

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes; Rogerio Luiz Nery Da Silva; Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-472-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, ao longo de sua história, percorre um caminho de realizações em prol do desenvolvimento da investigação acadêmica, não apenas na área das Ciências Jurídicas, pois também estimula um franco diálogo transversal com outras ciências humanas e sociais. Prova disso é o generoso espaço dedicado à Ciência Política, à Ciência da Administração, à Filosofia dentre tantos outros campos, a fim de tornar cada vez mais frutífera a interação das pesquisas em nível de pós-graduação no Brasil.

Nesses tempos de pandemia, não tem sido diferente: seus encontros e congressos nacionais constituem-se nos maiores eventos acadêmicos do Brasil; mesmo diante de tantas restrições, o CONPEDI não esmoreceu, não mediu esforços para se reinventar e adaptar a sua já consagrada planta de execução, do formato presencial para o desenho virtual. Após as primeiras quatro - muito bem sucedidas - edições virtuais, o resultado não poderia ter sido melhor; manteve-se a reconhecida eficiência na promoção de debates de excelência sobre as esferas pública e privada, a resultar em publicações comprometidas com a permanente construção do conhecimento científico jurídico e afim.

Neste junho de 2022, o V Encontro Virtual do CONPEDI - Inovação, Direito e Sustentabilidade seguiu sua trilha de realizações, com diversos grupos de trabalho, prestigiando as mais variadas temáticas de pesquisa acadêmica. Coube a nós: Prof^a Dra. Júlia Maurmann Ximenes (ENAP), Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC e UniRV) e Prof^a Dra Zélia Luiza Pierdoná (UPM), a honrosa tarefa da Coordenação do pioneiro Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I.

A igualdade, princípio fundante dos Estados democráticos contemporâneos, é, nos dizeres de Paulo Bonavides, “o direito-chave, o direito-guardião, do Estado social” e de “todos os direitos de sua ordem jurídica”. Não se trata de igualdade formal, mas de igualdade material, portanto de igualdade por meio da lei, a qual obriga o Estado e a sociedade a garantir direitos sociais, visando a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, em especial o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

As ações do Estado para efetivar os direitos sociais são concretizadas por meio de políticas públicas, as quais estruturam a atuação dos poderes públicos e da sociedade, desde o seu desenho, previsto na normatização, até a avaliação, após sua implementação.

É por meio das políticas públicas que se estabelecem as prioridades, especialmente considerando a limitação dos recursos orçamentários e o grande desafio de erradicar a pobreza e de reduzir as desigualdades. Sendo assim, as políticas públicas representam o instrumento adequado para efetivar os direitos sociais e, com isso, atingir a igualdade material.

Diante da importância das políticas públicas para os desafios brasileiros, o CONPEDI estabelece Grupo de Trabalho (GT) específico para tratar da relação entre os direitos sociais e as políticas públicas, haja vista a necessidade de a academia discutir e produzir conhecimento que, de fato, contribuam para a construção de uma sociedade justa e solidária.

Nesse sentido a coordenação do GT estruturou uma divisão temática dos trabalhos apresentados para facilitar o debate. A primeira temática envolveu pesquisas mais amplas sobre direitos sociais e políticas públicas. A governança como instrumento de eficiência na implementação dos direitos sociais foi objeto de trabalhos apresentados, incluindo políticas públicas que diminuam a desigualdade sem desconsiderar as limitações orçamentárias.

Os impactos da Pandemia da COVID 19 foram o fio condutor do segundo grande tema de pesquisa dos trabalhos apresentados, incluindo questões relacionadas a emprego, jovens e saúde. Um recorrente referencial teórico neste grupo foi Amartya Sen, em uma discussão profunda sobre as desigualdades sociais do Brasil contemporâneo.

O terceiro grupo temático se concentrou em questões de gênero, incluindo a violência contra a mulher, e os direitos relacionados a terra e moradia.

Por fim, o último tema foi a acessibilidade e a inclusão. Neste, pesquisas sobre políticas de inclusão digital, sobre pessoas com deficiência e políticas culturais foram debatidos.

O nível dos trabalhos apresentados demonstra o quanto a pesquisa jurídica na área tem incluído coleta de dados empíricos e referenciais teóricos importantes e interdisciplinares para um debate complexo.

