

LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPACTOS NA EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

Henrique Lacerda Nieddermeyer¹
Ana Júlia de Souza Martins²
José Roberto Cezar³
Wellington Teixeira da Costa⁴
Montgomery Pastorelo Benites⁵

Resumo:

O orçamento público é o instrumento principal de realização de políticas públicas, envolvendo um processo que se inicia pelo planejamento, onde são definidos os planos e programas, e as prioridades do governo para determinado período. As políticas públicas desempenham um papel crucial no desenvolvimento e bem-estar de uma sociedade. No entanto, sua implementação eficaz muitas vezes esbarra em um desafio fundamental: os limites orçamentários. Este artigo tem como objetivo explorar a interseção entre políticas públicas e limites orçamentários, analisando os desafios enfrentados na formulação e implementação de políticas em um contexto de recursos financeiros limitados. Além disso, são discutidas as implicações desses limites para o alcance dos objetivos das políticas públicas e possíveis estratégias para lidar com essa questão complexa. Embora os limites orçamentários sejam desafios complexos que afetam a implementação de políticas públicas, é possível enfrentá-los por meio da adoção de uma gestão mais assertiva e eficaz. A compreensão acerca da interseção entre políticas públicas e limites orçamentários é fundamental para promover o desenvolvimento equitativo e sustentável das sociedades, garantindo a eficácia das políticas em benefício de toda a população. Portanto, ao reconhecer a complexidade dos desafios impostos pelos limites orçamentários, os gestores públicos devem buscar soluções que considerem a interseção entre políticas públicas e restrições financeiras, permitindo-nos superar essas barreiras constitucionais e alcançar resultados positivos para o bem-estar da sociedade como um todo. O presente estudo baseia-se em uma pesquisa exploratória, com análise bibliográfica a partir de coleta de dados em material científico atualizado sobre o tema.

Palavras-chave: Orçamento Público; Políticas Públicas; Limite Orçamentário.

¹ Bacharel em Administração. MBA em Gestão Empresarial. Mestre em Gestão do Conhecimento. Doutor em Direito. Coordenador de pós-graduações da Universidade de Marília. E-mail: henriquelacerda@unimar.br

² Tecnóloga em Processos Gerenciais. Pós-graduada em Tecnologia e Educação a Distância pela. Tutora da Universidade de Marília. E-mail: anamartins@unimar.br

³ Bacharel em Ciências Contábeis. Especialista em Teologia. Mestre em Administração. Tutor da Universidade de Marília. E-mail: josecezar@unimar.br

⁴ Licenciado em Educação Física. Especialista em Treinamento Físico e Desportivo. Docente da Universidade de Marília. E-mail: wellingtoncosta@unimar.br

⁵ Enfermeiro. Mestrado em Bioética. Doutorando em Bioética pela PUC-PR. Diretor Administrativo do HONPAR. E-mail: merobenites@gmail.com

Abstract:

The public budget is the main instrument for carrying out public policies, involving a process that begins with planning, where plans and programs are defined, as well as the government's priorities for a given period. Public policies play a crucial role in the development and well-being of a society. However, its effective implementation often comes up against a fundamental challenge: budgetary limits. This article aims to explore the intersection between public policy and budget constraints, analyzing the challenges faced in formulating and implementing policies in a context of limited financial resources. In addition, the implications of these limits for achieving public policy objectives and possible strategies for dealing with this complex issue are discussed. Although budget limits are complex challenges that affect the implementation of public policies, it is possible to face them through the adoption of a more assertive and effective management. Understanding the intersection between public policies and budget limits is essential to promote the equitable and sustainable development of societies, ensuring the effectiveness of policies for the benefit of the entire population. Therefore, when recognizing the complexity of the challenges posed by budgetary limits, public managers must seek solutions that consider the intersection between public policies and financial restrictions, allowing us to overcome these constitutional barriers and achieve positive results for the well-being of society as a whole. all. The present study is based on an exploratory research, with bibliographical analysis from data collection in updated scientific material on the subject.

