

# Orçamento e Direitos:

Construindo um Método de Análise do Orçamento  
à Luz dos Direitos Humanos



# Orçamento e Direitos:

Construindo um Método de Análise do Orçamento  
à Luz dos Direitos Humanos

## EXPEDIENTE

### INESC - INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Analuze Rojas, Armando Martinho Raggio, David Fleisher, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Gouveia - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assesores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas, Edélcio Vigna, Eliana Magalhães Graça, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa.

### INSTITUIÇÕES QUE APÓIAM O INESC:

Actionaid

Associação Recife-Oxford

CCFD

Christian Aid

Charles Stewart Mott Foundation

Conanda

EED

Fastenopfer

Fundação Avina

Fundação Ford

International Budget Partnership (IBP)

Instituto Heinrich Böll

Kindernothilfe

Norwegian Church Aid

Oxfam Novib

Unicef

*Este texto é o resultado de reflexões coletivas da equipe do Inesc, sendo a sua redação coordenada por um Grupo de Trabalho composto por: Alexandre Ciconello, Eliana Magalhães Graça, Evilásio Salvador e Lucídio Barbosa. Contamos também com a colaboração do consultor Leandro Lamas Valarelli.*

**Editor responsável**

**Alexandre Ciconello**

**Revisor**

**Paulo Henrique de Castro**

**Tradução**

**Demerval Aires Jr.**

**Projeto Gráfico/ Diagramação**

**Clarissa Teixeira**

**Apoio diagramação**

**Ivone Melo**

*Essa publicação contou com o apoio das seguintes agências: Fundação Avina, Fundação Ford e International Budget Partnership (IBP).*

## Apresentação

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) impõe um conjunto de obrigações sobre os governos que o ratificaram. O artigo 2 (1) do PIDESC requer especificamente que os governos deem passos “valendo-se do máximo dos seus recursos disponíveis” para alcançar a realização dos direitos reconhecidos pelo Pacto. Essa frase é geralmente reconhecida como uma afirmação relativamente vaga, e o registro histórico não detalha com precisão o que ela deve significar. Ainda assim, ela traz consigo uma obrigação potencialmente poderosa, para a qual a maioria das Constituições nacionais não dispõe de um dispositivo equivalente. Um dos desafios enfrentados pelo ativismo dos direitos econômicos e sociais em nossos dias é a tarefa de atribuir um “conteúdo” substancial a essa obrigação internacional.

As organizações da sociedade civil em todo o mundo vêm trabalhando, há muitos anos, utilizando os orçamentos dos governos para avaliar em que medida o máximo disponível de recursos financeiros está sendo usado para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. As abordagens empregadas têm variado entre os países, mostrando um amplo leque de exemplos de como o sistema de direitos humanos pode se relacionar ao modo de um governo decidir sobre o emprego de recursos escassos.

Na Tanzânia, por exemplo, a *HakiElimu* tem usado informações do orçamento público daquele país para cobrar a prestação de contas pelo governo da realização do direito à educação, afirmando que não basta aumentar as taxas de matrícula dos estudantes. De igual forma, a citada organização salienta que recursos suficientes devem ser investidos no aumento da qualidade da educação para as crianças daquele país. Na África do Sul, o *Centre for Social Accountability (CSA)* pressiona o governo da província de Eastern Cape para garantir um processo amplo de gestão das finanças públicas no qual os direitos dos cidadãos tenham um papel central. Trabalhando com saúde, habitação e outros direitos, o CSA tem cobrado as secretarias da província por terem falhado em planejar suas políticas públicas levando em conta os direitos das pessoas e suas necessidades reais, que persistem.

Na América Latina, o objetivo de usar informações do orçamento público para avançar na direção da realização dos direitos humanos tem apresentado muitas expressões. Nossa região tem liderado esse esforço por quase dez anos, tentando e testando uma multiplicidade de abordagens. Há alguns anos, uma iniciativa regional sobre direitos humanos e HIV/Aids, na Argentina, no Chile, no Equador, no México e na Nicarágua, examinou os orçamentos dos referidos países para requerer que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos continue produzindo medidas cautelares pelo provimento de medicamentos antirretrovirais nesses e em outros países. O *Centro de Investigaciones Internacionales en Derechos Humanos* (CIIDH), na Guatemala, tem sistematicamente acompanhado e analisado o orçamento daquele país a partir da perspectiva dos Acordos de Paz da Guatemala e os seus componentes específicos de direitos humanos. A Fundar, no México, tem liderado e construído coalizões em torno de um amplo leque de questões e iniciativas de direitos humanos, pressionando o governo para que o orçamento se torne uma ferramenta central no planejamento, na realização e na avaliação de políticas públicas de direitos humanos. Dos direitos das mulheres até o direito à saúde, de iniciativas da sociedade civil a esforços governamentais, a Fundar tem testado muitas abordagens no trabalho com orçamento e direitos humanos.

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) tem realizado um trabalho igualmente consistente tanto no Brasil quanto em nível internacional. Ao trabalhar diretamente com o governo brasileiro na integração da perspectiva de direitos humanos no orçamento nacional, o INESC tem consolidado bases para iniciativas amplas em nível internacional, como o constante monitoramento conduzido pelo *Social Watch*, para ilustrar as conexões entre os dois campos.

A hipótese subjacente a muitos desses esforços é semelhante: para que os direitos humanos assumam a proeminência que merecem, não basta haver um sistema jurídico em nível internacional. Essas normas internacionais precisam ser devidamente integradas às leis nacionais, e o seu completo cumprimento deve ser testado continuamente. Ademais, se as normas não forem traduzidas em termos de políticas públicas capazes de elencar as

ações prioritárias para o avanço constante na realização desses direitos, com base em uma avaliação de direitos humanos, o cumprimento amplo das normas falhará. Se dermos esse simples passo lógico, torna-se evidente que, sem um orçamento para a sua implementação, as políticas não têm para onde ir.

Todo o objetivo do trabalho de orçamento e direitos humanos remonta a isto: a garantir que os governos usem o nosso dinheiro – que provém das pessoas e dos bens nacionais, como o petróleo e outros recursos não-renováveis – naquilo que deve ser a prioridade mais alta, ou seja, para garantir o direito das pessoas. Alguns poderiam dizer que estamos pedindo demais, que os governos têm muitas coisas a fazer e que os direitos humanos não podem ser o único propósito das políticas governamentais. Porém, na verdade, qual política não está ligada à realização dos direitos humanos? O problema reside não no escopo dos direitos humanos em si, e sim na compreensão limitada que os nossos governos têm sobre os direitos humanos.

O trabalho com direitos humanos nunca foi fácil. Tampouco o trabalho com o orçamento. A combinação dos dois é um desafio, em função das linguagens extremamente diferentes nas quais ambos os elementos estão codificados. Mas esse é um passo inevitável para a construção de pontes entre eles, pois sem políticas e orçamentos, os direitos humanos continuarão sendo uma questão para a justiça, e não para as ações diárias que dizem respeito às vidas das pessoas e possuem impactos no viver de crianças, mulheres e homens.

Precisamos continuar pressionando.

### **Helena Hofbauer**

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP)

México, outubro de 2009

## Introdução

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) é uma organização da sociedade civil brasileira fundada em 1979 com a missão de contribuir para o aprofundamento da democracia e a promoção dos direitos humanos, com um foco de atuação no Parlamento e nas políticas públicas. Desde 1991, o INESC elegeu o orçamento público como um instrumento estratégico para a análise e o controle social das políticas públicas. A incidência sobre o orçamento público brasileiro tem estruturado a ação do INESC desde então.

A estratégia e as metodologias utilizadas pelo INESC para a incidência e o monitoramento do orçamento público vêm se aprimorando ao longo dos anos. No início da década de 90, com a recente promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os marcos do planejamento orçamentário do Estado brasileiro (Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), nosso trabalho era o de desvendar as relações entre as políticas públicas e o orçamento e lutar pela transparência e pelo acesso às informações orçamentárias.

Posteriormente, por meio de alianças com diversos movimentos sociais, avançamos no sentido de contribuir com mudanças significativas na qualidade da gestão orçamentária e também na análise do orçamento destinado para algumas áreas (indígenas, meio ambiente, crianças e adolescentes, reforma agrária, segurança alimentar e seguridade social), especialmente com relação à alocação dos recursos públicos e sua execução. Nesse sentido, criamos, em parceria com outras organizações, ferramentas importantes para o monitoramento do orçamento, tais como o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), o Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional (OSAN) e o Orçamento Indigenista.

Parte fundamental da atuação do INESC foi a de buscar a atuação em rede. Nesta direção, o INESC foi um dos fundadores e atualmente integra a coordenação do Fórum Brasil do Orçamento (FBO), que foi criado em 2002 e reúne 57 organizações, movimentos e sindicatos com o objetivo de monitorar e influenciar o orçamento público no Brasil na perspectiva da justiça social e da promoção de políticas de redistribuição, ampliando a participação social.