Boa leitura!

Os coordenadores

Julia Maurmann Ximenes

Rogério Luiz Nery da Silva

Zélia Luiza Pierdoná

**A GRAMÁTICA DA DESIGUALDADE BRASILEIRA E A FUNÇÃO SOCIAL DO
ORÇAMENTO PÚBLICO PARA A GARANTIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
**THE GRAMMAR OF BRAZILIAN INEQUALITY AND THE SOCIAL FUNCTION
OF THE PUBLIC BUDGET FOR THE GUARANTEE OF PUBLIC POLICIES**

Liange Hiroe Doy Fernandes ¹

Resumo

Para assegurar a execução de políticas públicas, a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios por meio dos orçamentos públicos, estabelecem as prioridades de governo. O artigo traz a importância do orçamento público e sua função social como peça-chave para a mudança de uma estabilidade inaceitável: a desigualdade social. Conclui que a função social do orçamento público é garantir a própria ordem social e financeira, através do mecanismo de controle das receitas e despesas públicas e a correta aplicação do dinheiro público na busca de desenvolvimento atrelado à justiça social.

Palavras-chave: Brasil, Desigualdade social, Orçamento público, Pobreza, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

To ensure the execution of public policies, the Union, the Federal District, the States and Municipalities, through public budgets, establish government priorities. The article brings the importance of the public budget and its social function as a key to changing an unacceptable stability: social inequality. It concludes that the social function of the public budget is to guarantee the social and financial order itself, through the control mechanism of public revenues and expenditures and the correct application of public money in the pursuit of development linked to social justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazil, Social inequality, Public budget, Poverty, Public policies

¹ Mestranda em Direito, Sociedade e Tecnologia (Faculdades Londrina). Especialista em Direito Previdenciário e Direitos Coletivos do Trabalho (Universidade Positivo). Bacharela em Direito (UNIFIL).

1 INTRODUÇÃO

O mundo sofre com uma estabilidade inaceitável e que foi, ao longo da pandemia da COVID-19 ainda mais evidenciada: a extrema pobreza na qual vive grande parte da sociedade.

Trata-se de um grave problema que não se traduz apenas na falta de alimentos, mas na violação de direitos em sentido amplo: da ausência de saneamento básico ao inaccessível à educação.

A gramática social da desigualdade brasileira é, desde os primórdios da população, assustadora. E para a efetiva transformação desse cenário caótico, torna-se imperioso a correta aplicação do orçamento público, atingindo o fim social para o qual se destina e que deveria ser, prioritariamente, a redução da miséria (pois utópico seria acreditar em sua extinção).

A aplicação do dinheiro público por parte dos governantes influi diretamente no desenvolvimento de um Estado e, notoriamente, a arrecadação de inúmeros tributos faz com que a população aguarde políticas públicas que atendam às suas necessidades.

No Brasil, o orçamento público é o instrumento pelo qual há a prévia fixação das receitas e autorização das despesas para um determinado período, de modo que se controle os ganhos e gastos públicos e se obtenha a transparência na aplicação do dinheiro arrecadado.

Para que se torne um instrumento democrático e que vise ao desenvolvimento da sociedade, o orçamento deverá obedecer a algumas diretrizes estipuladas na Constituição Federal, Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e, indubitavelmente, pelos princípios orçamentários e da administração pública.

O objetivo deste artigo é demonstrar a importância do orçamento público e sua função social como peça-chave para a diminuição das desigualdades sociais. Foram utilizadas bibliografias concernentes ao tema orçamentário, com ênfase nos ramos do Direito Administrativo, Constitucional, Financeiro e Tributário.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

No Estado romano, a concentração de poderes nas mãos do rei gerava uma distorção em relação aos seus bens e os recursos do Estado, pois era evidente estes serem utilizados como se fossem seus.

Segundo Theodor Mommsen apud Oliveira (2011, p. 63) as pessoas, no direito romano, eram obrigadas a fazer pagamentos ao erário e, além destes, havia a cobrança de despojos de

guerra, pois o Imperador, irresponsável, não indagava se haveria ou não recursos para uma guerra ao determiná-la.