Keywords: Public Budget; Public Policy; Budget Limit.

Introdução

A implementação de políticas públicas no Brasil se tornou um imenso desafio para os governantes das três esferas de poder, pois além dos limitadores constitucionais, o processo encontra dificuldades no campo político, porém, grande parte dos problemas ocorre por deficiência na gestão que ultrapassa as dificuldades relacionadas aos recursos financeiros.

Este artigo tem como objetivo explorar a interseção entre políticas públicas e limites orçamentários, analisando os desafios enfrentados na formulação e implementação de políticas em um contexto de recursos financeiros limitados.

As políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentamento de um problema público, traduzindo-se em uma descrição da república ideal, que tem por objetivo a realização da justiça entendida como a atribuição a cada um da obrigação que lhe cabe, de acordo com as próprias aptidões. Estas políticas têm o papel de exercer a regulação nas relações entre os indivíduos e entre estes e as instituições, públicas ou privadas, além de tratar da distribuição de recursos, de bens e de serviços para pessoas, grupos e localidades. As políticas públicas, por exemplo, regulam as relações das pessoas nas cinco dimensões da cidadania: eleitor, contribuinte, usuário de serviço público, consumidor e trabalhador.

Desta forma, podemos inferir que um problema somente se torna público quando os atores políticos o consideram o problema como uma situação inadequada e o público como relevante para a coletividade. Assim, toda política pública é resultante de uma decisão governamental, mas nem toda decisão de governo constitui política pública – como 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.

Quando as decisões de políticas se traduzem em ações efetivas ocorre o que denominamos de implementação de políticas públicas. Para a assertividade e eficácia na implementação de uma política pública é essencial que seja realizada uma análise geral quanto ao seu contexto.

O processo de implementação de políticas públicas consiste na interação estratégica entre vários atores que atuam em um ambiente repleto de incertezas, haja vista os diferentes interesses em jogo, onde recursos são barganhados e tomadas de decisão são negociadas a duras penas. Cada tipo de política pública encontra diferentes tipos de apoio ou rejeição à sua formulação e implementação.

Considerando as diversas tipologias das políticas públicas e suas distintas finalidades, que elas desempenham um papel fundamental na promoção do bem-estar social e na resolução de problemas que afetam a sociedade como um todo. No entanto, o sucesso dessas políticas depende, em grande medida, da disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação, bem como de um fiel cumprimento das etapas do ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas é uma estrutura útil para entender como as políticas são desenvolvidas, implementadas e avaliadas ao longo do tempo. Cada estágio do ciclo desempenha um papel crucial na condução de políticas eficazes e responsivas. Ao compreender esse ciclo, os formuladores de políticas podem tomar decisões mais informadas, envolver as partes interessadas relevantes e melhorar a qualidade e o impacto das políticas públicas. A busca contínua por uma política baseada em evidências e a participação pública ativa são elementos essenciais para garantir o sucesso do ciclo de políticas públicas e o bem-estar da sociedade como um todo.

Nesse aspecto, o limite orçamentário representa a quantia máxima de recursos que um governo pode alocar para determinadas políticas, o que muitas vezes impõe restrições significativas aos formuladores de políticas públicas. O orçamento público refere-se às prioridades e alternativas políticas dos gestores públicos em relação ao papel a ser executado

pelo Estado, ao prever a receita, também conhecida como arrecadação, inclusive com a previsão de renúncias e incentivos fiscais, e também as formas e os limites de gastos, considerando as despesas financeiras.

O limite orçamentário é um desafio enfrentado por governos na implementação de políticas públicas. Embora as restrições financeiras possam representar obstáculos significativos, é essencial que os formuladores de políticas busquem soluções criativas e estratégias de financiamento alternativas para garantir a efetividade e o sucesso das políticas implementadas. Além disso, a avaliação contínua e o monitoramento das políticas públicas desempenham um papel fundamental na identificação de ajustes necessários e na maximização do impacto positivo dessas políticas na sociedade.