A partir de 2007, impulsionado pelos debates e pela participação em redes internacionais e nacionais de direitos humanos,<sup>1</sup> o INESC se desafiou a avançar na metodologia de análise do orçamento, buscando articular o marco dos direitos humanos e das desigualdades, com a medida de sua efetivação por meio das políticas públicas e do orçamento.<sup>2</sup>

Assim, apresentamos a seguir os elementos conceituais e metodológicos que temos utilizado para a construção da metodologia de Orçamento e Direitos Humanos, que estaremos aprimorando ao longo dos próximos anos. Nosso objetivo é socializar, com um número maior de organizações da sociedade civil e parceiros, os caminhos que estamos trilhando na busca por criar um instrumento político e metodológico útil para que possamos avançar na análise do orçamento sob a perspectiva da realização dos direitos humanos e do combate às desigualdades.

## **Direitos humanos e combate às desigualdades como um marco político e operacional**

A luta por direitos é uma construção histórica. Eles não são dados, mas sim conquistados por aqueles/as que vivem situações de opressão, invisibilidade e violação. Os direitos só existem, portanto, pela contínua luta de sujeitos políticos pelo reconhecimento de suas identidades, ao longo da história, e por uma luta redistributiva dos recursos gerados pela sociedade. Trata-se de um movimento dinâmico de lutas e avanços que eleva progressivamente a comunidade internacional a novos patamares de liberdade, igualdade, respeito e dignidade.

Utilizar os direitos humanos como um marco conceitual para a análise do orçamento público significa considerar os compromissos que o Estado brasileiro assumiu internacionalmente em tratados e convenções. Significa considerar também os direitos garantidos em nossa legislação constitucional e infraconstitu-

---

<sup>1</sup> Social Watch, International Budget Partnership, Plataforma Dhesca Brasil, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, Processo de Articulação e Diálogo (PAD) entre as agências ecumênicas europeias e parceiros brasileiros.

<sup>2</sup> Cabe ressaltar o importante apoio dado pela Fundação Avina durante todo este processo, assim como a contribuição valiosa dos seguintes profissionais: Marcelo Paixão, Suzana Cavenaghi, Myllena Calasans, Paulo Carbonari, Leandro Lamas Valarelli, Sílvia Cristina Yannoulas e Ronaldo Sales.

cional. Estamos falando de um conceito político, normativo e operacional que impõe obrigações ao Estado brasileiro (e aos seus/suas representantes, gestores/as, servidores/as). Essas obrigações foram e são pactuadas tanto na comunidade internacional como na própria sociedade brasileira e se expressam por meio de um sistema jurídico-normativo, que os indivíduos, os governos e a comunidade internacional devem respeitar e promover.

Ao Estado cabe respeitar (não violar direitos), proteger (evitar que os direitos sejam violados por terceiros) e promover (garantir direitos para todos/as). É a isso que chamamos de um Estado Social e Democrático de Direitos, que ainda não se efetivou para uma grande parte de nossa população. À sociedade cabe respeitar os direitos humanos, a diversidade e os diferentes modos de vida, construindo relações baseadas na solidariedade e na justiça, abolindo as discriminações e os preconceitos.

Por direitos humanos entendem-se não só os direitos civis e políticos (previstos nos artigos 5º e 14 da nossa Constituição), mas também os direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos (previstos nos artigos 6º, 7º e nas seções especiais da nossa Constituição, bem como em outras normas nacionais e internacionais).

Ou seja, na construção da nossa metodologia consideramos a moderna definição de direitos humanos (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos) com suas características expressas na Conferência Mundial de Viena de 1993, de universalidade, indivisibilidade e interdependência.

Muito se avançou após a Constituição Federal de 1988 na construção de um arcabouço legal de garantia de direitos. Contudo, pouco se avançou na efetivação de direitos dentro de um contexto de grandes desigualdades.

No caso da sociedade brasileira, essa dimensão é essencial. Não há como se falar em direitos sem considerar o ambiente de desigualdades estruturais, que permite que certos sujeitos de direitos (em razão de fatores como cor, sexo, faixa etária, orientação sexual, etnia, etc.) tenham maiores dificuldades de acessar direitos ou tenham seus direitos negados e violados.

Combater a pobreza no Brasil ou as desigualdades de renda passa necessariamente pelo entendimento de que aqui ambas têm relação com as variantes de cor e sexo. As mulheres negras são as mais pobres e têm menor grau de escolaridade, enquanto os homens jovens e negros são os que mais sofrem com a violência, por exemplo. As inaceitáveis distâncias que ainda separam negros de brancos, em pleno século XXI, se expressam no microcosmo das relações interpessoais diárias e se refletem nos acessos desiguais a bens e serviços, ao mercado de trabalho, à educação – que persistem apesar das melhorias nos indicadores tomados para o conjunto da população –, bem como ao gozo de direitos civis, políticos, sociais e econômicos.

Portanto, nossa opção é pela ênfase à dimensão das desigualdades de raça e gênero no orçamento público, pois consideramos que o racismo e o sexismo são duas das principais causas estruturantes das desigualdades sociais no país. Pode-se concluir que uma metodologia que queira enfatizar, dentro da questão orçamentária, a ótica dos direitos no Brasil deve necessariamente integrar, em seu conceito, a discriminação de gênero e raça como definidora do acesso a esses direitos. Além disso, deve também levar em conta as várias formas de intersecção dessas duas discriminações.

## Orçamento público e direitos humanos: uma abordagem

O orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado para a manutenção de suas atividades e a execução de seus projetos, o que permite a visualização do direcionamento das ações do Estado e de suas efetivas prioridades. O orçamento público também é, ao mesmo tempo, um espaço de luta política – onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses – e a sua resultante.

Nesta perspectiva, entendemos que a análise do orçamento público é uma porta de entrada para o debate sobre:

- como os recursos públicos são arrecadados e distribuídos;
- a correlação de forças/poder dentro da sociedade;
- quem se apropria preferencialmente do fundo público; e

- a construção de políticas públicas e de uma legislação que promova os direitos humanos e a sustentabilidade, reduzindo as desigualdades.

Nesse sentido, as estratégias do INESC ao longo dos anos têm sido:

- a produção de análises orçamentárias (sobre a alocação e a execução dos recursos);
- a ampliação dos espaços de participação (no executivo e no legislativo) para o debate e sua incidência sobre o orçamento público;
- a ampliação da transparência e o acesso às informações públicas sobre os dados orçamentários; e
- o acompanhamento e a influência na elaboração do orçamento e na sua execução, tanto no executivo como junto ao Parlamento.

Estabelecer relações concretas entre o orçamento público, a garantia dos direitos e o enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil é o objetivo da metodologia de análise do orçamento público sob a perspectiva dos direitos humanos. O desafio está em criar um instrumento de análise das políticas públicas e do orçamento que seja compreensível, simples e aplicável tanto pelo INESC como por outras organizações da sociedade civil. A seguir, apresentamos o modo como o estado da arte da estratégia e da metodologia formulado pelo INESC está até o presente momento.

## **Estratégia central da metodologia de Orçamento e Direitos Humanos**

O orçamento público deve alocar recursos suficientes e de forma progressiva para a realização dos direitos, conforme expresso em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Quanto mais concentrado é o poder político e econômico nas mãos de poucos e mais imperfeitas são nossas instituições democráticas, maior será a tendência de que os recursos públicos sejam aplicados para beneficiar os interesses de uma minoria e não com o objetivo central de assegurar direitos e reduzir as desigualdades.

Do ponto de vista da análise orçamentária, para além de verificar os recursos alocados para as políticas públicas e como foram executados, estamos nos colocando dois novos desafios, traduzidos nas seguintes perguntas:

- Em que medida os programas e as ações governamentais estão efetivando os direitos e combatendo as desigualdades?
- Como as políticas públicas são financiadas? Em outras palavras, sobre quem recai o financiamento tributário do Estado brasileiro?

Para respondê-las, partimos do pressuposto de que o orçamento público deve alocar recursos suficientes (máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos) e de forma progressiva para a realização dos direitos, conforme expresso no compromisso assumido pelo Estado brasileiro quando da ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1992. Além disso, o financiamento das políticas públicas deve se basear na justiça tributária, evitando o aprofundamento das desigualdades sociais na arrecadação e fazendo a redistribuição de renda do ponto de vista da arrecadação tributária.

Disso decorre que uma estratégia de análise do orçamento sob a ótica dos direitos humanos deve pautar-se pela análise do cumprimento das obrigações do Estado em:

- aplicar o máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos humanos;
- garantir o seu financiamento com justiça social; e
- promover a realização progressiva dos direitos humanos – direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos (*contemplando a dimensão das desigualdades, especialmente de gênero e raça/etnia*).

Nesta perspectiva, a estratégia e a metodologia de Orçamento e Direitos propostas pelo INESC estruturam-se a partir de quatro eixos.