Já naquele tempo, embora não houvesse teoricamente o orçamento, era possível evidenciá-lo, principalmente no que concerne à existência de uma administração que se dividia em administração patrimonial (bem de raiz e móveis da comunidade) e administração do caixa (créditos e dívidas). Entretanto, ainda havia a concentração de poderes nas mãos do rei.

De fato, ainda que existisse o *aerarium*, confiado ao Senado, e o *fiscus*, do rei, os recursos do Estado romano não se distinguiam da fortuna particular do imperador; este, por conseguinte, manejava os recursos públicos como se fossem de sua propriedade. E assim, na antiguidade, havia inclareza entre o que pertencia aos bens do rei e o que pertencia ao Estado.

Ressalta Oliveira (2011) que mesmo sendo intuitiva a necessidade de abastecimento do erário para que se suportassem os devaneios do príncipe, não se podia falar de controle orçamentário tanto no direito romano como na Idade Média.

Todavia, consoante os ensinamentos de Campos (2005), “a idéia essencial do orçamento em limitar a faculdade de realizar gastos de quem ostenta o poder público tem raízes muito antigas”. Esta ideia surge como “reflexo do princípio segundo o qual os monarcas não podiam estabelecer tributos sem o consentimento dos súditos que deviam pagá-los”.

A Inglaterra foi o primeiro país a estabelecer, em seu direito público, a necessidade de ser o orçamento votado pelo povo. Em 1215, durante o governo absolutista de João Sem Terra, tem-se o marco inicial do orçamento público, com a imposição da Magna Carta pela nobreza e plebe àquele.

Segundo o artigo 12 da famosa Magna Carta, outorgada em 1215 pelo Rei João Sem Terra: Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Durante o período colonial brasileiro, Portugal exigia o pagamento de exacerbados impostos sobre a comercialização de produtos brasileiros, o que fazia com que grande parte dos lucros fosse diretamente para a Coroa Portuguesa.

Devido à insatisfação em relação às altíssimas cobranças e a decretação da derrama (cobrança forçada de impostos), houve a Inconfidência Mineira, que nas palavras de GIACOMONI (2012, p. 33),

Tentou conquistar a soberania para o País, usando como motivação o descontentamento em face das disposições tributárias emanadas de Portugal. Ao suspender a “derrama” - cobrança dos impostos atrasados, as autoridades fizeram abortar o movimento, comprovando que havia mais disposição em fugir do fisco português e menos consciência política em prol da independência da Colônia.

Com a chegada de D. João VI, iniciou-se o processo de organização das finanças, e, com a abertura dos portos, houve a necessidade de disciplinar as cobranças dos tributos aduaneiros.

Em 1808, criou-se o Erário Público e o regime de contabilidade. Posteriormente, a Constituição Federal de 1824 dispôs as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais.

A Constituição de 1824 dispunha, no art. 172, *in verbis*

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

No entanto, o dispositivo de 1824, teve dificuldades para ser implantado nos primeiros anos, por ser considerado avançado demais para a época. Durante a vigência da Constituição de 1824, cabia ao Poder Legislativo “a iniciativa sobre impostos (inciso I do art. 36), autorizar a contrair empréstimos (n.13 do art. 15), e estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública (n. 14 do art. 15)”.

Com o advento da Constituição de 1891, superveniente à Proclamação da República, alterou-se a distribuição das competências relacionadas ao orçamento. Tanto a tomada de contas do Executivo como a elaboração do orçamento passaram a ser função privativa do Congresso Nacional. Para auxiliá-lo, a Constituição criou um Tribunal de Contas.

Apenas com a Constituição de 1946, o orçamento ganhou feição democrática, na qual se manteve a estrutura de aprovação e excluiu-se o Conselho a participar das deliberações do Congresso Nacional.

As Constituições que se seguiram não alteraram o perfil constitucional do orçamento e, por meio da Lei 4.320/64, adquiriu “contorno de transparência”. No entanto, a maior mudança ocorre a partir da Constituição Federal de 1988: a constituição cidadã.