O presente estudo baseia-se em uma pesquisa exploratória, com análise bibliográfica a partir de coleta de dados em material científico atualizado sobre o tema.

1. As políticas públicas

As políticas públicas são conhecidas como diretrizes elaboradas para enfrentamento de um problema público. O conceito de política não é algo recente, afinal, vem sendo praticada há vários séculos. Nesse contexto, de acordo com Bobbio (1998, p. 45), a política pode ser definida como “[...] uma descrição da república ideal, que tem por objetivo a realização da justiça entendida como a atribuição a cada um da obrigação que lhe cabe, de acordo com as próprias aptidões”.

Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 15, grifo nosso) apresentam uma definição bastante abrangente sobre política pública:

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a **política pública é a alma**, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros.

Nesse sentido, as políticas públicas, têm o papel de exercer a regulação nas relações entre os indivíduos e entre estes e as instituições, públicas ou privadas, além de tratar da distribuição de recursos, de bens e de serviços para pessoas, grupos e localidades. As políticas

públicas, por exemplo, regulam as relações das pessoas nas cinco dimensões da cidadania: eleitor, contribuinte, usuário de serviço público, consumidor e trabalhador.

É importante destacar que, tanto a política como as políticas públicas relacionam-se com o poder social. De acordo com Dias e Matos (2012, p. 1), “enquanto a política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos. No idioma inglês, distinguem-se claramente dois termos: *politics e policies*”.

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 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 (Queiroz, 2016).

Nesse contexto, a diferenciação dos termos *politics e policies* é descrita por Dias e Matos (2012, p. 2, grifo nosso) da seguinte forma:

O termo *politics* refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder. Desse modo, podemos nos referir à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social específico. Também pode se referir à carreira profissional de um político, que por suas atitudes busca obter e ampliar sua influência. A dedicação à política, nesse sentido, remete a uma atividade que tem regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança). Já o termo *policy* (cujo plural é *policies*) é entendido como ação do governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade. A política, nesse sentido, é executada por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade. Nesse caso, a política pode ser adjetivada em função do campo de sua atuação ou de especialização da agência governamental encarregada de executá-la. Desse modo, podemos nos referir à política de educação, saúde, assistência social, agrícola, fiscal etc., ou seja, produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 2), qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos:

- 1 – Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
- 2 – Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?

3 – Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

Segundo Gonçalves (2017, p. 28), são dois os elementos fundamentais das políticas públicas:

- **Intencionalidade pública:** é a motivação para se estabelecer ações para tratamento ou resolução de um problema.
- **Problema público:** é a diferença entre a situação atual vivida (status quo) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

Desta forma, podemos inferir que um problema somente se torna público quando os atores políticos o consideram o problema como uma situação inadequada e o público como relevante para a coletividade.

Toda política pública é resultante 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 (Queiroz, 2016).

Quando as decisões de políticas se traduzem em ações efetivas ocorre o que denominamos de implementação de políticas públicas. Para a assertividade e eficácia na implementação de uma política pública é essencial que seja realizada uma análise geral quanto ao seu contexto.

Gonçalves (2021, p. 29) destaca que entre os diversos fatores contextuais na implementação de políticas públicas, há quatro que merecem um destaque especial:

1. Grau de estabilidade política: um ambiente pode ser considerado “propício” para o processo de implementação de uma política pública se houver um apoio político consideravelmente forte em relação aos produtos do programa de ações que serão produzidos; e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação também forem relativamente fortes.
2. Grau em que o ambiente políticos e econômico externo está mudando: pode ocorrer de forma lenta ou mais rapidamente. A forma como o ambiente geral de políticas públicas, como

facilitador, e o ritmo de mudança se cruzam pode oferecer “pistas” para as perspectivas de implementação.

