



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Orçamento da União e Políticas Públicas: uma análise das despesas orçamentárias no período de 2019 a 2022

José Bonifácio Couto De Andrada, Gustavo Melo-Silva, Vânia Aparecida Rezende, André Luiz Bertassi, Vitor Netto Espinato

[ARTIGO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

Orçamento da União e Políticas Públicas: uma análise das despesas orçamentárias no período de 2019 a 2022

Resumo: O trabalho tem por objetivo analisar o orçamento público como ferramenta de custeio de políticas públicas por parte do Estado. Foram analisadas, por meio de estatística descritiva, as despesas orçamentárias da União, organizadas sob a classificação funcional, referentes ao período 2019-2022, extraídos da plataforma Siga Brasil. Buscou-se avaliar o montante de recursos orçamentários, em termos percentuais e absolutos, alocados para custeio das políticas públicas no âmbito federal. Os resultados mostram que a União inicia seu ano fiscal com cerca de 75% do orçamento comprometido com a previdência social e o pagamento de serviços da dívida pública. Outros 15% são alocados com saúde, educação e assistência social e os 10% restantes são distribuídos entre as demais funções. Verifica-se que o montante de recursos alocados para custeio de políticas públicas é pequeno e insuficiente para fazer frente às complexas e crescentes demandas e necessidades da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Orçamento público. Políticas públicas. Execução orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

Sob o advento do Estado do Bem-Estar Social, surgiram novas responsabilidades e atribuições para os Estados contemporâneos. Além de garantir os direitos e liberdades individuais, o Estado Social também se incumbiu de prover e garantir os direitos sociais de seus cidadãos. Como aponta Carvalho (2019), os direitos sociais conferem ao Estado uma responsabilidade em matéria social, pois são direitos orientados pelo princípio da igualdade material e voltados para satisfação das necessidades individuais.

Neste contexto, o Estado Social carrega um duplo dever: de proteção e promoção destes direitos. Ele é orientado a atuar e agir não apenas prestando serviços públicos, mas também implementando políticas públicas – estas bem mais amplas que aqueles. Assim, a razão existencial das políticas públicas é a efetivação e a garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais) expressos na constituição (BUCCI, 1997).

Para tanto, o Estado necessita utilizar os recursos que tem à sua disposição para implementar e materializar suas funções – tipificadas por Musgrave e Musgrave (1989) em alocativa, distributiva e estabilizadora. É por meio do gasto público, portanto, que o Estado cumpre tais objetivos. Logo, o orçamento público, constitui-se, hoje, de uma importante ferramenta de custeio, viabilizando a implementação e execução de políticas públicas.

Para Giacomoni (2010), o orçamento público possui uma pluralidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo *etc.* Neste trabalho, o orçamento não é visto apenas como uma técnica contábil-financeira, mas como uma ferramenta para efetivação de políticas públicas. Diante disso, questiona-se: Como o Orçamento da União é

distribuído para o custeio de políticas públicas? A partir desta problemática, o presente artigo busca analisar a distribuição percentual e absoluta dos recursos orçamentários da União, no período 2019 a 2022, entre as diversas funções orçamentárias existentes, avaliando o quanto é alocado em cada uma destas funções no momento de seu planejamento.

Este trabalho está dividido em cinco seções, contando com esta introdução. A seção dois discorre orçamento público e políticas públicas, apresentando o argumento de que o orçamento é uma ferramenta e um instrumento para custeio de tais políticas. A seção três descreve o método utilizado na extração dos dados e, na seção quatro, são apresentados descritivamente os dados obtidos. Por fim, a última seção traz a análise dos dados e as considerações finais.

2. ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA CUSTEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a emergência do Estado Social, ampliou-se o papel deste perante a sociedade e os cidadãos. Além de meramente garantidor de liberdades individuais, o Estado passou a incorporar responsabilidades e atribuições para garantir, também, os direitos sociais de sua população. Em termos práticos, essa mudança representou uma atuação mais positiva dos entes governamentais, intervindo na vida econômica e social, tanto para prover bens e serviços à população, quanto para implementar medidas e políticas públicas para o desenvolvimento social e econômico dos indivíduos (BUCCI, 1997; CARVALHO, 2019; HÖFLING, 2001).