Conforme enuncia GIACOMONI (2012, p. 40),

Em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua sétima Constituição. Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário. A seção Dos orçamentos, integrante do capítulo II – Das finanças públicas, compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais. As duas principais novidades do novo texto constitucional na questão orçamentária dizem respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento e merecer, portanto, a aprovação legislativa. Outra inovação importante trazida pelo texto constitucional foi a instituição do plano plurianual e da lei anual de diretrizes orçamentárias que compõem, com o orçamento anual, o sistema orçamentário e o ciclo ampliado – agora plurianual – da gestão orçamentária e financeira pública.

“A questão orçamentária ganhou ampla regulamentação na Constituição de 1988, tudo a fim de conferir mais rigor à questão dos gastos público” (PETTER, 2011, p. 43), ou seja, controlar as despesas e receitas a fim de se obter o controle das finanças públicas mediante planejamento orçamentário.

Nessa esteira “o orçamento é, na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da Economia Pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, da sua cultura e da sua civilização” (DEODATO, 1971, p. 330).

Classicamente o orçamento não se preocupava com planos governamentais e interesses efetivos da população, sendo apenas uma mera peça contábil, de conteúdo financeiro, que continha a previsão das receitas e autorização das despesas.

Entretanto, o orçamento deixa de ser apenas o documento estático que prevê as receitas e autoriza as despesas para se tornar o instrumento de ação do Estado, pelo qual se fixam os objetivos a serem atingidos.

Portanto, torna-se a base legal dos limites de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos. Trata-se do principal instrumento para a implementação, em curto prazo, das políticas públicas requeridas pela sociedade (CASTRO, 2012, p. 27).

No mesmo sentido, Domingues (2011, p. 198) o entende como o “facilitador da gestão das políticas públicas; é meio de transparente combate ao arbítrio, ao clientelismo e à violação dos direitos fundamentais”.

Então por que há, ainda em nosso país, desigualdade social tão grande?

3 A GRAMÁTICA SOCIAL DA DESIGUALDADE BRASILEIRA E A FUNÇÃO SOCIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Para que se realize e se torne um instrumento de controle para a população e promova o bem-estar social; e para que os governantes dispunham de meios suficientes para atender às necessidades sociais em seus diferentes aspectos: físico, moral, psicológico e cultural, é necessário que o orçamento obedeça a algumas diretrizes: a Constituição Federal, as leis orçamentárias, os princípios orçamentários e a lei de responsabilidade fiscal.

Contudo, ainda que há anos sejam traçados inúmeros mecanismos, a desigualdade social e a concentração de renda sempre estiveram presentes no país. Diante desta afirmação, é possível evidenciar que há uma afronta aos objetivos da República Federativa do Brasil.

Conforme nos ensina SOUZA (2004, p. 79),

[...] a naturalização da desigualdade social e a conseqüente produção de "subcidadãos" como um fenômeno de massa em países periféricos de modernização recente como o Brasil, pode ser mais adequadamente percebida como consequência, não de uma suposta herança pré moderna e personalista, mas precisamente do fato contrário, ou seja, como resultante de um efetivo processo de modernização de grandes proporções que se implanta paulatinamente no país a partir de inícios do século XIX.

Ao analisar o art. 3º da Constituição, tem-se como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, nacionalmente desenvolvida, que promova o bem de todos sem qualquer preconceito e/ou discriminação, e que, neste sentido,

erradique a pobreza e marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Cavalcanti et al (2016, p.95), ensina que o conceito de desigualdade social é um guarda-chuva que compreende diversos tipos de desigualdades, desde desigualdade de oportunidade, resultado, etc., até desigualdade de escolaridade, de renda, de gênero, etc.

De modo geral, a desigualdade econômica – a mais conhecida – é chamada imprecisamente de desigualdade social, dada pela distribuição desigual de renda.

A pandemia escancarou, mais uma vez, o péssimo quadro da desigualdade social e econômica no Brasil.

