



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**FABIANO CAMARGO DA SILVA SANTOS**

**VEDAÇÃO AO RETROCESSO E RESERVA DO POSSÍVEL: UM  
ESTUDO DIALÓGICO**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

FABIANO CAMARGO DA SILVA SANTOS



**VEDAÇÃO AO RETROCESSO E RESERVA DO POSSÍVEL: UM  
ESTUDO DIALÓGICO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA** Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra Elizângela Mara  
Carvalho

**PATO BRANCO**

**2014**



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

### VEDAÇÃO AO RETROCESSO E RESERVA DO POSSÍVEL: UM ESTUDO DIALÓGICO

Por

**Fabiano Camargo da Silva Santos**

Esta monografia foi apresentada às 19:40hs do dia 24 de Outubro de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

---

Prof<sup>a</sup>. Dra Elizângela Mara Carvalheiro  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientadora)

---

Prof Me. Herus Pontes  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof. Dr. Neimar Follmann  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico este trabalho ao meu avô paterno, José Carlos Ferraz da Silva Santos (*in memoriam*), pois, mesmo sem tê-lo conhecido pessoalmente, me deixou como herança o apreço pela coisa pública, me ensinando que, respeito e amor ao próximo devem sempre estar acompanhados de força de vontade.

## AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

À minha esposa, a qual sem ela essa conquista não seria possível.

Aos meus pais, pela orientação, dedicação e incentivo nessa fase do curso de pós-graduação e durante toda minha vida.

À minha orientadora professora Dra Elizângela Mara Carvalheiro, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus* Pato Branco.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço ao Dr. Bruno Grego-Santos que sempre me iluminou com suas ideias e forma de pensar.

Agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa,  
nunca tem medo e nunca se arrepende.  
(LEONARDO DA VINCI).

## RESUMO

SANTOS, Fabiano Camargo da Silva. Vedação ao retrocesso e reserva do possível: um estudo dialógico. 2014. 34 fls. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

O mundo passa atualmente por um momento de crise. Está cada vez mais caro e complexo garantir os direitos mínimos à população, exigindo muito mais capacitação e preparação dos gestores e legisladores diante de demandas ilimitadas e do orçamento limitado. A realidade da estrutura administrativa brasileira exige um grande empenho em planejamento, já que, implantar e manter as políticas públicas de forma a atender a necessidade da população, observando as leis vigentes, é um desafio a ser vencido. “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível” são temas que geram discussões importantes no âmbito da administração pública brasileira, pois sua interpretação e aplicação podem impactar diretamente as ações dos gestores públicos e legisladores, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal. Mediante essa justificativa, o presente estudo tem por objetivo analisar os termos “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível” e seu uso na Administração Pública, assim como, abordar a implantação e manutenção das políticas públicas considerando um orçamento possível, baseando-se na Lei de Responsabilidade Fiscal e evidenciar a necessidade do planejamento, de forma a proporcionar um diálogo entre “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível”. O método utilizado foi estudo bibliográfico exploratório. Neste estudo, não foram colocados à prova os dados coletados, mas foram exploradas teorias que podem até parecer contra dizes, mas podem, por meio de planejamento, ser instrumento de colaboração à eficiência e eficácia das ações dos gestores públicos. Os resultados desta pesquisa permitem observar que não é possível manter progressivamente políticas públicas sem que haja recursos disponíveis, ou seja, mesmo nos controles financeiros mais simples, a coerência entre o que se ganha e o que se gasta é fundamental. Em suma pode-se dizer que é necessário um ambiente de diálogo entre os diferentes atores envolvidos na administração pública de forma a propiciar um planejamento adequado para a implantação e manutenção das políticas públicas que atendam com eficiência, eficácia e efetividade as demandas sociais.

**Palavras-chave:** reserva do possível; vedação ao retrocesso; políticas públicas; lei de responsabilidade fiscal; planejamento.

## ABSTRACT

SANTOS, Fabiano Camargo da Silva. Prohibition of retrogression and Reserve of Possible: a dialogical study. 2014. 34 fls. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