**Figura 1: Eixos da estratégia de Análise do Orçamento Público sob a ótica dos Direitos Humanos**



Detalharemos, a seguir, cada uma dessas estratégias.

# I. Financiamento do Estado com justiça social

Para o INESC, a análise do orçamento público deve se dar a partir das despesas e também das receitas. Ou seja, o orçamento possui dois lados: a parte da arrecadação, que se constitui a partir da estruturação de um sistema tributário, e a parte dos gastos, por meio da implementação de programas e ações. Assim, consideramos uma parte essencial na análise orçamentária sobre uma perspectiva de direitos, a análise do financiamento do orçamento público, isto é, a forma como são extraídos os recursos, particularmente a arrecadação tributária, na sociedade para a realização das políticas públicas. Nesse sentido, a nossa análise leva em conta a necessidade de que o financiamento tributário seja feito com justiça social, considerando os elevados níveis de desigualdade social existentes na sociedade brasileira, de maneira que também se tenha por objetivo a promoção ou a redução da desigualdade de gênero e raça.

O debate sobre o financiamento e os gastos públicos no Brasil tem sido feito de forma a se isolar as duas dimensões do problema, ou seja, trata-se, por exemplo, a questão tributária como evento descolado do gasto público e das políticas sociais, da necessidade de redução das desigualdades, das injustiças sociais e do combate à pobreza.

No Brasil, há uma perversa e regressiva estrutura de financiamento do Estado que onera as pessoas mais pobres. Pesquisa recente realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelou que a população de menor renda tem de trabalhar quase duas vezes mais do que a de alta renda para arcar com o pagamento de tributos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Comunicado da Presidência nº 22, de 29 de junho de 2009.

As famílias com renda mensal de até dois salários mínimos gastam 53,9% de seus rendimentos com impostos, tendo de trabalhar 197 dias por ano para arcar com o pagamento de tributos. Em comparação, as famílias com renda mensal de mais de 30 salários mínimos pagam proporcionalmente menos impostos no Brasil (31,7%), dedicando 106 dias por ano para o pagamento de tributos (vide tabela I, a seguir).

**Tabela I: Porcentagem da renda das famílias comprometidas com o pagamento de tributos no Brasil**

Faixas de renda	CT 2004	CT 2008
Até 2 mínimos	48,8%	53,9%
De 2 a 3 mínimos	38%	41,9%
De 3 a 5 mínimos	33,9%	37,4%
De 5 a 6 mínimos	32%	35,3%
De 6 a 8 mínimos	31,7%	35%
De 8 a 10 mínimos	31,7%	35%
De 10 a 15 mínimos	30,5%	33,7%
De 15 a 20 mínimos	28,4%	31,3%
De 20 a 30 mínimos	28,7%	31,7%
Mais de 30 mínimos	26,3%	29%
<b>Total</b>	<b>32,8%</b>	<b>36,2%</b>

Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).  
Comunicado da Presidência nº 22, de 29 de junho de 2009.

Nota: CT = carga tributária.

Assim, podemos responder a pergunta sobre quem financia os gastos públicos no Brasil e quem dele se apropria com uma única frase: **o orçamento público no Brasil é financiado pelos pobres e apropriado pelos ricos**. O INESC defende, portanto, a necessidade de vinculações diretas entre as dimensões do financiamento da estrutura tributária e dos gastos públicos, ou seja, da estrutura fiscal. Um aspecto importante na relação entre arrecadação e gastos públicos diz respeito à perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil, para os setores financeiros da economia, por meio do pagamento de juros da dívida (como veremos a seguir).

Em suma, a marca principal do sistema tributário brasileiro, que tem permanecido indelével ao longo dos anos, é a sua enorme regressividade em função da preferência pela tributação indireta, que possui efeitos perversos sobre a camada mais pobre da população. Isso ocorre devido à elevada incidência de tributos sobre o consumo.<sup>4</sup>

Cabe dizer, também, que a questão de gênero e raça tem sido ausente no debate tributário. Devido à regressividade do nosso sistema tributário, as mulheres e a população negra representam os estratos populacionais que proporcionalmente pagam mais tributos, pois – de acordo com os dados da PNAD/2005 – do contingente que ganhava até 2 salários mínimos, 61,9% eram mulheres e 72% pessoas negras. Somente com esse dado, podemos verificar que quando o Estado arrecada os recursos da sociedade, ele onera mais as mulheres e a população negra, aprofundando as desigualdades.

---

<sup>4</sup> Ver, nesse sentido, a Nota Técnica 120 do INESC.



## 2. Máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos: as restrições impostas pela política econômica

A atividade de analisar qual é o máximo de recursos disponíveis para a promoção de direitos que devem ser aplicados pelo governo federal em políticas que objetivem a garantia dos direitos humanos passa necessariamente pela análise da política econômica.

O governo, ao fazer as escolhas de políticas macroeconômicas (fiscal, cambial e monetária), também define, na prática, quais serão suas prioridades no orçamento público e quais serão os recursos que serão destinados à universalização de direitos. Caso a política econômica seja de cunho conservador e inspirado nos preceitos neoliberais, que predominou nos últimos anos, ela vai impor fortes restrições para os recursos destinados à garantia de direitos no orçamento público. Por exemplo, quando o governo faz a opção por uma **política monetária contracionista, com elevadas taxas de juros**, significa que o orçamento público vai ampliar o montante gasto com o pagamento de juros. Assim como ao praticar, desde 2000, um **elevado superávit primário**, a política econômica restringe e não permite a destinação do máximo de recursos para a realização dos direitos por meio do orçamento público.

No período de 2000 a 2007, o orçamento da União gastou R\$ 794,65 bilhões (US\$ 429,54 bilhões<sup>5</sup>) em juros, encargos e amortização da dívida pública, excluindo o refinanciamento. Esses recursos equivalem a 35% de um PIB médio do período que foram transferidos ao setor financeiro da economia.

As opções de políticas monetária e fiscal que aceleram a expansão do rendimento financeiro real no país são articuladas na inter-relação entre o orçamento

<sup>5</sup> Câmbio médio em agosto de 2009 (R\$ 1 = US\$ 1,85).

fiscal e o orçamento da seguridade social.<sup>6</sup> Nesse sentido, dois instrumentos são importantes para viabilizar essa estratégia no orçamento público: a **Desvinculação de Receitas da União (DRU)** e a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**.

A DRU revela a intrincada e obscura relação entre orçamento da seguridade social e orçamento fiscal. Por meio dela ocorre a perversa alquimia de transformar receitas da seguridade em recursos ordinários do orçamento fiscal que são canalizados para o superávit primário e destinados ao pagamento de juros da dívida pública. De cada R\$ 100,00 de superávit primário, em 2007, pelos menos R\$ 65,00 foram retirados do orçamento da seguridade social por meio da DRU.

A LRF concretizou as mudanças necessárias na peça orçamentária para viabilizar a política econômica com o estabelecimento de metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para os orçamentos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A LRF normatizou a submissão da execução orçamentária ao cumprimento das metas fiscais, permitindo que os gastos sociais discricionários e os investimentos públicos entrem na lógica da financeirização, pois é garantido prioritariamente o pagamento de juros da dívida. **Não há o estabelecimento de metas sociais** ou, mais precisamente, de metas de efetivação de direitos.

Cabe descrever também outro instrumento utilizado para “engordar” o superávit primário, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelo governo federal: são os **decretos de contingenciamento do orçamento**. Eles reduzem os valores autorizados que devem ser gastos pelos órgãos do governo e atingem, sobretudo, aquelas funções orçamentárias que não têm gastos obrigatórios ou vinculados. Trata-se de um instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias no âmbito federal.

Convém dizer que, desde a edição das Medidas Provisórias 435 e 450<sup>7</sup>, em 2008, é permitido que qualquer recurso vinculado legalmente a áreas sociais possa ser

---

6 O Brasil possui três orçamentos distintos no âmbito federal: o orçamento fiscal (geral), o orçamento da seguridade social (com fontes tributárias exclusivas que garantem o financiamento das políticas de seguridade social: saúde, assistência social e previdência) e o orçamento de investimento das empresas estatais. Esses orçamentos integram uma única Lei Orçamentária Anual, que estabelece as receitas e as despesas no Orçamento Geral da União.

7 Essas Medidas Provisórias foram convertidas, respectivamente, nas Leis 11.803/2008 e 11.943/2009.

destinado ao pagamento da dívida, caso seja contingenciado e não gasto até o final do ano. Por meio dessas MPs foram redirecionados cerca de R\$ 50 bilhões das áreas sociais para os gastos financeiros, tal como no caso dos R\$ 20 bilhões de *royalties* de petróleo pertencentes à União que deveriam ter sido destinados para pesquisas científicas, para o meio ambiente e a Marinha, mas que serviram para amortizar a dívida interna.

Aliada ao contingenciamento de recursos, a **não-execução integral da dotação orçamentária** autorizada tem efeito semelhante a este, pois os valores ficam retidos no caixa único do Tesouro Nacional, contribuindo para a realização do resultado financeiro do governo federal.