3. Abertura do processo de políticas públicas: refere-se ao grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita. Isso significa que, em um país com forte diversidade cultural e ideológica, somadas a presença forte de ONGs e liberdade de imprensa, a formulação de políticas será inevitavelmente moldada por um grande número de atores, diferente do que ocorreria em um país em que a formulação de políticas é restrita a uma pequena elite.

4. Grau de descentralização do setor público: a descentralização é um dos temas centrais em debates sobre desenvolvimento nas últimas décadas. Está relacionada ao grau em que essas tendências afetarão as formas como as decisões relacionadas à adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados e os atores administrativos e não burocráticos para a implementação (Gonçalves, 2021, p.29).

Desse modo, podemos considerar que, o modo como é concebido o problema de implementação de uma política pública é formatado considerando primeiramente as demandas da sociedade. Dois fatores são essenciais no momento da implementação:

Primeiro deve se estabelecer se a natureza do problema é administrativo organizacional e se sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle de seus subordinados. Já no segundo momento, deve-se analisar se o problema de implementação decorre de conflito de interesses. A solução para os problemas de implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes (Gonçalves, 2021, p. 30).

Nestes termos, o processo de implementação de políticas públicas consiste na interação estratégica entre vários atores que atuam em um ambiente repleto de incertezas, haja vista os diferentes interesses em jogo, onde recursos são barganhados e tomadas de decisão são negociadas a duras penas. Cada tipo de política pública encontra diferentes tipos de apoio ou rejeição à sua formulação e implementação.

2. Tipos de políticas públicas

Há vários tipos de classificação, enquadramento ou tipologia de políticas públicas, dentre os quais destacam-se as tipologias por arena, por finalidade, por abrangência, por natureza da política, pela complexidade, entre outras. A tipologia das arenas, com quatro tipos de políticas públicas, é assim descrita:

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 (Queiroz, 2016, p. 20).

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. (Queiroz, 2016, p. 21).

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. (Queiroz, 2016, p. 21).

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. (Queiroz, 2016, p. 21).

Uma outra tipologia, também com quatro classificações, está associada ao padrão de distribuição dos benefícios e dos custos do conteúdo da política pública, é descrita por Queiroz (2016, p. 22), 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. (Queiroz, 2016, p. 22).

Considerando os impactos e a complexidade das políticas públicas, há ainda uma outra tipologia, a qual classifica a política pública quanto à natureza, à finalidade, à abrangência e ao interesse. Quanto à natureza política, a classificação está relacionada 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);
- 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.(Queiroz, 2016, p. 24).

Quanto à 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;
- 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.(Queiroz, 2016, p. 24).

Quanto à abrangência da política pública, a classificação é qualificada em três tipos:

- 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;
- 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). (Queiroz, 2016, p. 24).

Quanto ao interesse da política pública, a classificação se dá por área e está associada ao setor do governo que opera com as políticas públicas, descritas como:

- 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 Infraestrutura**, 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;
- 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 (Queiroz, 2016, pp. 24-25).

Considerando as diversas tipologias das políticas públicas e suas distintas finalidades, que elas desempenham um papel fundamental na promoção do bem-estar social e na resolução de problemas que afetam a sociedade como um todo. No entanto, o sucesso dessas políticas depende, em grande medida, da disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação. Nesse aspecto, o limite orçamentário representa a quantia máxima de recursos

que um governo pode alocar para determinadas políticas, o que muitas vezes impõe restrições significativas aos formuladores de políticas públicas.

3. Ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas é uma estrutura útil para entender como as políticas são desenvolvidas, implementadas e avaliadas ao longo do tempo. Cada estágio do ciclo desempenha um papel crucial na condução de políticas eficazes e responsivas. Ao compreender esse ciclo, os formuladores de políticas podem tomar decisões mais informadas, envolver as partes interessadas relevantes e melhorar a qualidade e o impacto das políticas públicas. A busca contínua por uma política baseada em evidências e a participação pública ativa são elementos essenciais para garantir o sucesso do ciclo de políticas públicas e o bem-estar da sociedade como um todo.

