

O PAPEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Ivana Souto de Medeiros¹

RESUMO

A presente pesquisa situa-se no campo do Direito Orçamentário. Inicia pela análise dos aspectos teóricos que envolvem a noção de desenvolvimento e a identificação dos fundamentos do desenvolvimento nacional na Constituição Federal de 1988. Investiga o papel do orçamento público na realização do desenvolvimento nacional. Sob a perspectiva do Estado Regulador e da intervenção estatal na ordem econômica, analisa a contribuição do orçamento na alocação de recursos (função alocativa), estabilização da economia (função estabilizadora) e correção de distorções na distribuição de renda (função distributiva). Enfatiza o papel redistributivo do orçamento, identificado como pano de fundo de debate e definição de prioridades para canalização de gastos públicos, atuando na redistribuição de riquezas de forma equitativa entre os diversos setores da sociedade. Conclui que o orçamento é importante instrumento para o alcance do desenvolvimento nacional, na medida em que auxilia o Estado na sua ação interventiva, destacando-se como poderoso instrumento de redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Orçamento. Redistribuição de renda. Redução das desigualdades sociais. Desenvolvimento Nacional.

1 INTRODUÇÃO

A atividade financeira do Estado e, particularmente, o orçamento público, podem ser analisados sob vários prismas – econômico, político, jurídico e técnico. Por isso, o estudo desse fenômeno e do instrumento que o materializa não é exclusivo da ciência jurídica, deles se ocupando outras ciências afins – a Ciência das Finanças, a Economia, a Política, a Contabilidade, dentre outras.

Embora seja deveras claro o aspecto jurídico do orçamento público e sua repercussão na atividade financeira do Estado, a Ciência do Direito não tem conferido a necessária ênfase a esse assunto. A enorme quantidade de livros e periódicos em matéria de Direito Tributário, comparada à tímida produção científica em Direito Financeiro, especialmente no ramo do Direito Orçamentário, revela que a atividade de obtenção de receitas pelo Estado tem ocupado desproporcionalmente a atenção do estudioso da atividade financeira estatal.

Pouco se discute como o manejo do orçamento público, em uma perspectiva jurídica,

¹ Pós-graduanda em Direito Tributário pela UFRN.

pode contribuir para o desenvolvimento nacional e a consequente alteração das estruturas socioeconômicas que ainda assolam a realidade do Brasil. Ao que parece, a interdisciplinariedade do assunto afugenta os acadêmicos habituados ao estudo dogmático do Direito.

A pouca expressão que o debate jurídico sobre o orçamento possui na atualidade cria empecilhos à exploração dos incontáveis benefícios que esse instrumento pode trazer em matéria de desenvolvimento. Não bastasse isso, abre caminho para que outras teorias – nem sempre comprometidas com o efetivo desenvolvimento da nação – apropriem-se do conhecimento sobre o assunto, passando a ditar as regras da elaboração e execução orçamentárias na prática.

Nesse contexto, não é só necessário, mas também urgente que a ciência jurídica avoque para si a discussão sobre o potencial do orçamento público na promoção do desenvolvimento nacional, explorando-o como instrumento jurídico capaz de viabilizar a concretização de objetivos preconizados pela Constituição Federal de 1988.

A imperatividade e exigibilidade próprias do Direito realçam a importância das normas jurídicas que fundamentam e disciplinam a atividade orçamentária, colocando-as no foco da questão da materialização dos programas e metas desenvolvimentistas.

2 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Desenvolver, originada do latim *involvere*, é palavra polissêmica. Dentre os significados que mais se aproximam da ideia de desenvolvimento como um direito ou um processo perpetrado por determinado Estado, destaca-se o de melhoria, aperfeiçoamento.

O desenvolvimento, no processo de asserção dos direitos humanos, foi formulado como um direito de terceira dimensão, fundado na fraternidade ou solidariedade. Essa dimensão de direitos veio a tutelar interesses de natureza coletiva, imprevisíveis antes da ruptura de paradigmas ocasionada pelas duas grandes guerras mundiais e o declínio do neocolonialismo.

Esses eventos favoreceram a massificação de conflitos e o surgimento de novos grupos sociais, o que redundou na criação de um novo paradigma de proteção de direitos fundamentais: a tutela coletiva (MEDEIROS, 2014). Tais eventos descortinaram uma realidade que até então não se encontrava na pauta de discussão dos organismos internacionais: a situação de extrema pobreza de muitas nações, ditas subdesenvolvidas.