The world is currently undergoing a moment of crisis. It is increasingly expensive and complex to guarantee minimum rights to the population, requiring much more training and preparation of managers and legislators faced with unlimited demands and limited budget. The reality of the Brazilian administrative structure requires a strong commitment to planning, since, deploy and maintain public policies in order to attend the needs of the population, observing the laws, is a challenge to be overcome. "Prohibition of Retrogression" and "Reserve of the Possible" are themes that generate relevant within the Brazilian public administration discussions, because its interpretation and application can directly impact the actions of public managers and policymakers, be they federal, state or municipal level. By this reason, this study aims to examine the terms "Prohibition of Retrogression" and "Reserve of the Possible" and its use in Public Administration, as well as address the implementation and maintenance of public policies considering a possible budget, relying the Fiscal Responsibility Law and highlight the need for planning in order to provide a dialogue between "Prohibition of Retrogression" and "Reserve of the Possible". The method used was exploratory bibliographical study. In this study, the data collected were not put to the test, but were explored theories that may even seem opposites, but may, through planning, be a collaboration tool for the efficiency and efficacy of public managers actions. These results allow us to observe that it is not possible to progressively maintain public policies without available resources, in other words, even in the simplest financial controls, consistency between what you earn and what you spend is basic. In sum is possible to say that is necessary an ambience of dialogue between the different actors involved in public administration in order to provide adequate planning for the implementation and maintenance of public policies that attend with efficiency, efficacy and effectiveness the social demands.

**Keywords:** reserve of possible; prohibition of retrogression; public policies; fiscal responsibility law; planning.



## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....   | 09 |
| 1.1 JUSTIFICATIVA .....   | 10 |
| 1.2 OBJETIVOS .....   | 11 |
| 1.2.1 Objetivo Geral .....  | 11 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos .....   | 11 |
| <b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....  | 12 |
| 2.1 VEDAÇÃO AO RETROCESSO .....   | 12 |
| 2.2 RESERVA DO POSSÍVEL .....   | 14 |
| 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....   | 16 |
| 2.3.1 Políticas Públicas .....  | 16 |
| 2.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal .....  | 18 |
| <b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b> .....  | 21 |
| 3.1 TIPO DE PESQUISA E TÉCNICAS DA PESQUISA .....   | 21 |
| 3.2 COLETA DOS DADOS .....  | 22 |
| 3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....   | 23 |
| <b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....  | 24 |
| 4.1 INTERPRETAÇÃO LEGAL DOS TERMOS "VEDAÇÃO AO<br>RETROCESSO" E "RESERVA DO POSSÍVEL": A QUESTÃO DA<br>RESPONSABILIDADE SOCIAL..... | 24 |
| 4.2 VEDAÇÃO AO RETROCESSO E RESERVA DO POSSÍVEL:<br>NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO.....  | 25 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 30 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | 32 |

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo passa por um momento de crise. Ao que tudo parece, um ciclo de crises, hora num país ou continente, hora em outro. Mas o fato é que está cada vez mais caro garantir os direitos mínimos à população. Isso exige muito mais capacitação e preparação dos gestores e legisladores diante de demandas ilimitadas e orçamento limitado. São inúmeras as leis e regulamentos que gestores públicos e legisladores se deparam para exercerem suas atribuições, o que exige um grande empenho em planejamento. Implantar e manter as políticas públicas de forma a atender a necessidade da população e observar as leis vigentes é um desafio a ser vencido.

“Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível” são temas que geram discussões importantes no âmbito da administração pública brasileira, pois sua interpretação e aplicação podem impactar diretamente as ações dos gestores públicos e legisladores, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal. Dessa forma, a pergunta que se faz é: como a administração pública está utilizando os termos “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível” nas políticas públicas?

Primeiramente procurou-se abordar sobre os princípios da “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível”, que apresentam uma questão de equação econômica: as demandas são infinitas e os recursos são escassos. O princípio da “Vedação ao Retrocesso” é utilizado pelos gestores públicos quando da exigência de manutenção de políticas públicas. Este princípio versa que uma política pública, uma vez implantada, não pode mais ser retirada, ou seja, torna-se direito adquirido. Já o princípio da “Reserva do Possível”, é utilizado pelos gestores públicos quando da exigência da manutenção dos cofres públicos, observando as responsabilidades destes gestores quanto à observância das leis.

Em um segundo momento apresentou-se sobre Políticas Públicas, sua implementação e seu papel na administração pública e, como também, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, seus objetivos e suas implicações. Por fim, abordou-se sobre a necessidade de planejamento para conseguir resultados satisfatórios, principalmente, quando se trata de princípios como os da “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível”.

O método utilizado é o de revisão bibliográfica, no qual pretende-se levantar uma questão em particular que afeta os gestores no planejamento e na execução de suas responsabilidades: atender as infinitas demandas sociais dentro da legalidade do orçamento. Não se pretende colocar à prova os dados coletados, mas sim, trazer à tona teorias que podem até parecer contra dizes, mas que, talvez, por meio de planejamento, possam ser instrumento de colaboração à eficiência e eficácia dos gestores. Com isso, pretende-se motivar novas pesquisas e estudos mais aprofundados a respeito dessa temática.