Assim, estes seis mecanismos (elencados a seguir) impedem que o Estado brasileiro disponibilize os seus recursos existentes para políticas públicas que promovam os direitos humanos e reduzam a desigualdade social, racial e de gênero. Pelo contrário, grande parte desse recurso vai para o pagamento de juros, engordando a renda de especuladores, investidores financeiros, bancos e empresas. Em outras palavras, no capitalismo contemporâneo, os juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais”, que englobam os fundos de pensão, os fundos coletivos de aplicação, as sociedades de seguros e os bancos que administram sociedades de investimentos.<sup>8</sup>

Portanto, estes mecanismos no Brasil são:

- a política monetária contracionista, com altas taxas de juros;
- o elevado superávit primário;
- a adoção da Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- o contingenciamento de recursos orçamentários; e
- a não-execução da dotação orçamentária.

---

<sup>8</sup> Ver, nesse sentido, CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, p. 35-68.



### 3. Realização progressiva dos direitos

O orçamento público necessita também proporcionar a realização dos direitos humanos de forma progressiva. Um primeiro argumento a ser colocado é que a realização progressiva dos direitos humanos significa que **não pode haver retrocessos** nos indicadores sociais referentes à implementação e ao acesso aos direitos. Por exemplo, se verificarmos um aumento da taxa de analfabetismo no país, a redução do número de jovens nas escolas, a suspensão do pagamento de aposentadorias para trabalhadores rurais, podemos deduzir que está havendo um descumprimento legal, por parte dos gestores públicos e dos governos, do dever constitucional de aplicar os recursos da sociedade para a melhoria das condições de vida da população. Em suma, não é possível haver retrocessos de direitos e nem uma estagnação.

Um segundo argumento é que o Estado deve elaborar planejamentos de longo prazo (como planos decenais, por exemplo), para além dos quatro anos existentes no PPA, de forma que demonstrem quais são as metas para a progressiva realização dos direitos ao longo dos anos. Quais políticas serão implementadas e qual será a previsão orçamentária? As metas são razoáveis? São factíveis? Há dados que nos permitam observar a mudança na vida na população?

Assim, podemos extrair outros dois elementos essenciais para se verificar a progressiva realização de direitos. O **estabelecimento de metas** de efetivação de direitos e a **existência de indicadores sociais e indicadores de direitos humanos**,<sup>9</sup> com os quais se torna possível verificar qual é o déficit de acesso a

<sup>9</sup> Nos últimos anos, vem crescendo o debate sobre a criação de indicadores de direitos humanos que possam quantificar e mensurar o gozo e a efetivação de variadas dimensões de direitos pela população. Alguns argumentam que

direitos por parte da população em um determinado momento e quais são as mudanças que podem ser observadas ao longo do ano.

Do ponto de vista metodológico, podemos ter dois caminhos:

- analisar uma política pública em curso (educação, saúde, etc.) e verificar se ela está permitindo mudanças nos indicadores sociais da população, ou seja, se está realizando os direitos de forma progressiva.
- iniciar a nossa análise a partir dos indicadores sociais (ou de direitos humanos) e nos perguntar quais políticas estão sendo implementadas para enfrentar uma situação verificável de déficit de direitos, buscando saber quanto de recurso tem sido alocado para essas políticas.

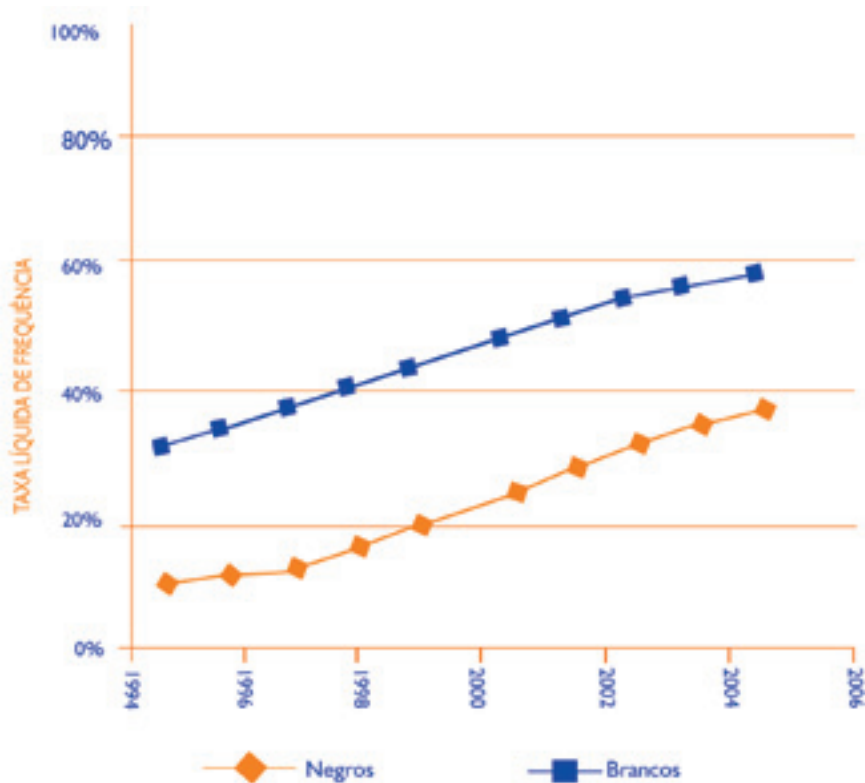
Como exemplo, escolhemos o caso do acesso de jovens ao ensino médio. Podemos verificar pelo gráfico a seguir que há uma progressiva universalização do acesso dos/as jovens ao ensino médio nos últimos 10 anos. Verificamos também que esse direito está longe de ser universalizado. Contudo, se os dados não estivessem desagregados por raça, estaríamos deixando de observar uma dimensão essencial da realidade, que é a imensa disparidade do acesso de jovens negros/as ao ensino médio com relação ao acesso de jovens brancos/as.

O gráfico I revela que cerca de dois/duas jovens negros/as em três (64%) já desistiram do ensino médio ou se encontram em defasagem crescente nos níveis educacionais anteriores, ou seja, jovens de 16 anos ainda cursando o ensino fundamental (IPEA, 2007, p. 284).

---

indicadores de direitos humanos seriam, na verdade, apenas uma leitura de direitos humanos sobre os indicadores sociais. Acreditamos, contudo, que há especificidades e que o avanço conceitual desse debate irá permitir a construção de instrumentos mais precisos para avaliar as mudanças das condições de vida da população.

**Gráfico I: Taxa líquida de matrícula no ensino médio, segundo raça/cor – Brasil, 1995-2005**



Fonte: PNAD 1995-2005 – Dados sistematizados pelo IPEA (2007, p. 284).

Nota: a população negra é composta pela soma das categorias censitárias "pretos" e "pardos".

Ou seja, a progressiva universalização do acesso dos/as jovens ao ensino médio ao longo dos últimos 10 anos não está conseguindo diminuir a imensa desigualdade entre jovens negros/as e brancos/as. Os números apontam para dados de como o racismo e as desigualdades raciais podem estar operando para gerar maiores dificuldades para a população negra ter acesso aos seus direitos. A política universal, neste caso, não está operando para reduzir a desigualdade. Políticas afirmativas precisam ser formuladas e implementadas. E o acompanhamento orçamentário e da execução física dessas políticas deve considerar o seu impacto na alteração dos indicadores sociais referidos no gráfico I.

Em suma, a realização progressiva dos direitos significa:

- a existência de indicadores sociais e de direitos humanos desagregados que nos permitam identificar o déficit de direitos da população e de grupos e identificar populações historicamente discriminadas;
- a existência de diagnósticos que abordem as desigualdades e os déficits como base das propostas de políticas, programas e projetos públicos;
- o estabelecimento de metas de longo, médio e curto prazo de realização progressiva de direitos;
- a implementação e o acompanhamento de políticas públicas formuladas para provocar mudanças nessas realidades;
- o acompanhamento do volume de recursos destinados a essas políticas e a avaliação do impacto que estas têm tido na melhoria dos indicadores de acesso da população aos seus direitos.

Trata-se de mensurar o déficit dos direitos e a alocação de recursos necessária para concretizá-los, monitorando – ano após ano – a desejada melhoria da situação de vida da população.

Isso envolve um conhecimento mais aprofundado do desenho de cada política escolhida e de programas que se deseja acompanhar. Exige uma relação próxima com os produtores de dados no sentido de buscar parcerias para a obtenção de informações importantes que subsidiem os estudos, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais. Exige também uma proximidade dos gestores das políticas para se conhecer e interferir no seu desenho, na sua concepção e propor mudanças de rumos.