Nesse contexto, iniciou-se no plano internacional um esforço no sentido de discutir soluções para as mazelas enfrentadas por uma série de países, com vistas a que estes pudessem atingir o padrão de desenvolvimento ostentado por outros poucos.

A doutrina brasileira contemporânea que se debruça sobre o direito ao desenvolvimento privilegia a realidade do país e os instrumentos nacionais capazes de operar mudanças em sua estrutura socioeconômica – fundados, notadamente, na Constituição Federal de 1988. Rejeita veementemente a ideia de que o desenvolvimento encerra-se no crescimento econômico, meramente quantitativo, condicionando-o à correção dos problemas sociais graves originados desse crescimento.

Nesse sentido, assevera-se que o desenvolvimento “[...] envolve uma série infindável de modificações de ordem qualitativa e quantitativa, de tal maneira e conduzir a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade” (NUSDEO, 2010, p. 353). No mesmo viés, pode-se afirmar que “[...] a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente” (GRAU, 2007, p. 216).

É possível identificar uma relação de interdependência entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, considerando que “[...] o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais” (BERCOVICI, 2006, p. 28).

O desenvolvimento também é tratado como um processo de natureza qualitativa que opera modificações socioeconômicas e pressupõe “[...] alterações de fundo que irão conferir a tal processo a característica da sustentabilidade, entendida esta como a capacidade de manutenção das condições de melhoria econômica e social e de continuidade do processo” (RISTER, 2007, p. 36).

Avança-se no estudo desse objeto, aproximando a ideia de desenvolvimento à de

realização dos direitos humanos. Trata-se de realidades que se complementam, na medida em que “[...] o reconhecimento dos direitos humanos depende estreitamente do grau de desenvolvimento dos povos, mas não há, reversivamente, desenvolvimento autêntico sem o progressivo respeito aos direitos humanos” (COMPARATO, 1989, p. 55).

Lançadas estas bases, é possível construir a noção de desenvolvimento que irá embasar o presente trabalho. Por seu turno, o desenvolvimento é um processo sustentável que implica melhorias em todos os âmbitos de uma dada realidade, não só no campo econômico, onde se traduz em crescimento, mas também no social, político e cultural. Deve, necessariamente, operar mudanças nas estruturas da sociedade, corrigindo as desigualdades entre indivíduos através da garantia de liberdades e fruição de direitos fundamentais. Enquanto direito, dotado de imperatividade, há de contar com instituições e instrumentos capazes de assegurar-lhe a eficácia.

2.1 A Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento nacional

A Constituição Federal de 1988 institucionaliza um Estado Regulador, que intervém na economia para coordenar as relações privadas que se travam no mercado, a fim de evitar os efeitos deletérios do liberalismo clássico. Embora se funde no sistema econômico capitalista, estabelece metas sociais que devem ser cumpridas no sentido de amenizar os problemas causados pelo próprio capitalismo e distribuir as riquezas conquistadas entre toda a população (GRAU, 2007).

Conforme já assinalado, o crescimento econômico aliado à persecução de metas sociais está na base da noção contemporânea de desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988, como será demonstrado, incorporou em seu texto essa noção de desenvolvimento, imprimindo-a no modelo estatal vigente.

O desenvolvimento nacional é mencionado já no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 como algo a ser assegurado pelo Estado Democrático então constituído e figura expressamente como um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, II). Do núcleo da Constituição, irradia-se para um sem-número de normas constitucionais, reputando-se inequívoco componente ideológico do documento em questão.

A força ideológica que o desenvolvimento exerce no ordenamento jurídico brasileiro adquire maior relevância quando se considera que o país viveu, se é que ainda não vive, o fenômeno do subdesenvolvimento no cenário capitalista. É fato que, sem embargo dos notáveis avanços experimentados pelo país no campo econômico e até mesmo social, não se

pode afirmar que o Brasil é uma nação efetivamente desenvolvida.

Com efeito, somando-se a questões econômicas decorrentes de sua industrialização tardia, como a escassez de recursos para investimentos, ausência de um mercado interno e déficit público, o Brasil subdesenvolvido é marcado por profundos problemas sociais (RISTER, 2007). A fome, a pobreza, a má distribuição de renda e uma sorte de outros tipos de desigualdades são marcas que, até hoje, maculam a sociedade brasileira e demandam do Estado medidas resolutivas urgentes.