Embora existam diversas versões já desenvolvidas, o ciclo de políticas públicas é resumido em cinco fases principais: 1) formação da agenda, 2) formulação de políticas, 3) processo de tomada de decisão, 4) implementação e 5) avaliação, conforme ilustrado na Figura 1:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Portal Politize

Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>. Acesso em: 07Jul. 2023.

De acordo com a ilustração da Figura 1, é possível visualizar o ciclo de políticas públicas em uma série de etapas que constituem uma sequência lógica, assim descritas:

1. Formação da agenda: 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 (Queiroz, 2016, p. 31).

2. Formulação de políticas: o processo de formulação de políticas para solucionar um problema inscrito na agenda pública permite resolver qual das diferentes alternativas existentes será mais apropriada para diminuir a tensão entre a situação atual e a situação desejada. Quando uma questão ou demanda alcança a categoria de um problema político prioritário, ela passa a compor a agenda. E a partir desse momento que se dá início à formulação de alternativas, quando os atores expressam claramente suas preferências e interesses. Formular, aqui, tem o sentido de conceber um plano, projeto ou programa, um método ou determinar a ação. Em outras palavras, “consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades”. Esse processo ocorre com um embate político entre diversos interesses, e quando da definição do objetivo da política adotada, serão rejeitadas várias propostas de ação. É aí que reside a importância da participação ativa de um corpo técnico da administração pública que deverá fundamentar com clareza a proposta escolhida no que se refere à utilização de diversos recursos necessários – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros – e disponíveis (Dias; Matos, 2012, p. 76).

3. Processo de tomada de decisão: a atuação do Estado em qualquer de seus níveis de intervenção político-administrativa (federal, estadual ou municipal) implica obrigatoriamente a escolha de determinadas alternativas em vez de outras. Há sempre uma multiplicidade de

soluções possíveis para resolver ou tratar de um problema, seja em termos de finalidades, de meios ou de conteúdos. Cabe ao governo fixar prioridades, metas e objetivos a serem alcançados. Embora seja o governo quem formalmente toma as decisões, há, na realidade, muitos atores envolvidos. Esses atores irão influir sobre o processo de decisão, defendendo seus interesses e recursos tanto materiais quanto ideológicos. A presença dessa multiplicidade de atores significa que as decisões não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos (Dias; Matos, 2012, p. 77).

4. Implementação: na perspectiva de análise de políticas públicas, esta etapa é fundamental porque é nela que a política, até então quase feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos. A implementação da política é a continuação da luta política com outros meios e cenários diferentes. Um erro que se comete com certa frequência é considerar o processo de implementação somente do ponto de vista técnico, um problema de falha do ponto de vista administrativo ou de dificuldades na aplicação de determinada técnica de gestão pública. Considerar este problema como principalmente técnico é de uma simplificação ingênua, pois deixa de lado o caráter conflitivo do processo, ou seja, sua dimensão política. As políticas públicas são concebidas, decididas e implementadas por pessoas, que por sua vez são afetadas de diversos modos por elas. Todas as instituições envolvidas em um processo de política pública – a administração, o parlamento (desde a câmara de vereadores até o Congresso nacional), Executivo, sindicatos, ONGs, Oscips etc. – têm características sociais, políticas e interesses que as tornam, cada uma delas, um ator a mais do jogo político-administrativo. O ideal de neutralidade da administração pública, na realidade, é um mito, idealizado como um dos elementos de legitimação do exercício do poder, pois este sempre é controlado por um grupo que impõe sobre os demais seus pontos de vista e procura através do discurso legitimá-los como sendo de todos (Dias; Matos, 2012, p. 79).