### 1.1 JUSTIFICATIVA

O fato que permeia a realidade dos brasileiros é que, apesar dos direitos fundamentais sociais serem identificados e, determinado a sua aplicação pela Constituição Federal, isso é dificultado pela dimensão econômica ao qual se submetem o processo de efetivação das ações. Além disso, via de regra, a própria Constituição, não estabelece de maneira clara e específica, os meios e os montantes a serem direcionados a cada ação.

Dessa forma, os temas “Reserva do Possível” e “Vedação ao Retrocesso” apresentam uma questão de ordem econômica: as demandas são infinitas e os recursos são escassos. Para que as políticas públicas tenham resultados eficientes e eficazes, não se pode apenas pensar no que se propõem a fazer, mas também, em suas consequências, entre elas, o impacto no orçamento. E não há como pensar em impacto no orçamento sem falar na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mesmo nos controles financeiros mais simples, a coerência entre o que se ganha e o que se gasta é fundamental. Da mesma forma deve ocorrer na administração pública, principalmente, quando o assunto é Política Pública. A presente pesquisa é relevante para suscitar o interesse de novas pesquisas, mais aprofundadas, de forma a propiciar aos gestores públicos brasileiros informações necessárias para o bom desempenho de suas funções, oferecendo, assim, serviços adequados e condizentes com as demandas sociais.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O presente estudo tem, por objetivo geral, analisar os termos "Vedação ao Retrocesso" e "Reserva do Possível" e a sua aplicação na Administração Pública.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Analisar, com base na legislação, os termos "Vedação ao Retrocesso" e "Reserva do Possível";
- Abordar a implantação e manutenção das políticas públicas considerando um orçamento possível, baseando-se na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Evidenciar a necessidade do planejamento, de forma a proporcionar um diálogo entre "Vedação ao Retrocesso" e "Reserva do Possível".

+

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente estudo bibliográfico foi dividido em quatro partes, considerando uma abordagem dos temas: “Vedação ao Retrocesso”, “Reserva do Possível”, “Políticas Públicas e Lei de Responsabilidade Fiscal” e “Vedação ao Retrocesso e Reserva do Possível: Necessidade de Planejamento”. A escolha da estrutura do trabalho levou em consideração a importância dos temas abordados para a administração pública.

### 2.1 VEDAÇÃO AO RETROCESSO

É notório, no campo do Direito Constitucional, que, uma vez instituídos os direitos sociais, estes não podem sofrer retrocesso, ou seja, tornam-se direitos permanentes dos cidadãos, não deveriam ser revogados. Para Grego-Santos (2013, p.33), “o espectro de prestações sociais do Estado aos cidadãos constituiria repertório sempre crescente, que não poderia ser reduzido ou, nos termos da própria denominação, sofrer retrocesso”, a isso ele denomina “Vedação ao Retrocesso”.

Como efetiva concretização dos direitos fundamentais do indivíduo, a Constituição de 1988 estabelece, principalmente, entre o art. 1º e o 3º, princípios de valorização do trabalho, dignidade da pessoa humana, cidadania, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, etc. Entretanto, a sociedade brasileira se vê constantemente atacada pelo poder público quando seus direitos mínimos não lhe são garantidos. É justamente nesse ponto de crise entre o dever do Estado e o direito da sociedade que surgem os entendimentos da “Vedação ao Retrocesso”.

O referido termo é muito amplo em sua aplicação, sejam em demandas individuais ou coletivas, o qual este presente estudo pretende abordar sua utilização apenas no que diz respeito à implantação e manutenção de Políticas Públicas, sem deixar de considerar outro princípio, o da “Reserva do Possível”, que aparentemente parece ser contrário, todavia, devem dialogar entre si para munir os gestores de informações para suas tomadas de decisões.

Considerando a “Vedação ao Retrocesso”, poder-se-ia afirmar que, uma vez implantada uma política pública, esta não poderia ser revogada. Nesse sentido, Santos (online, 2012) afirma que o “referido princípio irá operar sempre como uma força contrária à revogação ou modificação de leis que importem na diminuição ou supressão da medida de concretização dos direitos fundamentais sociais”, ou seja, o Estado não pode retirar ou diminuir os direitos sociais já estabelecidos por lei.

Para Silva Junior (online, 2013), “o princípio da vedação ao retrocesso manifesta-se de modo a impedir o legislador de diminuir o direito social já positivado”. Assim, não seria aceitável juridicamente o Estado agir de forma a suprimir os serviços públicos prestados à população, principalmente quando a falta destes venha ferir os direitos fundamentais e constitucionais que garantam a dignidade humana.