O próprio crescimento econômico sob a ótica capitalista, aliás, é capaz de aprofundar essas desigualdades, aumentando o hiato que separa as classes mais ricas das mais pobres. Questões como a ascendente urbanização e a explosão demográfica, consequências do crescimento econômico, podem alimentar a pobreza e a marginalização (NUSDEO, 2002). Ademais, sem uma política redistributiva eficaz, a acumulação de riquezas por uma classe dominante tende a acentuar problemas de distribuição de renda, eliminando possibilidades de mobilidade social aos indivíduos (SINGER, 1978).

É nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 assume o desenvolvimento nacional como meta a concretizar, enfrentando os problemas socioeconômicos que afligem a realidade do país. Traz consigo um propósito revolucionário, de alterar o *status quo*, mediante a realização de objetivos voltados à ordem econômica e social (FONSECA, 2004). Apesar de acatar o sistema capitalista, gerador das contingências sociais apontadas, lança mão de uma série de instrumentos dispostos a humanizá-lo (SILVA, 2003).

Diante disso, a Constituição Federal de 1988 elege como fundamentos da República Federativa do Brasil a soberania (art. 1º, I), a cidadania (art. 1º, II), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV) e o pluralismo político (art. 1º, V). A dignidade humana constitui o núcleo de onde irradiam os direitos humanos (GRAU, 2007), cuja fruição, como já ressaltado, é elemento relevante para a realização do desenvolvimento.

Ao lado do grande propósito de realizar o desenvolvimento nacional, a Constituição Federal de 1988 estabelece outras metas afins que contribuem para a consecução dessa tarefa. Nesse sentido, são também objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e a promoção do bem de todos, sem quaisquer preconceitos ou outras formas de discriminação (art. 3º, IV).

Com a finalidade de instrumentalizar esses objetivos, a Constituição Federal de 1988 inaugura a ordem econômica e a ordem social. Ambas são profundamente influenciadas pelo

propósito do desenvolvimento, que se exprime através de princípios e outras normas constitucionais.

A ordem econômica, embora preserve a premissa capitalista da livre iniciativa, volta-se a um modelo de bem-estar baseado nos ditames da justiça social (art. 170, *caput*) (GRAU, 2007). Nesse sentido, ao lado de princípios que conservam o capitalismo, como a propriedade privada (art. 170, II) e a livre concorrência (art. 170, IV), estabelece preceitos que devem neutralizar os seus efeitos negativos – por exemplo, a função social da propriedade (art. 170, III), a defesa do consumidor (art. 170, V) e do meio ambiente (art. 170, VI) e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 170, VII).

A ordem social, por sua vez, tem como objetivo expresso o bem-estar e a justiça social (art. 193). Nesse mister, conta com uma rede de proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição, destacando-se o Sistema Universal de Saúde – SUS (art. 196 a 200), a previdência social (art. 201 e 202) e a assistência social (art. 203 e 204).

Não é propósito desse trabalho esmiuçar todos os dispositivos constitucionais que concernem ao desenvolvimento nacional, cumprindo-lhe apresentar seu núcleo fundamental para, então, prosseguir com os aspectos que revelam o papel do orçamento público na sua promoção. Nessa perspectiva, interessarão em particular dois aspectos constitucionais pertinentes ao desenvolvimento: a redistribuição de riquezas e o planejamento estatal.

A redistribuição de riquezas, enquanto meta constitucional, está intimamente imbricada com o princípio da ordem econômica de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 170, VII), elevado a objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III). Embora não o diga de forma expressa, ao prever a redução das desigualdades sociais e regionais, a Constituição preconiza que os frutos do desenvolvimento sejam equitativamente distribuídos entre toda a população, o que implica transferir recursos de um setor para outro da sociedade. A melhoria na distribuição de renda do país e o conseqüente aumento do impacto do crescimento econômico são fatores que contribuem para uma redução significativa dos níveis de pobreza (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Salomão Filho (2002), formulando uma teoria jurídica sobre o desenvolvimento, aponta a redistribuição preconizada pelo art. 170, VII da Constituição Federal de 1988 como princípio regulatório desenvolvimentista. Considerando que os particulares e o mercado jamais atuarão de forma distributiva, o autor aponta a redistribuição de riquezas como função primordial do novo modelo de Estado Regulador.