Durante a primeira onda do coronavírus, no ano passado, mais de 30% dos 211,8 milhões de residentes nos 5.570 municípios brasileiros tiveram de ser socorridos na etapa inicial do auxílio de R\$ 600 aprovado pelo Congresso, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgados em julho de 2020. [...] — O Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo — afirma o sociólogo Luis Henrique Paiva, coordenador de estudos em seguridade social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). De fato. A publicação Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo IBGE em 2020, trouxe estimativas do Banco Mundial com base no índice de Gini, instrumento criado pelo matemático italiano Conrado Gini para medir o grau de concentração de renda no grupo a ser avaliado. A variação numérica é de zero a um, sendo zero quando todos têm a mesma renda e um representando o extremo oposto. Nesse ranking da desigualdade, o Brasil apresenta 0,539 pelo índice de Gini, com base em dados de 2018. Está enquadrado entre os dez países mais desiguais do mundo, sendo o único latino-americano na lista onde figuram os africanos. O Brasil é mais desigual que Botsuana, com 0,533 pelo índice de Gini, pequeno país vizinho a África do Sul com pouco mais que dois milhões de habitantes. (Agência Senado, 2021).

A República Federativa do Brasil busca a construção e, por conseguinte, a manutenção de uma sociedade que respeite e priorize a *justiça social*.

Mota (2011, pg. 57) ensina que a principal função do Estado contemporâneo deve ser a *função social*. Cada sociedade, tendo em vista a sua própria realidade histórica, deve indicar e compor a *função social* de cada Estado. Essa *justiça social* representa um dos maiores valores estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na busca de amenizar os problemas sociais existentes. “A Constituição Federal também impõe a busca da redução das enormes desigualdades sociais verificadas no país” tendo em vista o art. 3º supracitado, para que prevaleça a dignidade da pessoa humana.

Insta destacar que o referido princípio (dignidade da pessoa humana) possui força de

cláusula pétrea, estando constitucionalmente previsto no art. 1º, que estabelece os fundamentos para a República Federativa do Brasil, fontes da justiça social.

Apesar de soar pleonástico, uma vez que não se pode conceber uma justiça que não seja social, ou seja, que não se comprometa com a sociedade, a justiça social, com base em Leonetti (2003), “se apresenta como que uma combinação das categorias Justiça Contributiva e Justiça Distributiva”.

Neste sentido, trata-se tanto de uma distribuição quanto de uma contribuição para que se alcance o bem comum: a construção de uma sociedade nos moldes do art. 3º da CF.

Evidente que para que se obtenha a justiça social, são necessárias políticas sociais, ou seja, *um conjunto de ações que objetivam atender à distribuição de bens e serviços necessários ao bem-estar da população em geral, de forma organizada, sistemática e equilibrada.*

As finanças públicas têm suas diretrizes e princípios estabelecidos constitucionalmente, com o intuito de se obter a justiça social através de uma política social evidente: o orçamento público.

Outrossim, o orçamento é a consequência de uma escolha política de prioridades e, como tal, reflete as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo Estado brasileiro.

Todavia, ainda há muito que se fazer pela população para que se obtenha a justiça social através da diminuição das desigualdades sociais e erradicação da pobreza e miséria, bem como o desenvolvimento nacional.

E se os governantes utilizam o orçamento público como instrumento de escolha de prioridades conforme a sua própria “visão de prioridade”, qual a função social do orçamento público e em que sentido ele é útil para a sociedade?

A finalidade última do orçamento é tornar-se um instrumento de exercício da democracia, pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária (PETTER, 2011).

A função social do orçamento público é garantir a própria ordem social e financeira, através do mecanismo de controle das receitas e despesas públicas e a correta aplicação do dinheiro público, de modo que se obtenha a justiça social para que possibilite a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e desenvolvida.

Elaborar ou preparar um orçamento corresponde à tarefa de fazer a previsão da receita e a fixação da despesa, a fim de serem as verbas e gastos cotados e autorizados pelo Poder Legislativo antes de sua execução.

Estabelece o art. 165 da Constituição Federal de 1988 que cabe ao Poder Executivo a elaboração da lei orçamentária, determinando a existência de três leis: lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Com esta tripartição, há a valorização do planejamento e obrigatoriedade da administração em elaborar planos de médio prazo, os quais mantêm vínculos com os orçamentos anuais.

Ressalta também que a Constituição criou condições objetivas para a observância do princípio da universalidade, ao definir pormenorizadamente a composição da lei orçamentária anual, incluindo-se todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum.

Nessa esteira, cumpre salientar que o Plano Plurianual estabelece os programas de duração continuada, conforme impõe o art. 165, §1º da CF.