Como pontua Souza (2006), não há uma definição única e universal de políticas públicas, em razão de sua natureza multidisciplinar, que atravessa distintos campos de estudo. No entanto, uma das definições mais consagradas é a de Laswell, segundo a qual “(...) *decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz*” (SOUZA, 2006, p. 24). Para Souza (2006), política pública é o campo de estudo que busca “*colocar o governo em ação*”, bem como analisar tais ações ou mesmo alterá-las quando necessário. Neste sentido, a formulação e implementação das políticas públicas materializam os objetivos, os propósitos e as intenções dos governos em programas e ações a serem executados pela administração pública.

Por outro lado, para Santa Helena (2009), políticas públicas são o conjunto de temas de Estado e de governo, sendo possível que sejam de mais de um governo e, até, de vários poderes

de Estado. Nesse contexto, as políticas públicas seriam expressões das ações estatais que objetivam satisfazer as necessidades sociais. Rua (2009) dá contornos ao tema enfatizando a diferença entre políticas públicas e decisões políticas. A política pública envolveria estratégias e decisões enquanto decisão política corresponderia a escolhas dentre um leque de possibilidades. Uma política pública é resultado de uma decisão política, sem que necessariamente toda decisão política dê origem a uma política pública. Rua (2009), ainda, detalha que as políticas públicas são os resultados de *inputs* e *withinputs* da atividade política, ou seja, de demandas de atores sociais e de demandas do próprio sistema político. Demandas que podem ser novas, recorrentes ou reprimidas.

Para que sejam implementadas e executadas, as políticas públicas precisam, primeiro, ser custeadas. Por sua vez, a previsão e o planejamento deste custeio se dão no orçamento público. Em seu conceito mais simples, pode-se definir o orçamento público como um instrumento de planejamento financeiro da Administração Pública referente a um dado período de tempo, em que são previstas as suas receitas e fixadas as suas despesas (MORGADO, 2011). Se, inicialmente, o orçamento público serviu como instrumento de controle, em virtude de sua natureza contábil, modernamente passou a expressar, também, suas finalidades. A principal diferença do orçamento moderno para o orçamento tradicional é a mudança na sua concepção. Os orçamentos, ora meras peças demonstrativas de autorizações legislativas, tornaram-se verdadeiros instrumentos de administração pública. A adoção de classificações programáticas, hoje universalizada, contribuiu para que o orçamento se tornasse o elo que une planejamento e execução (GIACOMONI, 2010), além de permitir inúmeras análises sobre a composição do orçamento conforme as distintas agregações dos itens de receita e despesa (MORGADO, 2011; SILVA, 2012).

No contexto brasileiro, o orçamento moderno se materializa na técnica do orçamento-programa, que, segundo Giacomini (2010), representa o ideal do orçamento moderno. Adotado efetivamente no âmbito federal a partir do exercício de 2000, o orçamento-programa compõe-se de alguns elementos essenciais: os objetivos e propósitos; os programas; os custos dos programas; e as medidas de desempenho. Sob esta perspectiva, os recursos previstos no orçamento são utilizados para alcançar tais objetivos e propósitos, quantificados por suas metas (SANTOS *et al.*, 2017). Desta maneira, o orçamento se torna um instrumento de gestão a serviço da administração pública moderna, da qual se exige, cada vez mais, a prestação de serviços

públicos. Ele se conecta diretamente ao planejamento do governo, expressando as decisões prioritárias tomadas pela administração pública para implementar as ações e as políticas públicas julgadas necessárias pelo governo (SILVA, 2012).

A literatura sobre finanças públicas analisa o gasto público e seus impactos sobre a economia a partir de três funções típicas, conforme a tipologia estabelecida por Musgrave e Musgrave (1989): (I) função alocativa, (II) função distributiva e (III) função estabilizadora.

A função alocativa expressa o uso de parcelas dos recursos da economia para a oferta e provisão de bens e serviços públicos, tais como investimentos em saneamento, infraestrutura, geração de energia, segurança, justiça entre outros. A função distributiva, por sua vez, reflete as intervenções do Estado sobre a renda e riqueza da sociedade para que sua distribuição seja feita de forma mais justa, o que inclui programas de transferências de renda e impostos progressivos, por exemplo. Por fim, a função estabilizadora representa o uso do orçamento para estimular a atividade econômica para assegurar níveis adequados de geração de emprego e estabilidade de preços (COSTA; GARTNER, 2017; MACIEL, 2013; SILVA, 1971).