5. Avaliação: de maneira espontânea cidadãos, políticos e meios de comunicação conseguem responder se uma política teve êxito ou não. Responder a perguntas sobre o êxito ou não de uma determinada política é fundamental para quem se interessa em conhecer a atuação governamental, em avaliar seu grau de eficácia e eficiência, e em conhecer os efeitos de sua intervenção, seus acertos e seus erros. A avaliação realizada a partir de informação embasada em dados confiáveis, obtidos através de análise objetiva dos efeitos das ações públicas é importante para as instituições e governos, pois fundamentam sua legitimidade não somente na legalidade de suas decisões, mas também no que fazem, ou seja, nos resultados. A avaliação

pode ser descrita como uma área de pesquisa que tem por objetivo medir a utilidade e benefícios da intervenção pública através do emprego de um conjunto de técnicas utilizadas em diferentes campos das ciências sociais. Também pode ser entendida como a “aplicação sistemáticas dos procedimentos de investigação social para avaliar a conceituação e design, implementação e a utilidade dos programas de intervenção social”. O conceito de avaliação não deve ser visto como a etapa final do processo de planejamento, mas como “uma visão integrada, onde a avaliação é realizada em todas as fases da concepção dos programas, analisa a pertinência e a coerência dos problemas, objetivos e instrumentos envolvidos, o processo de implementação do programa e seus resultados” (Dias; Matos, 2012, p. 84).

Nesse contexto, o ciclo de políticas públicas é fundamental para garantir a qualidade e a eficácia das políticas implementadas pelo governo, promovendo a participação da sociedade, a tomada de decisões informadas e a avaliação dos resultados. Por meio do entendimento deste ciclo, é possível aprimorar a governança pública e atender de forma mais adequada às necessidades e demandas da população.

4. Limite orçamentário

O orçamento público refere-se às prioridades e alternativas políticas dos gestores públicos em relação ao papel a ser executado pelo Estado, ao prever a receita, também conhecida como arrecadação, inclusive com a previsão de renúncias e incentivos fiscais, e também as formas e os limites de gastos, considerando as despesas financeiras.

De acordo com Queiroz (2016), orçamento público representa a 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. Resume a disputa alocativa e os projetos de transformação que a sociedade deseja.

O processo de elaboração do orçamento público envolve diferentes etapas sendo que, inicialmente, são definidas as metas e prioridades do governo para um determinado período. Desta forma, são estimadas as receitas que serão arrecadadas, considerando-se as projeções econômicas e as políticas tributárias vigentes. Em seguida, são definidas as despesas, considerando as demandas das diferentes áreas e programas do governo, bem como as obrigações legais e constitucionais.

Nesse contexto, Queiroz (2016, p. 44, grifo nosso), apresenta a seguinte definição de orçamento público:

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.

Desse modo, o ciclo orçamentário é o processo que compreende todas as etapas relacionadas à elaboração, execução, controle e avaliação do orçamento público ao longo de um determinado período. Esse ciclo é composto por várias fases interligadas, que permitem o planejamento adequado das receitas e despesas governamentais, garantindo transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. O ciclo orçamentário geralmente abrange um ano fiscal, mas pode variar de acordo com as práticas adotadas em cada país.

De acordo com Queiroz (2016, p. 44), o ciclo orçamentário pode ser compreendido como:

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.

Segundo a Constituição Federal, o Estado exercerá a função de planejamento, contando, para tanto, com duas modalidades de planos: planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais. Os primeiros, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado, seguem o modelo concebido no Ato Complementar no 43/69. A segunda modalidade é o plano plurianual,³⁷ que, ao portar “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”, aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei no 200/67.