A redistribuição de riquezas, portanto, é função primordial do Estado contemporâneo que persegue uma meta desenvolvimentista, na medida em que essa tarefa reflete

positivamente na correção das desigualdades sociais e regionais. Consoante já apontado, o desenvolvimento nacional não se enclausura no crescimento econômico, porquanto este não beneficia naturalmente toda a sociedade. Não há desenvolvimento sem a mudança nas estruturas sociais de uma nação, com uma melhoria da qualidade de vida da população em geral.

O ponto de partida para instrumentalizar a redistribuição de renda no Brasil está no planejamento estatal. Bercovici (2006) vê no planejamento o meio mediante o qual o Estado pode atuar na alteração das estruturas socioeconômicas do país, bem como na distribuição e descentralização da renda, de forma a integrar toda a população.

O núcleo jurídico do planejamento no Brasil encontra-se no art. 174 da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo constitucional, integrante do título da Ordem Econômica, aponta o planejamento como uma das funções do Estado em sua atuação no âmbito da economia. Prevê que o planejamento é determinante para o Poder Público e indicativo para os setores privados.

O planejamento guarda estreita relação com o desenvolvimento nacional, na medida em que busca viabilizar o atendimento dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, conferindo racionalidade e eficiência a essa atividade (GRAU, 2007). O próprio art. 174 da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo primeiro, prevê a edição de lei que estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional, em compatibilidade com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

A redistribuição de riquezas e o planejamento que a racionaliza são, portanto, dois grandes pilares do desenvolvimento na Constituição Federal de 1988, que se propõe transformadora da realidade vigente.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O orçamento público é visto como a manifestação numérica da atividade financeira do Estado, na medida em que quantifica os recursos disponíveis para a realização de seus fins (SILVA, 2007). Esse instrumento formaliza a vida financeira do país, porquanto estima as receitas necessárias e autoriza as despesas correspondentes para assegurar a execução dos programas elaborados pelo ente estatal (BALEIRO, 2012).

A peça orçamentária contemporânea traduz-se em um orçamento-programa, integrado ao planejamento estatal, cuja função consiste em viabilizar os meios materiais necessários à

realização da atividade planejada do Estado (SILVA, 1973). Dessa forma, transformou-se em poderoso instrumento de ação política, chegando-se a afirmar que “[...] o orçamento, depois da própria Constituição, apresenta-se como o tão mais importante na vida de uma nação” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 282).

O exame do orçamento pode ser efetivado mediante diversos prismas – econômico, político, jurídico e técnico. Sob o aspecto econômico, o orçamento é analisado segundo os reflexos que a política fiscal exerce sobre a conjuntura econômica e vice-versa (BALEEIRO, 2012). Numa perspectiva política, somando-se à questão da decisão e análise de prioridades, constitui instrumento de fiscalização e controle da Administração Pública, cujas despesas deverão estar adstritas ao que está previsto na peça orçamentária (TORRES, 2013). O viés jurídico aponta para questões atinentes à natureza jurídica do orçamento, às normas que disciplinam a atividade orçamentária e aos direitos envolvidos (LEITE, 2011). Finalmente, no prisma técnico, estudam-se os aspectos contábeis que circundam a elaboração e execução do orçamento (LEITE, 2011).

No presente trabalho, sem embargo do relevo dado à sua perspectiva jurídica, não serão dispensados os demais aspectos que circundam a análise do orçamento. Aliás, o exame interdisciplinar desse instrumento legal enriquece a compreensão de sua importância na atualidade e oferece subsídios que contribuem para a construção de uma teoria jurídica em torno do manejo do orçamento para a concretização de objetivos constitucionais.

O exame do orçamento público sob a perspectiva desenvolvimentista impõe breve digressão sobre o atual modelo de Estado brasileiro e aos fundamentos do desenvolvimento nacional na Constituição Federal de 1988.

Superadas as omissões do Estado Liberal e os excessos do Estado Intervencionista, fundou-se no Brasil um Estado Regulador sob a égide da ideologia neoliberal numa economia globalizada (BONAVIDES, 2013). A atual demanda por efetivação de direitos e implementação de programas constitucionais conduziu à rediscussão das bases neoliberais desse mais recente modelo estatal, compelindo-o a assumir nuances sociais (BONAVIDES, 2008).