## 4. Orçamento alternativo

Pretendemos, também, que o desenvolvimento dessa metodologia permita ao INESC, no médio prazo, construir um orçamento alternativo a partir da perspectiva dos direitos humanos, propondo o quanto o governo deveria gastar em áreas e programas determinados, para efetivar direitos assegurados em tratados internacionais e na legislação brasileira.

A construção de um orçamento paralelo possibilita criar um ambiente crítico que exponha a atual lógica orçamentária, denunciando-a e propondo uma alternativa. Para isso, tal orçamento paralelo deve ser baseado no posicionamento político e metodológico de que o orçamento deve servir como um instrumento político para a priorização de gastos que garantam os direitos humanos da população.

A criação de um orçamento alternativo dependerá da definição de dimensões de acesso aos direitos consideradas como estratégicas para a promoção da justiça social e da sustentabilidade ambiental no país. Além disso, dependerá da explicitação de quais metas físicas de efetivação de direitos devem ser alcançadas ano após ano e de quais recursos financeiros deveriam ser disponibilizados para esse fim.

Poucos países possuem experiências de articulações e organizações da sociedade civil que trabalham a análise orçamentária com a perspectiva de construção de um orçamento alternativo. A articulação do *Social Watch* nas Filipinas e a organização canadense *Canadian Center for Policy Alternatives* são dois exemplos nesse sentido. Os passos que estão sendo dados na construção da metodologia proposta “Orçamento e Direitos” permitem ao INESC trabalhar progressivamente nesse sentido.

## Exemplo de construção de um orçamento alternativo: quanto custa ampliar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para a pessoa idosa?

### Contextualização

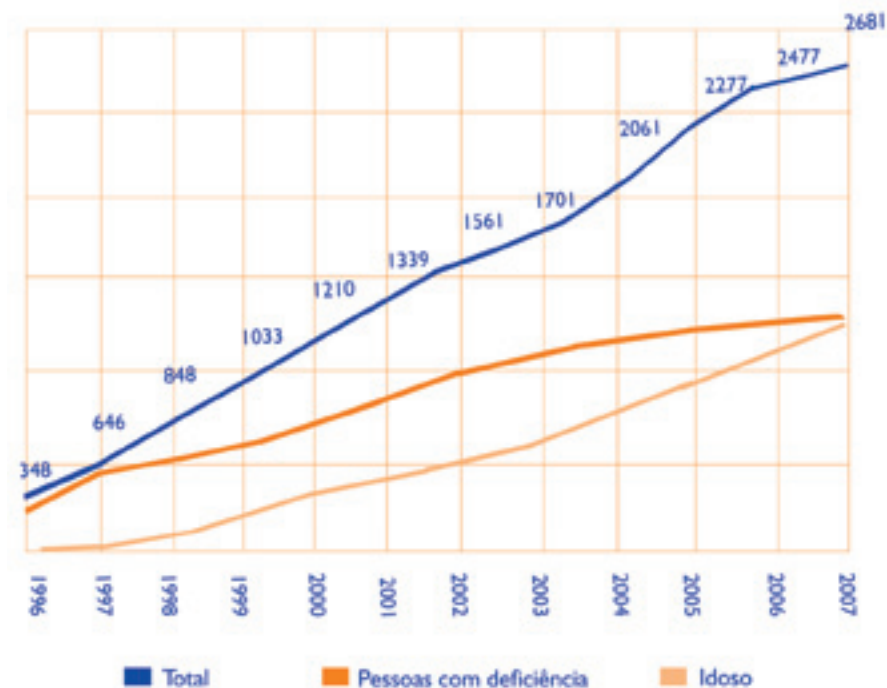
O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma conquista fundamental da cidadania no Brasil. Previsto na Constituição Federal de 1988, o BPC é uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, para o/a idoso/a acima de 65 anos e a pessoa com deficiência, em ambos os casos, com renda média familiar *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. A amplitude da cobertura do BPC, que vem se ampliando nos últimos anos, é um dos fatores responsáveis pela diminuição do número de pessoas vivendo em situação de pobreza e indigência no país.

Cabe reafirmar a importância da vinculação do BPC ao salário mínimo, em que pese as diversas tentativas de desvinculação realizadas nos últimos anos, feitas por representantes de uma elite conservadora que ainda acha pouco que quase 30% do orçamento federal seja destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

É importante também registrar que o BPC só conseguiu ampliar sua abrangência e os valores orçamentários destinados à sua implementação em razão de sua previsão constitucional. O BPC e a previdência para trabalhadores/as rurais têm sido um dos principais mecanismos de transferência de renda para as camadas mais pobres da população. Enquanto o primeiro é destinado para aqueles/as com incapacidade para o trabalho em razão da idade ou da deficiência, a previdência rural garante uma vida digna na velhice aos/às milhares de trabalhadores/as rurais deste país.

A seguir, apresentamos um gráfico com a evolução do número de pessoas atendidas pelo BPC. O PPA prevê atingir em 2009 aproximadamente 2,77 milhões de pessoas, sendo que, destes, 1,41 milhão de indivíduos representam pessoas com deficiência e 1,36 milhão de pessoas são idosas.

**Gráfico 2: Evolução do número de pessoas atendidas com o BPC em milhares (1996 – 2007)**



Fonte: SNAS/MDS. Elaboração: SPI/MP.

### **Quanto custaria ampliar o BPC para um número maior de sujeitos de direitos?**

Segundo dados do IPEA, em 2005, quase oito de cada dez idosos no país recebem benefícios pagos pelo INSS, seja de natureza previdenciária, seja assistencial.

Temos, portanto, que aproximadamente 20% da população idosa no país ou 4,3 milhões de idosos não conseguiram, ao longo de sua vida laboral, contribuir re-

gularmente para a previdência social e não estão em famílias de extrema pobreza para fazer jus ao benefício da assistência social. O pagamento de uma **renda incondicional de cidadania** a essas pessoas, no valor de um piso previdenciário (R\$ 415,00 em 2008), implicaria uma despesa orçamentária anual de **R\$ 23 bilhões**, que poderiam ter como fonte os recursos que são desviados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal. Em 2009, por meio da DRU, serão transferidos para o orçamento fiscal cerca de R\$ 40 bilhões, montante que contribui para a realização do superávit primário.

Um segundo cenário possível é trabalhar com a ampliação do número de pessoas idosas que teriam o direito ao BPC, tornando aptas a receber o benefício as pessoas idosas cuja renda média familiar *per capita* seja de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. A redação original da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que foi vetada pelo ex-presidente Collor, previa esse corte, que foi posteriormente modificado para famílias cuja renda *per capita* média seja de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Isso possibilitou que muitos/as idosos/as em situação de pobreza não tivessem o acesso ao benefício.

Apresentamos, na tabela a seguir, a projeção orçamentária para a ampliação do BPC da pessoa idosa para famílias cuja renda média familiar *per capita* seja de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Incluímos no cálculo também o quantitativo de pessoas idosas que hoje estariam aptas a receber o benefício pelas regras atuais e não o recebem (vide tabela 3).

Assim, para 2009, a ação orçamentária 0573 - *BPC da assistência social para a pessoa idosa*, prevista no programa 1384 - *Proteção Social Básica*, deveria ter um acréscimo de R\$ 7,9 bilhões para que o direito ao BPC fosse ampliado para pessoas idosas cuja renda familiar *per capita* fosse de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Isso significaria a inclusão de mais de 1,5 milhão de pessoas idosas e uma progressiva universalização da seguridade social no país.

**Tabela 2: Projeção de recursos necessários para o pagamento do BPC (pessoa idosa) com corte de ½ salário mínimo, incluindo os excluídos**

Anos	Acréscimo de Beneficiários	SM	Nossa proposta		Governo R\$	Beneficiários	
			Acréscimo R\$	Total com Acréscimo		Total com Acréscimo	Proposta Governo
2008	1,293,249	405.73	6,296,458,698	12,871,381,609	6,574,922,911	2,647,870	1,354,621
2009	1,520,483	433.19	7,903,965,451	15,735,132,174	7,831,166,723	3,006,470	1,485,987
2010	1,759,241	462.52	9,764,229,771	19,216,102,637	9,451,872,866	3,378,874	1,619,633
2011	2,009,993	493.83	11,911,222,393	23,416,775,912	11,505,553,519	3,773,248	1,763,255
	<b>Acréscimo em 4 anos</b>	101.45%	<b>35,875,876,314</b>	<b>71,239,392,333</b>	35,363,516,019		

Elaboração: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

**Tabela 3: Projeção de recursos necessários para o pagamento do BPC (pessoa idosa) com corte de ¼ do salário mínimo, incluindo os excluídos**

Anos	Acréscimo de Beneficiários	SM	Nossa proposta		Governo R\$	Beneficiários	
			Acréscimo R\$	Total com Acréscimo		Total com Acréscimo	Proposta Governo
2008	179,770	405.73	875,248,718	7,450,171,629	6,574,922,911	1,534,391	1,354,621
2009	183,537	433.19	954,084,490	8,785,251,213	7,831,166,723	1,669,524	1,485,987
2010	187,383	462.52	1,040,021,190	10,491,894,056	9,451,872,866	1,807,016	1,619,633
2011	191,309	493.83	1,133,698,417	12,639,251,936	11,505,553,519	1,954,564	1,763,255
	<b>Acréscimo em 4 anos</b>	11.32%	<b>4,003,056,816</b>	<b>39,366,568,835</b>	35,363,516,019		

Elaboração: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

## Roteiro e dimensões para a análise das políticas públicas e do orçamento

Para operacionalizar a metodologia de Orçamento e Direitos, o INESC fez uma opção por analisar os programas e as ações governamentais a partir dos direitos humanos, ou seja, os direitos são o ponto de partida e de chegada da análise do orçamento.