Partindo destas premissas, o orçamento público pode ser visto como o principal instrumento de viabilização de políticas públicas, a partir do qual o Estado realiza e materializa suas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. É na peça orçamentária que as políticas públicas de um Estado devem estar explicitadas, não apenas refletindo as estratégias e propósitos priorizados pelo Poder Público, mas também atendendo às disposições e previsões constitucionais (ARRETCHE, 1996; RIBEIRO, 2011; SANTOS *et al.*, 2017; SOUZA, 2006).

Assim, o objetivo final do Estado, ao recolher compulsoriamente recursos, é gastá-los sob a forma de políticas públicas e é por meio do orçamento que os recursos públicos são alocados e distribuídos para viabilizar o custeio das despesas necessárias à implementação e execução das políticas públicas (SANTOS *et al.*, 2017). Em outras palavras, o orçamento é uma escolha de prioridades, uma escolha fiscal ou, até mesmo, uma escolha coletiva, que diante do crescimento da complexidade das demandas da sociedade, estrutura-se e busca resolver interesses legítimos e, por vezes, contraditórios (ASSIS, 2009). Neste sentido, na medida em que os programas são estruturados no orçamento, este se torna um valioso meio de mensuração e avaliação das políticas públicas implementadas e priorizadas pela gestão. Além de ser um importante mecanismo de planejamento da Administração, o orçamento permite o acompanhamento dos objetivos, metas e resultados por ela alcançados, e ainda dos recursos

destinados a cada política pública. Com isso, os diversos programas que compõem o orçamento podem ser mensurados financeiramente, compondo um importante conjunto de avaliações de políticas públicas (SANTOS *et al.*, 2017; SILVA, 2012).

3. MÉTODO

A presente pesquisa analisa, com estatística descritiva, dados orçamentários da União no período de 2019 a 2022, por meio de procedimento *ex-post-facto*, já que os orçamentos pesquisados ocorreram em anos passados (GIL, 2019; PRODANOV; FREITAS, 2013). O quadriênio 2019-2022 foi selecionado para abranger o ciclo completo mais recente de gestão no âmbito do governo federal.

Silva (2012) propõe utilizar o orçamento público como instrumento de análise de políticas públicas, agrupadas pelos setores de atuação do governo conforme classificação funcional estabelecida na Portaria MOG nº 42/99, e Abreu (2015) analisa o papel do orçamento público como instrumento da ação governamental com enfoque na viabilização de políticas públicas de infraestrutura. Neste sentido, para alcançar os objetivos do trabalho, foram realizadas pesquisas no Siga Brasil, uma plataforma mantida pelo Senado Federal que reúne diversas informações contábeis e orçamentárias da União, a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e de outras bases de orçamento público. Foram extraídos dados das despesas públicas de 2019 a 2022 detalhadas por funções. Partindo da premissa de que é possível identificar as preferências de políticas públicas por meio da alocação de recursos no orçamento, buscou-se identificar padrões e tendências na distribuição destes recursos no quadriênio 2019-2022.

Em termos de desagregação dos dados, optou-se pela classificação funcional, estabelecida na Portaria MOG nº 42/99. Conforme aponta Giacomoni (2010), a classificação funcional tem como objetivo básico apresentar dados, estatísticas e informações gerais dos gastos e despesas públicas nas diversas setores de atuação do Estado, funcionando, na prática, como um orçamento resumido e de fácil consulta pública, especialmente para o cidadão. Neste sentido, seguiu-se a abordagem adotada por Silva (2012) e Maciel (2013), privilegiando a classificação funcional em

oposição à programática, visto que esta é redefinida a cada ciclo do Plano Plurianual e, por isso, menos estável para comparações de diferentes exercícios.¹

A extração dos dados foi realizada para os anos 2019, 2020, 2021 e 2022, a partir da ferramenta de gráficos customizados disponível no Painel Especialista do Siga Brasil, utilizando-se os seguintes parâmetros: Tempo - “Ano Execução” (padrão aaaa); Classificação - “Função” (código/descrição); Valores - “Autorizado”, “Despesa Executada”. Os dados foram extraídos já ajustados pelo Índice Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), referência dezembro/2022, para tornar viáveis as comparações ao longo do tempo.² O IPCA foi escolhido como deflator por ser o índice oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por ser, também, utilizado pelo governo federal para seu planejamento fiscal (FARIAS, 2009; SILVA, 2012).