Nesse mesmo sentido, Sperb (online, 2012), afirma que “o princípio da proibição do retrocesso social confere aos direitos fundamentais, em especial aos sociais, estabilidade nas conquistas dispostas na Carta Política, proibindo o Estado de alterar, quer seja por mera liberalidade, ou como escusa de realização dos direitos sociais”.

O princípio da Vedação Retrocesso também é conhecido como princípio da Progressividade, pois visa garantir o progresso dos direitos sociais, e jamais a sua eliminação.

Analisando sistematicamente os textos normativos internacionais de direitos sociais é evidente a preocupação acerca da progressividade desses direitos e a proibição do retrocesso. A declaração de Direitos do Homem também prescreve sistematicamente a progressividade na busca pela melhoria das condições de vida e pelo desenvolvimento humano e social, colocando o homem como sujeito de direito na busca pela igualdade entre todos, proibindo o retrocesso social entre os Estados. (SPERB, online, 2012)

Diante dessas afirmações, é possível observar uma equação de ordem econômica: Demanda X Recursos. A garantia da progressividade dos direitos sociais só é possível se houver garantia da progressividade dos recursos, ou seja, para garantir a progressividade das demandas sociais, seria necessário garantir proporcionalmente a progressividade dos recursos: para demandas infinitas, requerem-se recursos infinitos. Entretanto, a realidade não é essa, mas o que se

observa é uma infinidade de serviços públicos demandados contra recursos extremamente limitados.

Surge a necessidade de um diálogo entre a “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível”, já que parece existir uma necessidade de equilíbrio entre o entendimento e a aplicação de tais princípios.

## 2.2 RESERVA DO POSSÍVEL

O princípio da Vedação ao Retrocesso encontra seu limitador em outro princípio, o da “Reserva do Possível”. O princípio da Reserva do Possível versa que o Estado oferece garantias sociais dentro de um limite, ou seja, do que for possível. O Estado não possui fontes ilimitadas de recursos, assim, para que haja, contudo, uma boa gestão pública, é necessário gastar somente o que se tem. Cabe ao Estado arrecadar e gerir os recursos necessários para a manutenção da coisa pública. A fonte de recursos do Estado é da própria sociedade, ou seja, é limitada ao que a própria sociedade consegue suportar.

A legislação brasileira exige dos gestores públicos prestações de contas com o intuito de garantir o equilíbrio financeiro necessário para uma boa administração. Entretanto, os gestores públicos tem se utilizado do princípio da Reserva do Possível como forma de eximirem-se da responsabilidade de garantias sociais mínimas previstas na Carta Magna.

Segundo Carvalho (online, 2013), o princípio da Reserva do Possível tem sido “utilizado pela Administração Pública como justificativa para eximir-se da responsabilidade do cumprimento de direitos prestacionais em favor da sociedade. Direitos estes constitucionalmente assegurados e imprescindíveis à dignidade da pessoa humana”.

a “Reserva do Possível” passou a ser utilizada como justificativa para ausência Estatal, um verdadeiro argumento do Estado para não cumprir com o papel que a própria Constituição lhe conferiu, qual seja, de provedor das necessidades da sociedade, representadas, mesmo, pelos direitos fundamentais e sociais ali descritos. (ÁVILA, online, 2013)

Entretanto, há que se pensar sobre a disponibilidade de recursos. Mesmo que em alguns casos o Estado tenha usado o princípio da Reserva do Possível para se defender de sua própria omissão, em tese, e como já dito sobre a “Vedação ao Retrocesso”, os recursos são limitados.

Segundo Sarmiento (apud, AVILA, online, 2012), o alto índice de pobreza nos países em desenvolvimento acentuaria a importância da aplicação da teoria, dado que a carência financeira e econômica torna latente a impossibilidade de efetivação concomitante de todos os direitos sociais.

Entretanto, observa-se que esse problema não está restrito apenas aos países do terceiro mundo, já que é notória a dificuldade enfrentada por alguns países europeus (Espanha, Portugal, Grécia, Itália) em arcar com os elevados custos do Estado para manter as políticas públicas vigentes.

Arakaki (online 2013), afirma que “seria inexecutável exigir do Estado que arque de uma vez com todos os gastos oriundos de políticas públicas que visem ao implemento dos direitos sociais, o que inviabilizaria a própria existência do ente político”.