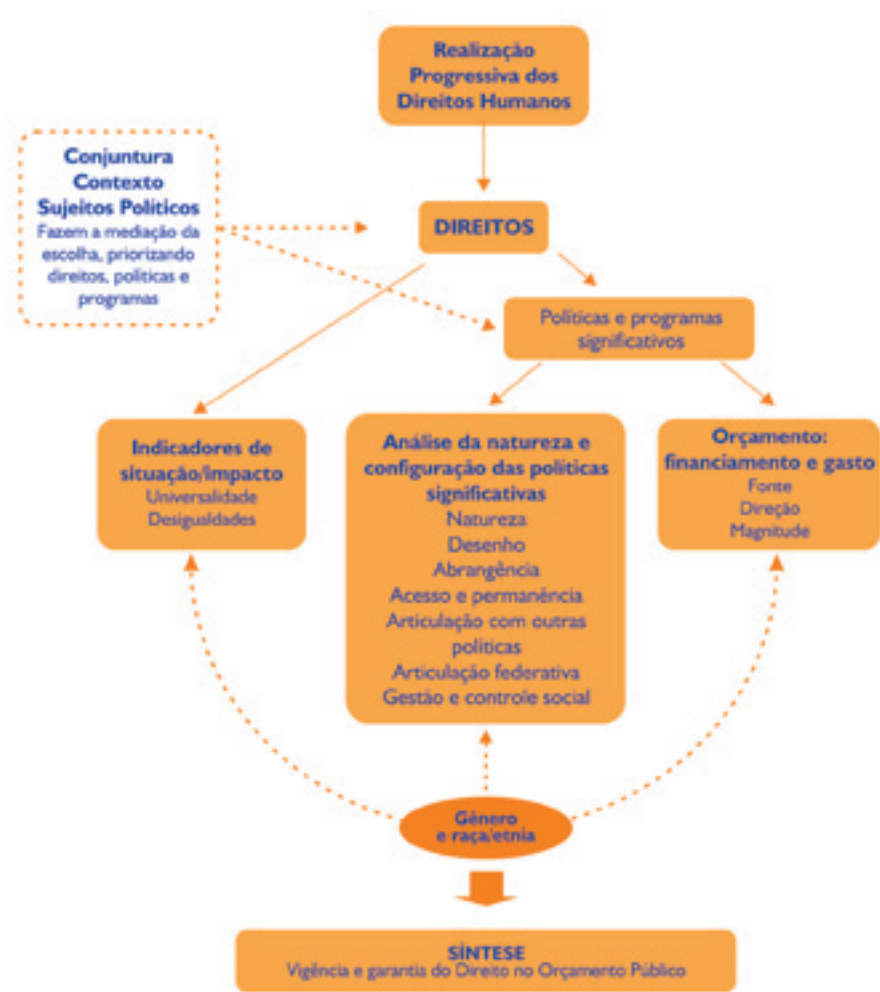
Esta perspectiva permite uma análise tanto da universalidade quanto das desigualdades relativas a um determinado direito. Entretanto, também será necessária uma mediação política para, a partir do direito, identificar as questões ou os aspectos a ele relacionados que são mais relevantes – mediação feita certamente com o apoio dos sujeitos políticos, mas não só. Tal mediação ainda será necessária para identificar as políticas e os programas que estariam relacionados a esses aspectos. Essa abordagem contribui para a superação da fragmentação de análise orçamentária por sujeitos, na medida em que a escolha de direitos e a análise das expressões de desigualdades (gênero, raça, região, território) poderiam apontar a necessidade de diálogos e alianças antes “insuspeitos” ou inusitados entre atores distintos.

Assim, propomos o seguinte roteiro metodológico para a análise de programas e ações governamentais:

- 1) Definir os direitos e as dimensões das desigualdades que serão analisadas, a partir da análise da conjuntura e do contexto político, com base no diálogo e na articulação com os diversos sujeitos políticos, as organizações e os movimentos sociais;
- 2) Escolher determinadas políticas, programas e ações que expressem as iniciativas governamentais para a efetivação dos direitos e também as dimensões das desigualdades selecionadas;
- 3) Verificar a configuração e a abrangência dos direitos, dos benefícios e dos serviços na política pública (programas e ações):

- i) Indicadores de situação/impacto: universalidade e desigualdade de acesso segundo gênero e raça/etnia (prioritariamente) e outras dimensões (território e geração, por exemplo).
- ii) Análise da configuração e da natureza da política ou do programa público:
- Qual é a natureza do programa e de suas ações?
  - Qual é seu desenho (diagnóstico, metas e indicadores de universalização e enfrentamento de desigualdades)?
  - Qual é sua abrangência (benefícios concedidos x universo potencial)?
  - O programa é contributivo ou não?
  - Qual é o reconhecimento legal do programa?
  - A execução do programa é realizada pela ótica do direito ou é clientelista?
  - O programa é contínuo ou não?
  - Qual é o critério de acesso e permanência (quando estes existirem)?
  - Existe uma articulação com outras políticas? Se houver, como é feita?
  - Existe uma articulação federativa (descentralização)? Se houver, como é feita?
  - Como a gestão e o controle social são feitos (relação entre as esferas governamentais, participação da sociedade civil, espaços de participação)?
- iii) Orçamento: financiamento e gasto:
- A fonte orçamentária indica se o financiamento da política ou do programa é progressivo ou regressivo?
  - A direção do gasto (incluindo as perspectivas de raça e gênero) indica quem realmente está se beneficiando do orçamento público?
  - Qual é a magnitude do gasto (montante de recursos destinados)?

**Figura 2: Passos metodológicos para a análise do Orçamento sob o ângulo da Progressiva Realização de Direitos**



## Considerações finais

Este texto traz alguns elementos e caminhos que o INESC pretende seguir nos próximos anos na construção de suas análises e na incidência destas sobre o orçamento e as políticas públicas. Acreditamos que estamos concluindo uma primeira etapa de discussão e sistematização de um método de análise do orçamento público à luz dos direitos humanos e das desigualdades.

Desde o princípio, nós colocamos para nós o desafio de inovar na análise orçamentária, aprofundando o enfoque da efetivação dos direitos humanos e do combate às desigualdades por meio de sua concretização nas políticas públicas e no orçamento. A hipótese é de que este esforço cumpriria o papel de evidenciar com mais clareza as conexões entre o orçamento e as políticas públicas e entre a garantia e a realização dos direitos, o que serviria como um instrumento inovador para a ação política do INESC e de outras organizações da sociedade civil.

Contudo, muitos desafios ainda são colocados para o INESC no desenvolvimento desta metodologia. Entre eles, evidenciamos os seguintes:

- Aprofundar estratégias que garantam mais operacionalidade dos conceitos de “financiamento do Estado com justiça social” e “máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos”.
- Aprofundar a análise e a capacidade de incidência sobre as políticas a partir do que a metodologia orienta, priorizando dimensões de direitos, políticas, programas e ações que tenham maior impacto no processo de superação das desigualdades de gênero e raça;
- Implementar uma estratégia de comunicação que dê visibilidade e força ao referencial “orçamento e direitos” com ênfase na repercussão das informações, das análises, das posições e dos dados construídos a partir deste parâmetro;

- Aprofundar nossa capacidade técnica e política de utilização de dados estatísticos e econômicos em nossas análises orçamentárias;
- Dialogar com outras organizações, redes e instituições para o contínuo aprimoramento da metodologia.

Esperamos que estas reflexões iniciais possam auxiliar o trabalho de diversas organizações da sociedade civil brasileira que têm como pauta o monitoramento do orçamento e das políticas públicas em uma perspectiva de efetivação dos direitos humanos e redução das desigualdades. Nosso compromisso político é pela transformação social, visando à construção de uma sociedade mais justa e sustentável. Isso só será possível quando o orçamento público deixar de ser apropriado por poucos e for realmente aplicado em políticas transformadoras que redistribuam renda e contribuam para a emancipação e o estabelecimento de uma vida digna para toda a população brasileira.

## Um Olhar sobre o Orçamento Público

Pretendemos apresentar, neste anexo, alguns aspectos da legislação que rege a elaboração e a tramitação das leis orçamentárias no Brasil, assim como algumas reflexões sobre a estratégia de incidência política no orçamento federal.