Inicialmente comparou-se os valores percentuais de cada função ao longo dos anos, com o intuito de verificar o peso de cada uma no total do orçamento autorizado e sua variação ao longo do tempo. No segundo recorte, comparou-se, individualmente, o valor monetário de cada função ao longo dos anos, para avaliar o crescimento ou redução dos recursos orçamentários nelas alocados. A fim de verificar a evolução das funções pelo valor monetário, foi realizado uma divisão das funções em três subgrupos, em virtude da discrepância dos valores encontrados. No primeiro grupo, as funções 28 (Encargos Especiais), 09 (Previdência Social), 10 (Saúde), 12 (Educação) e 08 (Assistência Social) foram agrupadas porque, juntas, somaram, em média, 90,58% do total do orçamento autorizado entre os anos de 2019 e 2022. O segundo grupo incluiu as cinco maiores funções autorizadas, excetuando-se a 99 (Reservas de contingência) e as apresentadas no grupo anterior. E, por fim, último grupo reuniu as cinco menores funções autorizadas.

4. COMPOSIÇÃO E VARIAÇÕES NO ORÇAMENTO DA UNIÃO ENTRE 2019 E 2022

A Tabela 1 apresenta a composição do orçamento autorizado da União para os anos 2019 a 2022, conforme as 10 maiores funções:

¹ Para estudo similar com classificação programática, ver Santos *et al* (2017).

² Para maiores informações sobre a metodologia de atualização de valores pelo IPCA utilizada na Plataforma Siga Brasil, ver documento disponível no Painel Especialista, seção *Ajuda*, subseção *Dados*. Acesso em 06 de fevereiro de 2023.

Tabela 1

Orçamento autorizado da União, composição das 10 maiores funções, 2019-2022 (%)

Função (cod.)	Função (descrição)	2019	2020	2021	2022	2019-2022 (média)
28	Encargos Especiais	56,35	54,15	62,28	63,18	59,14
09	Previdência Social	22,00	18,41	18,27	18,21	19,09
10	Saúde	3,83	4,45	4,28	3,15	3,93
12	Educação	3,57	2,64	2,70	2,63	2,85
08	Assistência Social	2,90	11,01	3,95	4,01	5,58
05	Defesa Nacional	2,56	1,97	1,90	1,82	2,04
11	Trabalho	2,36	2,01	1,55	2,02	1,97
02	Judiciária	1,16	0,91	0,89	0,86	0,95
99	Reserva de Contingência	1,03	0,96	0,89	0,84	0,93
N/A	Outros ³	4,23	3,50	3,28	3,27	3,54
	TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa, 2023.

Verifica-se, de início, que a maior parte do orçamento da União é comprometido com o pagamento da função 28 (Encargos Especiais), que abrangem, predominantemente, o refinanciamento e os serviços da dívida interna e externa do país. Nos anos 2019 a 2022, os percentuais alocados no pagamento destes encargos especiais foram superiores a 50% do orçamento do governo federal (56,35%, 54,15%, 62,28% e 63,18% respectivamente).

Outra função que se destaca das demais pelo percentual elevado de participação na composição do orçamento da União é a função 09 (Previdência Social), que corresponde, na média, a cerca de um quinto do orçamento federal (22%, 18,41%, 18,27% e 18,21% no período analisado).

Sete outras funções - 10 (Saúde), 12 (Educação), 08 (Assistência Social), 05 (Defesa Nacional), 11 (Trabalho), 02 (Judiciária) e 99 (Reserva de contingência) apresentaram valores que oscilam, na média do período, entre um intervalo aproximado de 1% a 6%, conforme a última coluna da Tabela 1.

Ao longo do período analisado, verifica-se, ainda, que as cinco funções que apresentaram maior crescimento percentual, de 2019 para 2022, foram as seguintes: 24 (Comunicações), com 133,51%; 08 (Assistência Social), com 71,74%; 28 (Encargos Especiais), com 39,05%; 19 (Ciência e Tecnologia), com 29,04%; e 17 (Saneamento), com 20,69%.