O Plano Plurianual tem por escopo a programação econômica, resultante das necessidades ditadas pela própria política governamental, direcionando a ação do governo.

Não obstante, o orçamento anual não conseguiria e tampouco poderia abranger e assegurar a execução de planos governamentais que, comumente, implicam a execução de obras e serviços de duração prolongada.

A partir disto, a regra do dispositivo supracitado é clara ao definir que a lei instituidora do plano plurianual deverá estabelecer regionalizadamente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, tanto para despesas quanto para programas de duração continuada.

Esclarece Assis (2012, p. 184), que a característica essencial do Plano Plurianual é a abrangência dos instrumentos que formam o sistema legal orçamentário. A partir dele, busca-se respeitar as peculiaridades e diferenças regionais e, tendo em vista ser um documento essencialmente programático, conterà princípios e metas de uma gestão ou governo.

Giacomoni (2012, p. 41) considera a Lei do Plano Plurianual “uma das principais novidades do novo marco constitucional”, uma vez que orienta a elaboração de outros planos e programas de governo e do próprio orçamento anual. Contudo, enaltece que, dentre todos os componentes do Plano, o mais controvertido são os programas de duração continuada.

Para o autor, excetuando-se os investimentos que têm prazos para início e conclusão, todas as outras ações governamentais incluem-se em programas de duração continuada.

Ensina Cruz (2008, p. 34) que “na elaboração do planejamento plurianual, deve-se ter

como pressuposto a concepção de Estado inserido numa economia globalizada.

Há anos, a globalização tem sido analisada ora como vilã, ora como heroína de parte de uma sociedade que se autointitula progressista. Porém, até os mais célebres estudiosos têm dificuldades em definir o termo.

Para alguns, “globalização” é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, “globalização” é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo “globalizados” — e isso significa basicamente o mesmo para todos. BAUMAN (1999, p. 2).

No que se concerne à fiscalização do orçamento público e sua execução, tem-se que considerar a globalização como um processo que possibilita à sociedade debater e exigir que se faça valer seus direitos, principalmente, aqueles concernentes à dignidade da pessoa humana que se traduz, neste artigo, na busca por uma sociedade menos desigual.

A sociedade desenvolvida da tecnologia e informação é transformadora das relações sociais e pessoais, empreendendo mudanças nos padrões, costumes e rotina de todas as pessoas, possibilitando a conexão, o consumo de matérias, serviços e bens de outras culturas, outros comércios ou outras localidades em apenas alguns cliques, bem como a fiscalização referente à aplicação dos recursos públicos, prevista em princípios como a transparência e a eficiência.

Pode-se dizer que a publicidade é um dos princípios mais importantes para a Administração Pública e, principalmente, ao se tratar da matéria orçamentária. Isto porque, caso não fosse obrigatória a publicidade dos atos públicos, exceto em alguns casos de sigilo previstos em lei, seria impossível a fiscalização de quaisquer atividades do Poder Público e, indubitavelmente, haveria mais casos de improbidade administrativa.

Por este princípio, tem-se em matéria orçamentária a obrigação de ser publicado pelo Executivo, o relatório resumido da execução orçamentária em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse e detrimento do princípio da publicidade .

Este princípio ganha ênfase a partir do ano de 2000, com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a obrigatoriedade da transparência.

Cumprido enaltecer, ainda, que o princípio da eficiência, acrescentado aos princípios constitucionais através da EC nº 19/98, estabelece que a Administração Pública e o próprio administrador público atendam de modo satisfatório às necessidades e interesses públicos. Deve-se, portanto, fazer o melhor utilizando-se dos meios legais dos quais dispõe.

Com base em Moraes (2012) são características básicas deste princípio, entre outros, o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, a eficácia e a busca da qualidade.

No âmbito orçamentário, o princípio pode representar tanto a necessidade de eficiência nos gastos públicos, quanto princípio basilar para a execução das matérias abrangidas nas leis orçamentárias

O art. 165, §2º da Constituição Federal, impõe que

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Diferentemente do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem por objetivo estabelecer as prioridades de investimento para um ano fiscal específico, além de dispor sobre alterações na legislação tributária e nas políticas de fomento, enquanto o PPA existe para programar, em longo prazo, diretrizes e programas da Administração.