Conforme dissemos ao longo do texto, o orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado para a manutenção de suas atividades e a execução de seus projetos, o que permite a visualização do direcionamento das ações do Estado e de suas efetivas prioridades. Segundo a metodologia apresentada, o orçamento público deve alocar recursos necessários e de forma progressiva para a realização dos direitos, como dispõe a nossa legislação e conforme o que foi pactuado pelo Brasil em tratados internacionais de direitos humanos dos quais nosso país é signatário.

São vários os prismas pelos quais podemos olhar o orçamento público. O orçamento público é um espaço de luta política onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político. Portanto, a conformação do orçamento público se dá dentro das nossas instituições democráticas e a partir de como o poder está configurado na nossa sociedade. A tabela I releva algumas dimensões do orçamento.

**Tabela I: Dimensões do Orçamento Público**

<p><b>1. Dimensão legal:</b> O orçamento público estabelece os parâmetros legais para a realização de receitas e a execução de despesas num determinado período de tempo dentro dos limites fixados pela Constituição e por leis específicas.</p>
<p><b>2. Dimensão econômica:</b> O orçamento público é instrumento que auxilia o Estado a cumprir suas funções econômicas: as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.</p>

- 3. Dimensão de planejamento:** Fornece elementos de apoio para a boa administração dos recursos públicos e para o controle e a avaliação de desempenho das instituições e de suas gerências.
- 4. Dimensão financeira:** Sistematiza, por meio de categorias apropriadas, as entradas (receitas) e as saídas (despesas), assumindo caráter de autêntico plano financeiro.
- 5. Dimensão sistêmica institucional:** É resultado da interação das preferências de atores (os mais diversos) que buscam a concretização de seus interesses. Essa interação ocorre sob um forte constrangimento institucional de regras (formais e informais) que pautam tais relacionamentos. Nesse processo, as características dos participantes, sua cultura, sua quantidade (número de participantes) e as regras escolhidas para pautar as interações dos atores são variáveis determinantes na definição dos resultados observados.
- 6. Dimensão política:** O orçamento público é um espaço de luta política onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político. O debate sobre o orçamento deve se dar em um espaço público, a partir da interação entre diversos sujeitos políticos, a fim de criar um ambiente democrático para a resolução de conflitos. Isso pode ocorrer em espaços institucionais já existentes (como o Parlamento) ou em novos espaços públicos formais ou informais de debate.
- 7. Dimensão dos direitos:** O orçamento público deve ser um instrumento para a promoção progressiva dos direitos humanos a partir da alocação do máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos.

Quanto mais concentrados são os poderes políticos e econômicos nas mãos de poucos e quanto mais imperfeitas são nossas instituições democráticas, maior será a tendência de que os recursos públicos sejam aplicados para beneficiar os interesses de uma minoria e não com o objetivo central de assegurar direitos e reduzir as desigualdades.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em matéria orçamentária, registrou avanços consideráveis, consagrando o ciclo orçamentário brasileiro em três leis: o Plano

Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada uma delas com funções bem definidas. A sistemática envolve uma relação entre planejamento, orçamento e controles internos e externos. O PPA é um planejamento das metas e dos programas de governo para quatro anos. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, vai estabelecer as diretrizes para o orçamento anual, como também as modificações na legislação tributária para o exercício subsequente. A LOA vai quantificar os valores em relação a programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e na autorização para obtenção de receitas, fixando os gastos para o exercício seguinte.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 165, §5º, determina que a Lei Orçamentária Anual compreenderá os seguintes orçamentos: fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. Ou seja, nossa Constituição criou fontes de recursos e um orçamento exclusivo para o financiamento das políticas da seguridade social como forma de garantir a continuidade e a segurança no financiamento das referidas políticas.

No entanto, quais variáveis e métodos de análise devem constar de uma metodologia para analisar o orçamento à luz dos direitos humanos? Considerados os princípios da universalidade, da interdependência e da indivisibilidade dos direitos, como devem ocorrer as intervenções na realidade, passo a passo, no tempo e no espaço, de modo a concretizar os direitos e combater as desigualdades?

Não se trata apenas de traçar uma estratégia para aumentar a execução orçamentária de programas selecionados no orçamento. Em outras palavras, a realização progressiva dos direitos – mediante a alocação do máximo de recursos disponíveis para a sua efetivação– vai depender da implementação, a médio e longo prazo, de um plano de metas coordenado pelo Estado com a participação da sociedade civil.

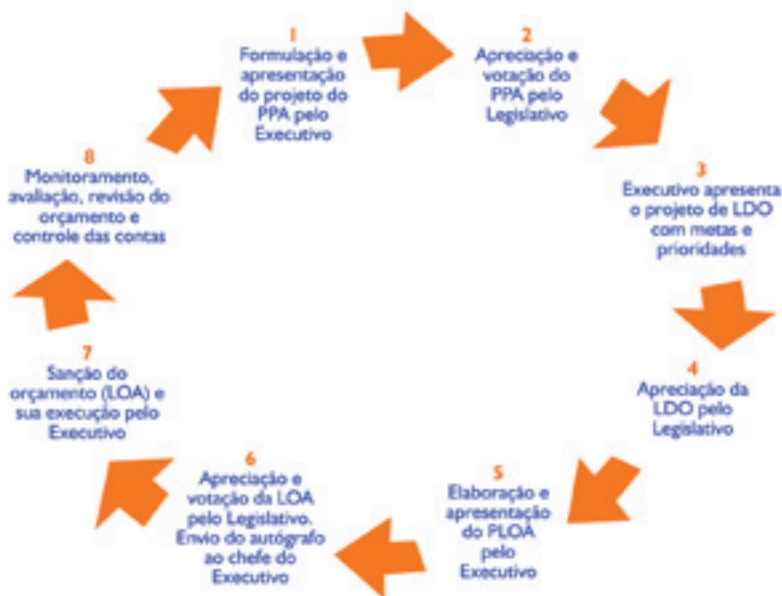
**Uma metodologia de análise do orçamento público, voltada para a realização dos direitos humanos, deve ser um método que considere a interação entre o sistema de planejamento e orçamento, uma estratégia de desenvolvimento e o funcionamento do sistema político.**

## Atribuições do Executivo e do Legislativo no processo de elaboração e aprovação das leis orçamentárias

Cada Poder tem papel específico no processo orçamentário e autonomia em relação às suas tarefas. O Executivo tem iniciativa exclusiva (ou privativa) em relação às leis orçamentárias. Cabe a ele elaborar e apresentar projeto de lei ao Legislativo. Os outros poderes (Legislativo, Judiciário e o Ministério Público) elaboram suas previsões orçamentárias e as enviam ao Poder Executivo para consolidação na forma de um projeto de lei.

O Executivo deve considerar os valores da LOA em vigência (ajustados aos limites da LDO). Se as propostas dos demais poderes forem encaminhadas em desacordo com os limites estabelecidos pela LDO, o Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação e envio do projeto de lei para a apreciação do Legislativo.

### Gráfico I: Representação do Clico Orçamentário Ampliado



A Constituição determina que as propostas do PPA, da LDO e da LOA sejam analisadas pelo Legislativo. Ao Legislativo compete apreciar, modificar e aprovar (ou rejeitar) as propostas orçamentárias. No caso da União, essa competência cabe ao Congresso Nacional.

No Congresso Nacional, a proposta é primeiramente analisada por uma comissão mista de parlamentares (senadores e deputados) – intitulada de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – e depois apreciada por todo o plenário. Os parlamentares podem, individual ou coletivamente, apresentar emendas ao projeto original. No caso da LOA, eles podem modificar os créditos orçamentários previstos para cada órgão ou entidade pública, por exemplo.

Na prática, o Poder Executivo defende seus interesses no Congresso de maneira veemente. A sociedade civil busca participar de audiências públicas sobre o orçamento convocadas pelo Congresso, quando estas são realizadas.

Legislação de referência:

- Constituição Federal (do art. 165 ao 169), que estabelece mudanças importantes na legislação, entre as quais o superordenamento entre as três principais leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA.
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal<sup>1</sup>.
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas

---

<sup>1</sup> Devemos ficar atentos ao Projeto de Lei do Senado nº 248/2009, em tramitação, que poderá vir a ser a nova Lei de Finanças Públicas.

de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

- Resoluções nº 1, de 2006, e nº 3, de 2008, do Congresso Nacional, que dispõem sobre a tramitação de matérias orçamentárias no Congresso Nacional.

## **Como se dá a execução do orçamento público e quais são os mecanismos de controle interno e externo existentes?**

Após a aprovação do projeto pelo Legislativo, isto é, depois que o Congresso o aprova, cabe ao Executivo gerenciar e executar o orçamento. As alterações do Legislativo têm limites:

- Elas não podem aumentar o total de despesas previsto no orçamento (com algumas exceções).
- Ao incluir nova despesa ou aumentar despesa já prevista, o Legislativo deve indicar os recursos que devem ser cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto. Um exemplo é quando as receitas orçamentárias são reestimadas.
- As alterações devem ser compatíveis com as disposições do PPA e da LDO.
- As alterações devem respeitar os limites de valor para as emendas individuais de deputados/as e senadores/as.
- É proibido cancelar despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública.