³ As 20 funções do orçamento com valores inferiores a 1% em todo o período analisado, foram agregadas, na categoria *Outros*, que representa 4,23%, 3,5%, 3,27% e 3,54% do orçamento autorizado entre 2019 a 2022.

Inversamente, as cinco funções que apresentaram maior redução percentual na composição do orçamento autorizado da União, no período, foram: 14 (Direitos da Cidadania), com -66,76%; 25 (Energia), com -56,65%; 18 (Gestão Ambiental), com -29,92%; 13 (Cultura), com -29,04%; e 27 (Desporto e Lazer), com -26,24%.

A Tabela 2 apresenta os valores autorizados das funções 28 (Encargos Especiais), 09 (Previdência Social), 10 (Saúde), 12 (Educação) e 08 (Assistência Social). Essas funções, somadas, representaram 88,66%, 90,65%, 91,48% e 91,18% do total dos valores inicialmente planejados para os orçamentos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Essas funções permaneceram, ao longo do período de análise, com os maiores aportes do orçamento.

Tabela 2
Valores autorizados das cinco maiores funções, 2019-2022 (R\$ bilhões)

Função (cod.)	Função (descrição)	2019	2020	2021	2022
28	Encargos Especiais	2.369,68	2.764,28	3.179,88	3.294,99
9	Previdência Social	925,20	939,63	932,61	949,52
10	Saúde	161,12	227,28	218,53	164,39
12	Educação	150,21	134,60	137,86	137,09
8	Assistência social	121,91	562,03	201,49	209,36

Fonte: Dados da Pesquisa, 2023.

Os maiores montantes alocados foram nas funções 28 (Encargos Especiais) e 09 (Previdência Social). Nos orçamentos dos anos de 2019 a 2022, as duas funções corresponderam, juntas, a um percentual entre 70% a 80% do orçamento autorizado da União. É possível notar que, entre as cinco funções, houve uma tendência de aumento contínuo apenas na função 28 (Encargos Especiais). As variações positivas anuais de 16,65%, 15,03% e 3,62% acumularam, no final do período, um incremento de 39,05% em relação a 2019. A função 09 (Previdência Social) apresentou oscilação mínima no período, com incremento de apenas 2,63% em relação a 2019. Contudo, ela constitui-se na política pública com maior alocação de recursos, com significativa distância para as demais funções – seguindo-se a posição de Silva, Teixeira e Costa (2019), que consideram a Previdência Social como uma política pública de transferência de renda.

A função 10 (Saúde), por sua vez, apresentou alta em 2020, com elevação de 41,06% e queda nos anos seguintes, alcançando crescimento acumulado de 2,03% no período. Do mesmo modo, no ano de 2020, houve um aumento bastante expressivo de 361,03% na função 08 (Assistência Social), comparativamente ao ano de 2019, seguida de queda em 2021 e

estabilização em 2022, de modo que, no fim, os valores acumularam uma alta de 71,74% em relação a 2019. Já a função 12 (Educação), apresentou uma oscilação negativa no período, com redução de 8,73% nos valores aportados no fim do quadriênio.

As funções 05 (Defesa Nacional), 11 (Trabalho), 02 (Judiciária), 04 (Administração) e 20 (Agricultura) somaram, em conjunto, 7,70%, 6,12%, 5,61% e 5,92% dos valores autorizados para os anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente, consoante dados da Tabela 3.

Tabela 3

Valores autorizados da sexta a décima maior função, excluída Reservas de Contingência, 2019-2022 (R\$ bilhões)

Função (cod,)	Função (descrição)	2019	2020	2021	2022
5	Defesa Nacional	107,75	100,36	96,92	95,08
11	Trabalho	99,06	102,69	79,28	105,52
2	Judiciária	48,97	46,57	45,50	44,91
4	Administração	35,88	34,83	33,46	30,94
20	Agricultura	31,92	28,17	31,14	32,46

Fonte: Dados da Pesquisa, 2023.

