente:**

Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

### **Vice-Presidentes:**

Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM-Força Sindical) - **licenciado**

Jacy Afonso (SEEBB-DF)

João Batista da Silveira (SAAE-MG)

Maria das Graças Costa (CUT Nacional).

Ricardo Nerbas (CNPL)

### **Superintendente:**

Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

### **Suplente:**

José Renato Inácio de Rosa (FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

### **Secretário:**

Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

### **Suplente:**

Mário Souto Lacerda (SAEP-DF)

### **Tesoureiro:**

Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

### **Suplente:**

Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

## **Conselho Fiscal**

### **Efetivos:**

Aluizio Firmiano da Silva Júnior (SINDICATO NACIONAL DOS MOEDEIROS)

Itamar Revoredo Kunert (CSB)

Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)

### **Suplentes:**

Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)

Flávio Werneck Meneguelli (FENAPEF)

Landstone Timóteo Filho (FITRATELP)

# Co-editores



Anasps



Clube Anasps  
O Clube de Benefícios do Servidor



Anafe  
Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais



ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS



BANCÁRIOS DF  
Associação dos Bancários do Distrito Federal



CNTI



CNTU  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
TRABALHADORES  
LIBERAIS  
UNIVERSITÁRIOS  
REGULAMENTADOS



CONACCOVEST-BRASIL  
Fundado em 1978 e atualizado em 2008



CONATEC



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES  
EM TURISMO E HOSPITALIDADE  
CONTRATUM  
JUNTOS SOMOS FORTES



CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
DO BRASIL



Central dos Trabalhadores  
e Trabalhadoras do Brasil



FECOMERCIÁRIOS  
Federação dos Comerciantes  
do Estado de São Paulo



FENAE



FENAFISCO



FETRACONSPAR  
www.fetraconspar.org.br



FNE  
FEDERAÇÃO NACIONAL  
DOS ENGENHEIROS



FUP  
FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS



NCST  
NOVA  
CENTRAL



Sindicato Nacional dos  
Auditores Fiscais do Trabalho



SINAL  
Sindicato Nacional dos  
Funcionários do Banco Central



SINDIFISCO  
NACIONAL  
Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais  
da Receita Federal do Brasil



SINDIRECEITA  
Analistas-Tributários



SINPRO DF  
SINDICATO DOS PROFESSORES  
NO DISTRITO FEDERAL



sindicato dos professores de são paulo  
sinpro sp



Sindicato Nacional dos  
Procureiros da Fazenda Nacional



UNião GERAL DOS  
TRABALHADORES



SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS  
E TÉCNICOS DE FINANÇAS E CONTROLE

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-62483-24-0



9 788562 483240