Em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), comumente denominada “orçamento”, trata-se de instrumento elaborado segundo princípios constitucionais, estimando as receitas e despesas para o período de um ano, relativas a todos os órgãos governamentais, discriminando o trabalho a ser realizado.

Dentre todos os orçamentos, considera-se o mais importante para a diminuição das desigualdades sociais, o orçamento da seguridade social.

Conforme dispõe o art. 165, §2º da Constituição Federal de 1988, a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis

pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Na esteira da análise do orçamento como instrumento para a construção e execução de políticas públicas, torna-se imperioso o breve estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isto porque, há muito tempo, o termo *governo* está diretamente associado à improbidade administrativa. Há uma descrença em relação às políticas governamentais praticadas e, concomitantemente, é de fé pública a existência de governos para os ricos e o governo para os pobres.

Entretanto, em meio a todas estas opiniões e divisões, a questão que aflige e gera dúvidas em todas as categorias sociais é, independentemente de qualquer opção política, saber em que o dinheiro arrecadado pelo governo é aplicado.

Oliveira (2011, p. 459) entende que disseminou-se, no Brasil, a ideia de impunidade na qual tudo é permitido enquanto não for descoberto. Por outro lado e no mesmo contexto, a subsistência do “rouba, mas faz” evidencia que a população generaliza a ideia de que todos os governantes roubam. Diante disto, torna-se comum esperar que ainda que o político roube, o importante é que ele faça algo: políticas públicas.

Indubitavelmente, a sociedade não pode e não deve aceitar que um indivíduo eleito democraticamente, se utilize de seu cargo para benefícios próprios. Essa mesma sociedade deve cobrar dos demais eleitos, órgãos de controle (*e.g* Tribunais de Conta) e Judiciário uma punição exemplar para aqueles que dolosamente causam dano ao erário e ao orçamento público.

Segundo o mesmo autor, em todos os planos de governo é possível evidenciar um prejuízo em relação à gestão da coisa pública. Ainda hoje, políticos inescrupulosos apropriam-se do dinheiro público como coisa particular, destinando-o a inúmeros fins, exceto finalidades públicas.

Outro fato considerado evidente por Oliveira (2011) é a oneração do Município ou Estado quando se está para terminar o mandato de um governante; o outro governante que pague. Trata-se, pois, de políticas públicas de reeleição ou políticas públicas para “dificuldades de caixa” do próximo gestor. E nesse âmbito, a desigualdade social e a luta por sua redução torna-se secundária ou, ainda, terciária.

Neste momento, torna-se importante destacar que o Brasil é signatário da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que se trata de um plano de ação universal que abrange o desenvolvimento econômico, erradicação da pobreza, da miséria e da fome, inclusão social, sustentabilidade social e boa governança em todos os níveis.

Durante muitos anos, a inflação foi utilizada como um instrumento de financiamento do gasto público, sendo que, ao lado da inflação, era prática habitual recorrer-se ao endividamento para financiamento dos gastos públicos, principalmente em âmbito estadual e municipal.

Havia uma lacuna antes da LRF, pois “praticar ou não praticar determinada conduta jurídica ou o modo de fazê-lo era tido como irrelevante: nem obrigatório, nem proibido”.

Contudo, a partir da queda inflacionária e da necessidade de controlar a dívida pública, buscou-se, através da valorização do tributo para custeio de finanças estaduais, o estabelecimento de mecanismos mais eficientes para restrição do endividamento, o que se torna ainda mais importante ao considerar que o ente endividado não possui recursos para aplicar em políticas públicas.

Conforme os ensinamentos de Oliveira (2011, p. 454), primeiramente, o objetivo da LRF é fixar a responsabilidade como um dos princípios inerentes à gestão pública, de forma que o agente público entenda que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.

Petter (2011, p. 63) entende que “um setor público organizado e disciplinado é condição para a estabilidade dos preços, para o fomento do crescimento econômico sustentável, com óbvias consequências sobre a geração de emprego e renda e o bem estar social”.