A função 04 (Administração) foi a que apresentou maior variação negativa nos valores desse grupo, com sucessivos decréscimos ao longo do período, terminando com redução de 13,77%. Na sequência, a função 05 (Defesa Nacional) também apresentou queda contínua ao longo dos três anos, acumulando redução de 11,76% no período. A função 02 (Judiciária) também apresentou trajetória de redução, com queda de 8,29% entre 2019 e 2022. Por outro lado, os valores autorizados para as funções 11 (Trabalho) e 20 (Agricultura) mantiveram uma trajetória com variação positiva, apresentando alta de 6,52% e 1,69%, respectivamente, no período analisado.

As funções 21 (Organização Agrária), 13 (Cultura), 27 (Desporto e Lazer), 17 (Saneamento) e 16 (Habitação) foram as que menos tiveram valores acumulados aportados no período de 2019 e 2022, conforme tabela 4. Destas cinco funções, apenas 16 (Habitação) e 17 (Saneamento) tiveram elevação no fim do período, com altas de 20,51% e 29,04%, respectivamente. As demais funções, 21 (Organização Agrária), 13 (Cultura) e 27 (Desporto e Lazer), apresentaram oscilações individuais entre os anos de 2019 a 2022, mas as três funções encerram o quadriênio com quedas de 20,23%, 29,04% e 26,24%, respectivamente.

Tabela 4

Valores autorizados das cinco menores funções, 2019-2022 (R\$ bilhões)

Função (cod.)	Função (descrição)	2019	2020	2021	2022
21	Organização Agrária	2,53	2,42	1,71	2,02
13	Cultura	2,50	2,16	1,93	1,78
27	Desporto e Lazer	1,24	0,73	0,99	0,91
17	Saneamento	0,65	1,07	0,53	0,78
16	Habitação	0,03	0,09	0,11	0,04

Fonte: Dados da Pesquisa, 2023

Chama atenção a função 16 (Habitação), que apresentou expressiva elevação de 2019 para 2020, com alta de 167,89% – o segundo maior aumento entre todas as funções nesse intervalo, superado apenas pela função 08 (Assistência Social) – mas não manteve a tendência nos anos seguintes. Houve menor aumento em 2021, com 12,53%, e queda de 59,90% em 2022.

5. ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar o orçamento público como ferramenta de custeio de políticas públicas por parte do Estado. Para tanto, procurou-se analisar a composição do orçamento da União, nos anos 2019 a 2022, conforme a categorização orçamentária funcional, com o intuito de identificar a direção das políticas públicas efetivadas pelo Estado, a partir da distribuição dos recursos orçamentários do governo federal. Partindo da premissa de que, sob a égide do Estado Social (cf. BUCCI, 1997; CARVALHO, 2019; HÖFLING, 2001), cumpre ao Estado prover não apenas serviços públicos, mas também implementar e executar políticas públicas para satisfações dos direitos individuais e sociais dos seus cidadãos, o gasto público torna-se elemento chave neste contexto.

O orçamento, nesse contexto, (cf. ARRETCHE, 1996; RIBEIRO, 2011; SANTOS *et al*, 2017; SOUZA, 2006), é mais do que uma simples peça de demonstração contábil e financeira, constituindo-se em importante instrumento de planejamento da Administração Pública. Sob a visão do orçamento-programa, o orçamento torna-se um meio para a realização de políticas públicas. Neste sentido, a peça orçamentária deve (ou, ao menos, deveria) refletir as agendas prioritárias da gestão, conforme Santos *et al*. (2017) e Silva (2012), materializando em sua

estrutura as ações, projetos e programas a serem custeados, viabilizando a implementação e execução de políticas públicas.

Neste contexto, a desagregação do orçamento autorizado da União, nas suas 29 funções mostrou que um volume de recursos – superior a 50% nos quatro anos - é utilizado para custear o pagamento de encargos especiais, composto majoritariamente por dotações relativas à refinanciamento e serviços das dívidas internas e externas, os quais não se traduzem, objetivamente, em políticas públicas prestadas à sociedade. Na medida em que mais da metade de toda a receita orçamentária da União está comprometida com o pagamento de dívidas, o montante de recursos restante a ser distribuído entre as diversas políticas públicas, que expressam as decisões prioritárias da administração pública (cf. SILVA, 2012) é menor e insuficiente para fazer frente às inúmeras necessidades da sociedade brasileira.