A Constituição Federal de 1988 oferece os elementos necessários ao enfrentamento dos efeitos deletérios do sistema capitalista, mantido no Estado brasileiro por exigência da ideologia neoliberal. Esses elementos, de inquestionável força normativa, impõem ao ente estatal uma série de deveres para com a sociedade, assegurando que nenhum de seus membros fique à mercê da partilha dos frutos do crescimento econômico. A conversão desses frutos em benesses para a sociedade conduz ao desenvolvimento nacional, um dos grandes objetivos

preconizados para a República Federativa do Brasil.

Nesse panorama, a intervenção do Estado Regulador na ordem econômica assume grande relevância. A intervenção estatal na economia, mesmo no sistema capitalista, é vista hoje como uma necessidade para a construção de uma sociedade justa e igualitária e o alcance do desenvolvimento (TAVARES, 2011). Atuando na correção das falhas de mercado - que dizem respeito a problemas que essa instituição não consegue resolver através das regras de seu funcionamento (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011) - e no enfrentamento dos ciclos econômicos - os quais se relacionam a movimentos periódicos e alternados de expansão e contração da economia (SANDRONI, 1999) -, o Estado estabiliza a economia capitalista e retifica as distorções que o crescimento desordenado provoca, inclusive no plano social (SILVEIRA NETO, 2013).

O Estado, em sua ação interventiva, exerce três grandes funções sobre a economia, quais sejam: a realização de ajustes na alocação de recursos (função alocativa); a manutenção da estabilidade econômica (função estabilizadora); e a correção de problemas na distribuição de renda (função distributiva) (BEZERRA FILHO, 2012).

Como ver-se-á a seguir, o orçamento público integra o exercício de todas essas funções estatais e o manejo desse instrumento pode corroborar para o desenvolvimento nacional, mormente com relação à função distributiva.

A função alocativa refere-se à atuação do Estado para o suprimento de necessidades por bens que, por sua natureza, não podem ou não são suficientemente oferecidos pelos mecanismos do mercado (MUSGRAVE, 1973). Trata-se, em linhas gerais, de bens públicos cuja oferta pode manifestar inviabilidade econômica para os particulares, seja pela exigência de elevados custos e a incerteza de retorno nos investimentos realizados (BEZERRA FILHO, 2012), seja pela impossibilidade de serem comercializados. O ente estatal, nesse contexto, assume a responsabilidade pela prestação ou incentivo ao fornecimento desses tipos de bens, corrigindo a alocação de recursos que o mercado, normalmente, não destinaria à sua oferta.

É principalmente por intermédio de serviços públicos e obras que o Estado fornece (direta ou indiretamente) os bens acima referidos – segurança pública, serviço judiciário, serviço postal, iluminação pública, sistema único de saúde, assistência social, regime geral de previdência social etc. Trata-se, portanto, de bens que visam a satisfazer necessidades de toda a coletividade.

A atividade financeira do Estado, racionalizada pelo orçamento, é peça-chave no atendimento das necessidades públicas, na medida em que fornece os recursos necessários para o seu financiamento (BONESSO, 2012). Dessa forma, o orçamento público é

instrumento fundamental para o exercício da função alocativa estatal, por viabilizar a previsão de receitas e a aplicação das despesas necessárias para o atendimento desse mister.

Não há dúvida de que a atuação orçamentária na alocação de recursos para a prestação de serviços públicos e construção de obras contribui para o desenvolvimento nacional. Isso porque esses serviços e obras fomentam o crescimento econômico e proporcionam o bem-estar da coletividade, pressupostos para a construção de uma nação desenvolvida.

A função estabilizadora da ação estatal, como o próprio nome sugere, propugna pela manutenção da estabilidade da economia, neutralizando os efeitos dos chamados ciclos econômicos. No exercício dessa função, por intermédio de sua política fiscal, o Estado visa ao atingimento de quatro objetivos, quais sejam: “manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamento e razoável taxa de crescimento econômico” (GIACOMONI, 2012, p. 26).