Já o limite orçamentário é um desafio enfrentado por governos na implementação de políticas públicas. Embora as restrições financeiras possam representar obstáculos significativos, é essencial que os formuladores de políticas busquem soluções criativas e estratégias de financiamento alternativas para garantir a efetividade e o sucesso das políticas implementadas. Além disso, a avaliação contínua e o monitoramento das políticas públicas desempenham um papel fundamental na identificação de ajustes necessários e na maximização do impacto positivo dessas políticas na sociedade.

Os limites orçamentários têm implicações diretas para o alcance dos objetivos das políticas públicas. Restrições financeiras podem resultar em cortes de gastos em áreas essenciais, levando a lacunas no fornecimento de serviços públicos e impactando negativamente os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Por exemplo, reduções nos investimentos em educação podem comprometer a qualidade do ensino e limitar as oportunidades para os jovens.

De acordo com Bruno (2004, p. 134), a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, é considerada um limitador orçamentário, uma vez que determina o cumprimento de cerca de quatorze dispositivos constitucionais, conforme descrição:

Artigo 4º, determina o atendimento ao parágrafo segundo do artigo 165 da CF;

Artigo 5º, II, refere-se ao documento previsto no artigo 165, parágrafo sexto da CF;

Artigo 8º, em seu parágrafo quarto - reunião Comissão artigo 166, parágrafo primeiro da CF;

Artigo 10, determina observância da ordem cronológica do artigo 100 da CF;

Artigo 16, parágrafo quarto, II, estabelece o cumprimento do artigo 182 da CF;

Artigo 21, declara nulo de pleno direito o descumprimento, aos artigos 37, XII e 169, parágrafo primeiro ambos da CF;

Artigo 23, ao cuidar de pessoal determina as providências estabelecidas no artigo 169 parágrafos 3º e 4º da CF;

Artigo 24, no tocante as despesas com seguridade social determina o atendimento ao artigo 195, parágrafo quinto da CF;

Artigo 25, ao cuidar das transferências voluntárias, determina a aplicação do disposto no artigo 167, X da CF;

Artigo 30, ao tratar dos limites da dívida, determina o atendimento ao disposto no artigo 52, VI a IX da CF;

Artigo 43, ao tratar das disponibilidades de caixa determina a aplicação do artigo 164, parágrafo terceiro da CF;

Artigo 46, ao tratar das desapropriações determina a observância do disposto no artigo 182 da CF;

Artigo 47, ao tratar das empresas que recebem recursos do poder público determina o cumprimento do artigo 165, parágrafo quinto, II da CF;

Artigo 53, relatório resumido último bimestre acompanhado do relatório estabelecido pelo artigo 167, III da CF.

Nesse contexto, concluímos que o limite orçamentário influencia diretamente as políticas públicas de várias maneiras:

1. **Priorização de programas:** Com recursos limitados, é necessário estabelecer prioridades e direcionar os fundos disponíveis para as áreas consideradas mais importantes ou urgentes. O limite orçamentário ajuda a definir quais programas e políticas serão financiados e quais serão deixados de lado.
2. **Eficiência na alocação de recursos:** O limite orçamentário incentiva a busca por eficiência na alocação de recursos públicos. Os gestores públicos precisam avaliar cuidadosamente as diferentes opções e identificar aquelas que proporcionarão o maior impacto e benefício com os recursos disponíveis.
3. **Restrição de gastos:** O limite orçamentário pode levar a restrições significativas nos gastos, limitando a capacidade do governo de implementar certas políticas. Isso pode exigir que os responsáveis pela formulação de políticas encontrem maneiras criativas de alcançar objetivos com menos recursos, por meio de parcerias, cooperação intergovernamental ou busca de financiamento externo.
4. **Necessidade de avaliação de custo-benefício:** O limite orçamentário ressalta a importância da avaliação de custo-benefício na formulação de políticas públicas. Os responsáveis pela tomada de decisões precisam considerar cuidadosamente os custos associados à implementação de uma política em relação aos benefícios esperados. Isso ajuda a garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente, maximizando os resultados alcançados.
5. **Busca de fontes de financiamento alternativas:** Em situações em que o limite orçamentário é restritivo, pode ser necessário explorar fontes de financiamento alternativas, como parcerias público-privadas, captação de recursos externos ou reformas fiscais. Essas estratégias podem ajudar a ampliar os recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas.