Neste sentido, por um lado, as funções econômicas do orçamento, descritas por Musgrave e Musgrave (1989), podem ficar comprometidas, pois a provisão de bens e serviços (função alocativa), a distribuição de renda e riquezas (função distributiva) e o estímulo à atividade econômica (função estabilizadora) têm menor volume de recursos orçamentários disponíveis. Entretanto, por outro lado, não se pode desconsiderar que a dívida pública, em determinado momento passado, pode ter tido como fato gerador o financiamento de políticas públicas diante de demandas sociais em dado momento.

Por sua vez, as despesas com o pagamento da Previdência Social, conquanto representem uma importante política pública de transferência de renda e de subsistência, impactando na economia via função distributiva (cf. MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1989), equivalem a cerca de um quinto do orçamento da União. Desta forma, somando-se apenas os Encargos Especiais e a Previdência Social, tem-se que a União inicia seu ano fiscal com um orçamento já comprometido em torno de 75%. Deste universo restante de 25%, fatias relativamente consideráveis ainda são alocadas em três outras importantes funções: saúde, educação e assistência social. O que sobra, cerca de 10%, deve ser dividido entre as demais áreas setoriais e utilizado para custear as demais políticas públicas.

Ou seja, entre 2019 e 2022, o orçamento da União se apresentou com uma divisão desequilibrada. Mais da metade dos recursos foram drenados com a dívida interna e externa, e quatro grandes funções (Previdência Social, Saúde, Educação e Assistência Social) concentraram, em média, um terço do orçamento, indicando as prioridades típicas de políticas públicas de um

Estado que, conforme Bucci (1997), Carvalho (2019) e Höfling (2001), pretende garantir direitos sociais à sua população.

Silva (2012) e Maciel (2013) desenvolveram estudos com escopos semelhantes, analisando a composição orçamentária da União, segundo a mesma classificação funcional, no período 2001-2011 e apenas o ano de 2010, respectivamente. Comparando-se os achados de Silva (2012) com o presente estudo, há dois pontos de destaque. Primeiro, na comparação entre as funções com mais recursos alocados, em 2001 eram Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde, Educação e Defesa Nacional; enquanto no fim do período, em 2011, eram Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde, Educação e Assistência Social. Percentualmente, o peso dos Encargos Especiais reduziu-se, gradualmente, de 76,77% em 2001 para 61,94% em 2011. De forma oposta, os recursos alocados com a Previdência Social se elevaram progressivamente, de 11,02% para 17,30% no fim do decênio analisado. Saúde, Educação e Assistência Social, conjuntamente, representavam apenas 4,48% em 2001 e elevaram-se para 7,84% em 2011. Ao longo dos 10 anos analisados, percebe-se uma tendência de convergência dos valores percentuais atribuídos a cada uma destas cinco funções com a proporção identificada neste trabalho para cada uma destas funções. Segundo, apesar das alterações individuais nos percentuais alocadas nestas funções, de forma agregada as cinco funções corresponderam, na média, a 90,03% do total do orçamento autorizado da União ao longo do período 2001-2011, percentual este muito próximo do encontrado neste estudo para o período 2019-2022, de 90,58%.

Maciel (2013), procede à sua análise da composição do orçamento da União apenas para o ano de 2010. Porém, há duas diferenças metodológicas que impedem uma comparação direta do resultado. Os dados foram extraídos utilizando-se a variável “despesa executada”, em oposição a “valores autorizados” adotados na presente pesquisa. Como o orçamento público tem natureza autorizada, e não vinculativa, no fim do exercício financeiro os valores efetivamente executados não são idênticos aos valores inicialmente planejados e autorizados. Logo, a comparação direta entre os resultados dos dois estudos não possível. Além disso, Maciel (2013) propositalmente não incluiu entre as funções orçamentárias os Encargos Especiais, o que provoca uma elevação proporcional no peso de cada função em relação ao total. Desta forma, ele identificou, por exemplo, que os valores referentes à Previdência Social corresponderam a 33% da despesa executada, enquanto Saúde, Educação e Assistência Social, representaram 11%, 14% e 4%, respectivamente. Contudo, não é possível fazer uma comparação entre os resultados de

Maciel (2013) e os resultados da presente pesquisa, mediante uma simples exclusão, no presente estudo, dos valores relativos aos Encargos Especiais, com o subsequente recálculo do peso das demais funções, pois esta pesquisa utiliza variável de análise distinta de Maciel (2013).