O orçamento, nesse particular, atua como importante mecanismo de estabilização econômica mediante o manejo do dispêndio público, que constitui um dos melhores instrumentos de intervenção do Estado na economia (SILVEIRA NETO, 2012). Em suma, em épocas de recessão econômica e inibição do crédito, o Estado aumenta os gastos públicos para aquecer a economia e provocar a retomada de seu crescimento; passado o momento de crise, o ente estatal reduz as despesas para conter a inflação e retomar o equilíbrio. A essa política estatal dá-se o nome de gasto anticíclico, que implica a alternância de orçamentos deficitários em períodos de crise e orçamentos superavitários em momentos de prosperidade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A atuação do orçamento público na função de estabilização da economia também pode corroborar para a promoção do desenvolvimento, embora em termos mais restritos. Consoante já elucidado, a noção de desenvolvimento inclui a de crescimento econômico, sendo este um dos objetivos da função estabilizadora do Estado em sua intervenção na ordem econômica.

Finalmente, chega-se à função distributiva, forma de atuação estatal que mais se afina à noção contemporânea de desenvolvimento, a qual exige melhora nos indicadores sociais de uma nação. O desenvolvimento é visto, hoje, como uma meta de caráter qualitativo que transcende o crescimento meramente quantitativo da economia do país.

Sob esse prisma, o Estado atua na correção de questões sociais e econômicas que refletem de maneira negativa na distribuição de renda entre vários segmentos da sociedade (BEZERRA FILHO, 2012). Sabe-se que um dos efeitos do sistema capitalista é a concentração de riquezas nas mãos de um pequeno grupo de pessoas em detrimento da exclusão social de muitos indivíduos.

O orçamento público revela-se como importante aliado na tarefa redistributiva empreendida pelo Estado. É no seio da elaboração orçamentária que será travado o debate sobre a definição de prioridades e identificação dos segmentos sociais mais carentes de recursos, subsidiando as decisões políticas atinentes à escolha das necessidades que serão contempladas pelos gastos públicos. Esta é uma oportunidade crucial para que o Estado atue na correção das distorções de renda geradas pelo sistema capitalista, redistribuindo riquezas de forma equitativa entre os mais diversos setores da sociedade.

A função distributiva do Estado pela via do orçamento, como menciona Baleeiro (2012), foi explicada por Laufenburger mediante a formulação da chamada teoria do filtro. De acordo com essa teoria, o orçamento funciona como um sistema que aspira riquezas dos particulares e, como um filtro, confere-lhes configuração e destinação diversas, redistribuindo-as por diferentes segmentos sociais.

Diante disso, não resta dúvida de que o orçamento desempenha tarefa fundamental no exercício da função distributiva, instrumentalizando a realocação de recursos na sociedade para desfazer o efeito capitalista da concentração de rendas. Com razão, portanto, afirma-se que “no Estado Democrático e Social de Direito a redistribuição de rendas encontra a sua mais expressiva fonte no orçamento público [...]” (TORRES, 2013, p. 99).

Essas considerações sinalizam a importância do efeito redistributivo do orçamento em termos de desenvolvimento nacional. Conforme já asseverado, a distribuição equitativa dos frutos do crescimento econômico entre todos os membros do corpo social está na base da noção contemporânea de desenvolvimento. A própria Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas inclui em sua definição de desenvolvimento a “[...] distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, p. 01).

Não se olvide que as correções na distribuição de renda promovidas pelo orçamento podem introduzir significativas melhorias de indicadores sociais, na medida em que destinam recursos para setores da sociedade inicialmente excluídos do processo de desenvolvimento de uma nação. Nesse sentido, o orçamento público pode exercer profundos reflexos na qualidade de vida do cidadão, “[...] ao captar recursos de onde se tem mais repassando para as áreas mais carentes da sociedade brasileira, onde se tem menos” (SILVEIRA NETO, 2013b, p. 136).

O panorama traçado demonstrou como o orçamento público pode auxiliar o Estado na intervenção na economia, contribuindo no exercício das funções de alocação de recursos, estabilização econômica e redistribuição de renda. Indicou, outrossim, de que forma a atuação

orçamentária pode contribuir para o desenvolvimento nacional, com ênfase para o seu efeito redistributivo.

Propostas essas linhas, resta prosseguir na presente abordagem com a análise dos fundamentos jurídicos que não só legitimam, mas conferem ao orçamento público a imperatividade necessária para atuar como efetivo instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. A Constituição Federal de 1988, enquanto norma-matriz do ordenamento jurídico, é o ponto de partida para esse exame.