Além disso, os limites orçamentários podem levar a soluções temporárias ou paliativas, em vez de abordagens mais sustentáveis. Por exemplo, em resposta à escassez de recursos, os governos podem optar por medidas emergenciais em vez de investimentos estruturais de longo prazo. Isso pode minar a eficácia das políticas públicas e comprometer sua sustentabilidade no longo prazo.

A obediência à Constituição exige dos governantes que o planejamento e a provisão orçamentária sejam realizados antes das escolhas públicas. No Brasil, a implementação das políticas públicas são caracterizadas pela descontinuidade e ineficiência.

Desta forma, como forma de superação dos limites orçamentários, compete aos governantes uma maior interlocução com a sociedade, no sentido de atender as reais demandas de modo eficaz e assertivo, com a utilização de ferramentas de gestão, como o planejamento e o controle efetivo de gastos.

Considerações finais

As políticas públicas desempenham um papel fundamental na promoção do bem-estar social e na resolução de problemas que afetam a sociedade como um todo. No entanto, o sucesso dessas políticas depende, em grande medida, da disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação. O limite orçamentário representa a quantia máxima de recursos que um governo pode alocar para determinadas políticas, o que muitas vezes impõe restrições significativas aos formuladores de políticas públicas.

O limite orçamentário é um desafio enfrentado por governos na implementação de políticas públicas. Embora as restrições financeiras possam representar obstáculos significativos, é essencial que os formuladores de políticas busquem soluções criativas e estratégias de financiamento alternativas para garantir a efetividade e o sucesso das políticas implementadas.

Além disso, a avaliação contínua e o monitoramento das políticas públicas desempenham um papel fundamental na identificação de ajustes necessários e na maximização do impacto positivo dessas políticas na sociedade.

O orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas. Assim, a finalidade do Estado, ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é a de realizar os objetivos fundamentais da Constituição Federal. Nesse sentido, as políticas públicas desempenham um papel crucial no desenvolvimento e bem-estar de uma sociedade.

No entanto, sua implementação eficaz muitas vezes esbarra em um desafio fundamental: os limites orçamentários. Este artigo teve como objetivo explorar a interseção entre políticas públicas e limites orçamentários, analisando os desafios enfrentados na formulação e implementação de políticas em um contexto de recursos financeiros limitados.

A obediência à Constituição exige dos governantes que o planejamento e a provisão orçamentária sejam realizados antes das escolhas públicas. No Brasil, as políticas públicas são caracterizadas pela descontinuidade e ineficiência. Uma forma de superação dos limites orçamentários, é a maior interlocução de governantes com a sociedade, no sentido de atender as reais demandas de modo eficaz e assertivo, com a utilização de ferramentas de gestão, como o planejamento e o controle efetivo de gastos.

Além de melhorias nos aspectos relacionados à gestão das políticas públicas, a busca por parcerias, a captação de recursos externos e a revisão dos processos administrativos podem contribuir para otimizar a alocação de recursos e aumentar a eficiência das políticas públicas. Além disso, a avaliação contínua e o monitoramento rigoroso permitem a adaptação e ajustes necessários, garantindo que as políticas públicas alcancem seus objetivos e promovam o bem-estar social de forma sustentável.

Referências bibliográficas:

BRUNO, Reinaldo Moreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento limitador da discricionariedade na execução orçamentária. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, n.15, p. 129-147. Ano 4, jan/mar. 2004.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa [et al.]. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. [revisão técnica: Luciana Bernadete de Oliveira]. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

QUEIROZ, Antônio Augusto. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília, DF. : DIAP, 2016. (Série Educação Política)

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.