De acordo com Correia Neto (2011, p. 81),

O planejamento é mais propriamente modo de qualificar o agir do que um objeto ou valor a se alcançar. A noção de planejamento incluiria: consciência de meios, identificação de objetivos e controle de resultados. A ação planejada é ação racional, calcula meios e resultados, antecipa contingências, formula e explicita objetivos e define os meios para lográ-los. Os meios são as diferentes ferramentas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de dar segurança e previsibilidade à atuação fiscal. Por exemplo, a do art. 12, que cuida da previsão de receitas, e a do art. 16, que obriga a realização de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para a criação e expansão de ação governamental que acarrete aumento de despesas. Estas regras, entre outras, visam a permitir certa racionalidade e previsibilidade na gestão das finanças públicas, ao determinar que se considerem possíveis consequências nas ações presentes. Uma mesma regra pode ser instrumento de duas ou mais finalidades. Por isso, é possível visualizar na LC 101 ferramentas que, a um só tempo, colocam-se à disposição dos dois princípios, o planejamento e a transparência. E, em último nível, todas as regras acabam convergindo para um ponto comum: a noção do equilíbrio fiscal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são fundamentais para o alcance de uma sociedade melhor para todos os cidadãos. Contudo, elas devem ser eficientes, realizáveis e previstas no orçamento de cada ente responsável para a sua execução.

O orçamento público é composto por dinheiro do povo. São as pessoas que trabalham, pagam impostos e movimentam todo o setor público para que este planeje e execute as políticas públicas com base na necessidade de sua população, visando o bem-estar social.

Neste sentido, busca-se a gestão planejada, eficiente, econômica, proba e transparente que possibilite a alocação de recursos na busca de desenvolvimento atrelado à justiça social.

Através do planejamento, então, é possível distinguir nitidamente o que é, para os governantes: importante, o que é mais importante, o que é prioritário e o que é imprescindível.

Conforme estabelece o art. 1º, §1º da LRF “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”. E indubitavelmente, políticas públicas dependem de receitas e equilíbrios para serem efetivadas.

Diante do exposto, a função social do orçamento público é garantir a própria ordem social e financeira, através do mecanismo de controle das receitas e despesas públicas e a correta aplicação do dinheiro público, de modo que se obtenha a justiça social para que possibilite a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e desenvolvida e, deste modo, transforme a atual gramática social da desigualdade brasileira.

5 BIBLIOGRAFIA

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de, **Processo Legislativo e Orçamento Público** – Função de controle do Parlamento – São Paulo: Editora Saraiva: 2012.

BAUMAM, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 2.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de [et al]. **Análise do impacto as decisões judiciais sobre o orçamento da união no caso da saúde pública**. Revista Tributária e de finanças públicas. Ano 20. Vol. 102. São Paulo: Ed. RT, 2012.

CORREIA NETO, Jocildo Figueiredo Correia Neto. **Planejamento e controle orçamentário**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2011.

DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 12 edição – São Paulo: Editora Saraiva, 1971.

DOMINGUES, José Marcos. **Tributação, orçamento e políticas públicas**. Revista Tributária e de finanças públicas. Ano 19. nº 99, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 198.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. – 16. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FABRETTI, Láudio Camargo; FABRETTI, Dilene Ramos. **Direito tributário para os cursos de administração e ciências contábeis**. 7ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. **Comentário à lei de responsabilidade fiscal**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2001. p. 63 APUD CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de [et al]. Análise do impacto as decisões judiciais sobre o orçamento da união no caso da saúde pública. Revista Tributária e de finanças públicas. Ano 20. Vol. 102. São Paulo: Ed. RT, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia Geral**. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, Harrison Ferreira. **Segurança jurídica do orçamento público e sua alteração**. Revista Tributária e de finanças públicas. Ano 19. nº 96, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

LEONETTI, Carlos Araújo. **Imposto sobre a renda como instrumento de justiça social**. São Paulo: Manoele, 2003.

MORAES, Alexandre de, **Direito constitucional** – 28 ed – São Paulo: Atlas, 2012.

MOMMSEN, Theodor. *Compendio del derecho público romano*. Trad. P. Dorado. Madri. 1999. p. 453-454 e 473 APUD OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito*

Financeiro. – 4 ed – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4ª Edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 348 p.

SASSE, Cinthia. **Agência Senado**. SENADO FEDERAL, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em 2/12/2021