Na seção anterior, ao estudar os traços do desenvolvimento no texto constitucional, foram identificados dois grandes pilares erigidos sobre os objetivos fundamentais da República e os princípios que regem a ordem econômica: a redistribuição de renda e o planejamento que a racionaliza.

O propósito de redistribuição de renda no Brasil, como foi visto, encontra-se encartado no art. 170, VII da Constituição Federal de 1988, o qual elege como princípio da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais. Esse princípio mantém sintonia fina com os objetivos da República Federativa do Brasil, mormente com relação à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Os aludidos dispositivos constitucionais oferecem embasamento jurídico ao manejo do orçamento público como instrumento de redistribuição de renda e promoção do desenvolvimento. O constituinte brasileiro, ao inserir na Constituição as normas supracitadas, impôs ao Estado o dever de promover a redistribuição de riquezas em sua atuação no domínio econômico. Dessa forma, a meta redistributiva há de ser obrigatoriamente observada na elaboração do orçamento, sobretudo no momento da definição das despesas públicas.

O planejamento aparelha o Estado com os instrumentos necessários à concretização de seus propósitos, dentre os quais o redistributivo, constituindo elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento nacional. Ao planejar sua atuação, o ente estatal converte os objetivos constitucionais em programas de ação de viés econômico e social, bem como assegura os meios para que eles sejam concretizados na prática.

O planejamento estatal, como já ressaltado, encontra fundamento no art. 174 da Constituição Federal de 1988. O citado dispositivo, na maneira como está formulado, cria para o ente estatal a obrigação de garantir o desenvolvimento nacional mediante sua atuação na economia (SILVEIRA NETO, 2012), exercendo, dentre outras funções, a de planejamento. O Estado, portanto, tem o dever de planejar para cumprir o seu propósito desenvolvimentista (SILVA, 2004).

Não se olvide que o art. 174 da Constituição estabelece ainda que o planejamento é determinante para o setor público, de modo que, além de ter o dever de planejar sua ação, o Estado vincula-se ao cumprimento do que foi programado. A atividade de planejamento é submetida ao princípio da legalidade, porquanto o plano está consubstanciado em lei devidamente aprovada pelos representantes do povo. Por isso, os governantes devem atuar com observância aos recursos e prioridades estabelecidos no plano, o que deve afastar as hipóteses de desvios e privilégios odiosos na Administração Pública (BERCOVICI, 2006b).

O orçamento público, em sua atual concepção de orçamento-programa, está intimamente imbricado com o planejamento nacional (MARQUES NETO; QUEIROZ, 2006). No contexto de um modelo estatal que se preocupa com o crescimento econômico sem descuidar do bem-estar social, o planejamento deve fundamentar e acompanhar a elaboração orçamentária, de forma a assegurar os recursos materiais necessários à execução dos programas de ação formulados pelo Estado (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A atividade orçamentária do Estado é baseada no planejamento e as três peças que compõem o orçamento público (o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual) devem compatibilizar-se com o planejamento global (TORRES, 2013). Essa relação, aliás, encontra-se expressa no art. 165, §4º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

De fato, as leis orçamentárias apresentam na atualidade um marcante viés planificador. Estabelecem metas, diretrizes e objetivos afinados com os programas constitucionais de desenvolvimento, providenciando a previsão de receitas e a autorização de despesas necessárias para concretizá-los (SILVA, 1973). O plano plurianual é a expressão mais genuína dessa relação, constituindo ele mesmo um instrumento de planejamento conjuntural do desenvolvimento do país (TORRES, 2013).

Ainda sobre a íntima relação existente entre o planejamento e o orçamento público, é possível citar a disciplina trazida pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. O aludido diploma, em seu art. 7º, prevê que a ação governamental será pautada no planejamento do desenvolvimento nacional, baseando-se em instrumentos básicos, dentre os quais, o “orçamento-programa anual” (BRASIL, 1967).

No âmbito do planejamento estatal, portanto, o orçamento público sagra-se como relevante instrumento de promoção do desenvolvimento nacional, subsidiando a ação do Estado na alocação de recursos, estabilização da economia e, sobretudo, na redistribuição de

riquezas entre os mais diversos setores da sociedade. Por tal razão, Sabbag (2006) elege o planejamento e o orçamento, juntos, como instrumentos para a construção de uma realidade melhor para o Brasil.