O Legislativo tem a tarefa (mediante controle externo, efetivado pelo Tribunal de Contas da União) de zelar pela boa execução do orçamento. Isso porque o Legislativo recebeu da Constituição a função da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

O Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento também têm um papel estratégico porque são responsáveis pela arrecadação dos tributos (Receita Federal), pela gerência do Tesouro Nacional e pela programação financeira dos gastos e investimentos da União. Nesse sentido, influenciam o ritmo do fluxo de

caixa, que possibilitará que os ministérios e outros órgãos executores dispunham ou não, ao longo do ano, dos recursos assinalados no orçamento público para o desenvolvimento de seus programas e suas ações. Um dos mecanismos utilizados para o controle do fluxo financeiro, que tem graves impactos sobre a execução das políticas públicas, é o contingenciamento de recursos.

O Ministério da Fazenda também exerce papel importante na geração de informações, pois administra o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Por isso, tem o controle dos fluxos de caixa e de gastos do orçamento na esfera federal.

Com relação ao controle dos recursos, há uma série de mecanismos de controle tanto internos quanto externos. São eles:

- A Controladoria Geral da União (CGU), que coordena o controle interno e a elaboração do Balanço Geral da União (BGU). A CGU, vinculada à estrutura da Presidência da República, tem *status* de ministério. Além de ser responsável por coordenar o controle interno, coordena a elaboração do Balanço Geral da União.
- Cada órgão setorial executor do orçamento (ministérios, autarquias e outros) estabelece mecanismos e realiza o controle interno de sua área específica.
- No início de cada novo ano, o Poder Legislativo julga as contas do Presidente da República, baseado no parecer do Tribunal de Contas da União. No caso da União, o TCU realiza, por amostragem, auditorias contábeis em obras e projetos sobre a aplicação de recursos do orçamento da União, a fim de subsidiar a tomada de decisões do Legislativo.
- O poder soberano em uma República pertence ao conjunto dos cidadãos e das cidadãs de seu país. E qualquer cidadão ou cidadã, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU (CF, art. 74, § 2º).
- A denúncia (com indício) tramita em sigilo e o denunciante não se sujeita a qualquer sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo se for comprovada má-fé (arts. 53 e 55 da Lei 8.443/92).
- O controle também é exercido por cidadãos e cidadãs em diversos

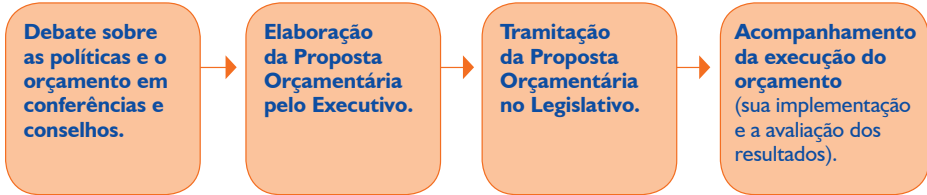
espaços públicos, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências e as audiências públicas. Para além do controle sobre os desvios e a improbidade no uso dos recursos públicos, alguns conselhos têm a atribuição de participar da formulação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Alguns conselhos têm a atribuição de aprovar o orçamento para a sua área específica, tais como, por exemplo, os conselhos de saúde.

## **Incidência política sobre o orçamento público realizada pelo INESC no Congresso Nacional**

A ideia de traduzir o orçamento a partir do marco dos direitos é afirmar os seus princípios como orientadores da sociedade brasileira e do Estado em todas as suas ações, oferecendo à coletividade um instrumento para poder influenciar esse processo, por meio da participação popular e do exercício do controle social. Isso pode ser feito em diversos momentos:

- Antes mesmo da apresentação da proposta orçamentária do Executivo ao Legislativo, por meio de espaços de participação, como os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais;
- A partir da incidência, ainda no Executivo, na elaboração dos orçamentos setoriais, que são formulados nos ministérios específicos. Acreditamos também que novos espaços de participação devem ser criados na estrutura do Poder Executivo para a participação da sociedade na elaboração do orçamento;
- No Legislativo, por meio da pressão para modificar as leis orçamentárias nas Casas legislativas (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores) durante a tramitação dos projetos de lei;
- Após a aprovação da peça orçamentária, a sociedade deve ter instrumentos para o acompanhamento da execução orçamentária, a fim de verificar se os gestores públicos estão efetivamente aplicando os recursos autorizados pelo orçamento e em que medida esses recursos estão produzindo mudanças concretas na realidade das pessoas. Além disso, as organizações da sociedade civil deveriam explorar a possibilidade de acionar judicialmente os gestores e as autoridades do Estado em caso da não efetivação das leis orçamentárias aprovadas pelo Legislativo.

Assim, podemos descrever a participação e a incidência no orçamento em quatro momentos:



Ao longo dos anos, o INESC tem desenvolvido uma estratégia política de acompanhamento e incidência política durante a tramitação das leis orçamentárias no Legislativo brasileiro. Essa incidência tem pelo menos dois objetivos: (1) influenciar os conteúdos do PPA, da LDO e da LOA; e (2) democratizar os processos internos ao Parlamento no que diz respeito à tomada de decisões sobre a política orçamentária do país.

Para o primeiro objetivo, alguns caminhos são percorridos, como o descrito a seguir:

- Tão logo o Executivo encaminhe os projetos de lei para o Legislativo, a equipe do INESC analisa o projeto do ponto de vista técnico e político e constrói um consenso, em Nota Técnica, sobre os principais pontos que devem ser abordados. São também discutidas as propostas de modificação que poderão se transformar em sugestões de emendas para os parlamentares.
- Em seguida, essa Nota é divulgada – tanto para os nossos parceiros da sociedade civil organizada quanto para a mídia em geral – e discutida nos fóruns e nas redes dos quais o Instituto participa. Por vários anos, o INESC tem obtido uma grande divulgação de suas posições com relação às leis orçamentárias.
- Ao mesmo tempo, essa divulgação alcança os/as parlamentares em audiências públicas na Comissão Mista de Orçamento ou em discussões individuais com cada deputado/a e senador/a, em geral por solicitação deles/as. Tanto por parte dos parceiros quanto dos/as parlamentares há

uma expectativa com relação à posição do INESC a cada projeto do ciclo orçamentário.

- Em cada caso específico são construídas formas de intervenção muitas vezes coletivas, principalmente com o Fórum Brasil de Orçamento (FBO), entre outras redes e fóruns parceiros.
- Essas intervenções acontecem, na maioria das vezes, nas audiências públicas ocorridas dentro do Parlamento, onde o INESC tem deixado clara a sua posição crítica com relação aos projetos e deixado as suas sugestões de mudança para o texto em apreciação.

No que se refere ao segundo objetivo, a luta por um processo mais democrático e participativo encontra muitos desafios e está longe de ter seus intentos alcançados. O foco da ação tem sido a Comissão Mista de Orçamento -CMO. Tal ação envolve um processo complexo de discussão com parlamentares sobre a necessidade de aperfeiçoar a discussão das leis orçamentárias, abrindo espaço e canais institucionais de participação da sociedade civil organizada. A democracia representativa resiste ao convívio com a democracia participativa. Mesmo assim, em todas as discussões em reuniões ou audiências públicas, o INESC apresenta a proposta de se criar mecanismos concretos de participação social no debate do ciclo orçamentário. Um bom momento para esses embates tem sido quando a CMO discute suas resoluções internas que disciplinam o seu funcionamento. Sugestões de emendas têm sido apresentadas por intermédio de parlamentares aliados/as.

Outros caminhos têm sido usados para se chegar à CMO. A Comissão de Legislação Participativa (CLP) tem sido uma grande aliada neste combate. Por seu intermédio são realizados debates sobre os projetos de lei e sugestões de emendas aos textos. Um novo passo está sendo tentado para a realização de audiências públicas conjuntas entre a CLP e a CMO, mas ainda não se conseguiu vencer todas as resistências.

As intervenções que o INESC tem realizado ao longo dos anos junto ao Parlamento, com relação ao conteúdo das leis orçamentárias, na maior parte das vezes têm sido feitas em articulação com outros movimentos e organizações, tendo logrado êxito quanto aos objetivos propostos. Em várias ocasiões, as emendas sugeridas foram aprovadas nas leis orçamentárias.

Iara Pietricovsky de Oliveira  
CPF: 086.877.301-87  
Colegiado de Gestão

José Antonio Moroni  
CPF: 459.520.350-00  
Colegiado de Gestão



**Realização:**  
**INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos**

**Apoio:**  
**Fundação Avina**  
**Fundação Ford**  
**International Budget Partnership (IBP)**