O presente estudo apresenta algumas delimitações. O período analisado contempla apenas os dados disponíveis dos últimos quatro anos completos, e não se procedeu às análises desagregadas das subfunções orçamentárias e não foram utilizadas outras classificações do orçamento, como a programática (cf. SANTOS *et al*, 2017), para efeitos comparativos.

Como sugestão para futuras pesquisas, sugere-se a utilização de outras classificações orçamentárias. A classificação programática, em que pese sua volatilidade em razão das mudanças quadrienais nos Planos Plurianuais, pode também apresentar um quadro distinto para a investigação. Segure-se, ainda, a utilização de um maior recorte temporal, com o intuito de identificar tendências do orçamento da União, bem como para refletir os horizontes de planejamento adotados na esfera federal. Além de evidenciar estratégias de mandatos presidenciais distintos, evita, também, sazonalidades temporais, como o impacto orçamentário da pandemia ou de crises econômicas, eventos que fatalmente afetam as prioridades e as alocações de recursos da União e que não foram objetos de investigação neste trabalho.

Ademais, não se procedeu à análise dos fatores geradores da dívida pública, a qual pode ter sido, por exemplo, parcialmente contraída para financiar políticas públicas em determinado momento. Do mesmo modo, não se considerou, neste trabalho, o impacto que a elevação da taxa de juros Selic no período 2019-2022 provocou sobre uma parcela do montante de recursos destinado ao pagamento dos encargos da dívida. Futuras análises podem elucidar com mais detalhes estas questões.

Igualmente, uma agenda de pesquisa que possibilite a inclusão de outras variáveis, como valores empenhados, liquidados e restos a pagar podem retratar o grau de execução orçamentária dos recursos previstos para custeio de políticas públicas e, conseqüentemente, podem contribuir para a análise da implementação e execução de tais políticas. Por fim, a comparação com orçamentos de outros entes subnacionais, em especial os governos estaduais, pode identificar tendências e padrões na composição orçamentária da federação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, C. R. DE; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Rev. Adm Pública**, v. 49, n. 1, p. 73–90, 2015.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44–66, 1996.
- ASSIS, L. G. B. DE. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do Parlamento**. Orientador: Enrique Ricardo Lewandowski. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009, 299p, Tese (Doutorado em Direito).
- BITTENCOURT, C. M.; RECK, J. R. Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas pública de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 12, n. 3, 2021.
- BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, 1997.
- CARVALHO, O. F. DE. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773–794, 2019.
- COSTA, G. P. C. L. DA; GARTNER, I. R. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. **Rev. Adm Pública**, v. 51, n. 2, p. 264–293, 2017.
- FARIAS, S. **Composição e evolução das despesas orçamentárias do Município de Florianópolis no período de 2003 a 2008**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009, 113p. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis).
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- HÖFLING, E. DE M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v. XXI, n. 55, p. 30–41, 2001.
- MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil : uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm Pública**, v. 47, n. 5, p. 1213–1242, 2013.
- MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do artigo 2º, e § 2º, do artigo 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182092>>. Acesso em: 06 fev. 2023.
- MORGADO, L. F. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Texto Para Discussão, n. 85, 2011.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in theory and practice**. 5th ed. Singapore: McGraw-Hill, 1989.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RIBEIRO, M. F. **Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros**. *Âmbito Jurídico*, v. 9, p. 2–5, 2011.
- RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009.

SANTA HELENA, E. Z. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, Temas de Interesse do Legislativo, n. 15, 2009.

SANTOS, F. R. DOS *et al.* O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Rev. Serv. Público**, v. 68, n. 1, p. 191–212, 2017.

SCHMITTER, P. C. Reflexões sobre o conceito de “Política”. **Rev. Dir. Públ e Ciência Política**, v. VIII, n. 2, 1965.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

SILVA, F. A. R. DA. A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 1, n. 2, p. 235–282, 1971.

SILVA, P. T. P. DE S. **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas**. Orientador: Karlo Eric Galvão Dantas. Brasília, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, 2012, 138p. Monografia (Especialização em Orçamento Público).

SILVA, R. A.; TEIXEIRA, E. A.; COSTA, T. DE M. T. DA. As políticas de previdência social sob a ótica do modelo incremental. **Nucleus**, v. 16, n. 2, p. 171–182, 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2021.