4 CONCLUSÃO

O desenvolvimento é um processo sustentável que implica melhorias em todos os âmbitos de uma dada realidade – econômico, social, político e cultural. Esse processo demanda a justa distribuição dos frutos do crescimento econômico entre todos os membros da coletividade. Deve, necessariamente, operar mudanças nas estruturas da sociedade, corrigindo as desigualdades entre indivíduos através da garantia de liberdades e fruição de direitos fundamentais.

A redistribuição de riquezas e o planejamento que a racionaliza são dois grandes pilares do desenvolvimento na Constituição Federal de 1988, que se propõe transformadora da realidade vigente.

A primeira deve atuar diretamente sobre a redução das desigualdades sociais e regionais, assegurando que os frutos do crescimento econômico sejam partilhados por toda a coletividade. O segundo, por sua vez, aparelha o Estado com os instrumentos necessários à concretização dos objetivos traçados no texto constitucional, os quais convergem para o desenvolvimento da nação.

O orçamento público, enquanto instrumento que formaliza e racionaliza a atividade financeira estatal, colabora com a promoção do desenvolvimento nacional. Auxiliando o Estado na sua ação interventiva em todos os seus aspectos (alocativo, estabilizador e distributivo), destaca-se como poderoso instrumento de redistribuição de renda.

Sob o prisma redistributivo, onde revela o seu maior potencial desenvolvimentista, o orçamento atua na realocação de riquezas entre os diversos setores da sociedade mediante o manejo eficiente do gasto público. Viabiliza, com isso, a aquisição de melhores condições de vida para a população, por interferir na correção de desigualdades sociais e erradicação da pobreza.

É no âmbito do planejamento estatal, legitimado pelo art. 174 da Constituição Federal de 1988, que o orçamento público subsidia a ação do Estado na persecução do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Desenvolvimento, Estado e Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins et al. (Org). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2012.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado neoliberal ao Estado Neo-social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, nov./2008. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0611200809.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Curso de direito financeiro moderno**. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 05 fev. 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito econômico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins et al. (Org). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, Ivana Souto de. Análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da ação civil pública em matéria tributária. **Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, ano 3, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/revistaeletronicamprn/abrir_artigo.asp?cod=1046>. Acesso em: 03 fev. 2014.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo de economia governamental. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas; Brasília: INL, 1973.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. 4 dez. 1986. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SABBAG, César. **Orçamento e desenvolvimento**: recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas. Campinas: Millennium, 2006.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: _____ (Coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais**: leis orçamentárias como instrumento de implementação. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. O regime jurídico da despesa pública brasileira e as ações fiscais anticíclicas de Governo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 101, n. 918, abr./2012.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A instrumentalidade da atividade financeira do Estado como indutora do desenvolvimento econômico: o papel dos incentivos fiscais na

promoção da livre concorrência e da livre iniciativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, jan./mar. 2013.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A livre concorrência e a livre-iniciativa como instrumentos de promoção do desenvolvimento: a função estabilizadora da intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, abr./jun. 2013.

SINGER, Paul. Desenvolvimento e repartição de renda no Brasil. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 19 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

LE ROLE DU DEVELOPPEMENT PUBLIC BUDGET RÉUNION NATIONALE

RÉSUMÉ

La présente recherche se situe au niveau du Droit Budgétaire. Elle commence par l'analyse des aspects théoriques qui implique la notion de développement et l'identification des fondements de développement national dans la Constitution Fédérale de 1988. Elle enquête le rôle du budget public dans la réalisation du développement national. Sous la perspective de l'État régulateur et de l'intervention de l'État dans l'ordre économique, elle analyse la contribution du budget dans l'allocation de ressources (fonction allocative), la stabilisation de l'économie (fonction stabilisatrice) et la correction des distorsions dans la distribution du revenu (fonction distributive). Elle met en relief le rôle redistributif du budget, en identifiant comme toile de fond de débat et définition de priorités pour la canalisation de dépenses publiques, en agissant dans la redistribution de richesses de façon équitable entre les divers secteurs de la société. On conclut que le budget est un important outil pour atteindre le développement national, dans la mesure où il aide l'État dans son action d'intervention, en se montrant un puissant outil de réduction des inégalités sociales.

Mots-clé: Budget; Redistribution du revenu; Réduction des inégalités sociales; Développement National.