Da mesma forma, Silva Junior (online, 2013), ao citar o Pacto de São José da Costa Rica, Capítulo III, Artigo 26, que versa sobre Direito Progressivo, evidencia que até mesmo num tratado internacional que aborda sobre políticas públicas e garantias sociais, não deixou de considerar da disponibilidade de recursos:

[...]Capítulo III – DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, E CULTURAIS

Artigo 26

Desenvolvimento progressivo

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.[...]  
(SILVA JUNIOR, online, 2013).

É de extrema importância que os gestores públicos considerem o princípio da “Reserva do Possível” quando da implantação e/ou manutenção das políticas



publicas. Para Ávila (online, 2013), tal princípio “não deve ser olvidado na definição das políticas públicas”.

Ainda, segundo Ávila (online, 2013), “a teoria da “Reserva do Possível” só pode ser usada como mecanismo limite para a efetivação dos direitos sociais no caso de comprovação de insuficiência de recursos financeiros para tanto”, cabendo ao Estado essa comprovação.

Diante do exposto, observa-se a necessidade de um diálogo entre “Vedação ao Retrocesso” e “Reserva do Possível”. Aparentemente os princípios parecem controversos entre si, entretanto podem e devem ser considerados estrategicamente quando do planejamento, execução, avaliação e controles das políticas públicas. As políticas públicas são importantes para atender as demandas sociais e sua implantação e manutenção está diretamente relacionada à Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Para que as políticas públicas tenham resultados eficientes e eficazes, não se pode apenas pensar no que se propõem a fazer, mas também suas consequências, entre elas, o impacto no orçamento. E não há como pensar em impacto no orçamento, sem falarmos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.3.1. Políticas Públicas

Quando se fala em políticas públicas, não há como não falar em “interesses”. É na garantia dos interesses, individuais e/ou coletivos, que surgem as políticas públicas.

Segundo Rua (2009 p.19), “Política Pública envolve decisão política, requerendo ações estratégicas, considerando as preferências dos atores envolvidos, de forma a escolher a melhor alternativa dentre um conjunto de opções”. Ainda, conforme Rua (2009 p.36) “o ambiente de políticas públicas é tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder e interesses”.

Entende-se que a formulação de uma política pública considera as demandas sociais e procura atendê-las de forma efetiva, eficiente e eficaz. Para que as políticas públicas tenham resultados eficientes e eficazes, não se pode apenas pensar no que se propõem a fazer, mas também suas consequências, entre elas, o impacto no orçamento.

Segundo Santos (2010), “as demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público”, ou seja, somente poder-se-á implantar ou manter políticas públicas que estejam previstas em orçamento.

Mesmo nos controles financeiros mais simples, a coerência entre as receitas e despesas é de fundamental importância. Não é diferente na administração pública, principalmente quando se trata de políticas públicas.

Para Santos (2010), “o orçamento não é apenas um instrumento contábil de gestão e controle, mas fundamentalmente um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais”, ou seja, é através do orçamento que os gestores públicos efetivamente atendem as demandas sociais. Ainda, segundo a mesma autora, cabe ao orçamento:

definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas, o orçamento promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade. (SANTOS, 2010 p. 18)

Nesse viés as políticas públicas fazem papel fundamental na redistribuição de recursos, visando atender satisfatoriamente as demandas sociais. É na garantia dos direitos fundamentais, previstos na constituição, que residem as políticas públicas. Por meio de programas e ações específicas os atores públicos implantam e mantêm as políticas públicas de forma a suprir as necessidades demandadas pela sociedade. Demandas essas não apenas de interesses individuais, mas também de interesse coletivo ou público.

Grego-Santos (2013 p.42) afirma que “a formulação das políticas públicas, depende do ajuste de expectativas entre Estado e sociedade, viabilizando-se assim a coordenação entre interesses estatais e particulares para a edificação de o que seria o interesse público”.

É na busca por atender as demandas sociais e minimizar os conflitos existentes que os gestores públicos propõem implantar políticas públicas, alterando, dessa forma, a realidade da comunidade atendida.

a implementação de uma política pública consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções a passar a ser intervenção na realidade. (RUA, 2009, p.38)

Observa-se que, quando da implementação de uma política pública, já foram analisadas informações pertinentes e tomadas as decisões necessárias para atender as demandas a serem atendidas por tal política. Dessa forma, é fundamental o planejamento para implementação e manutenção das políticas públicas.

Segundo Rua (2009 p.98), “alguns autores estabelecem seis condições para que uma política pública seja implementada com sucesso”, uma delas afirma que a legislação tem condições de estruturar o processo de implementação, com recursos financeiros suficientes.

Os gestores públicos dispõem do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e da LOA (Lei Orçamentária Anual), como ferramentas legais para a execução de seus programas de governo. Por meio do PPA, da LDO e da LOA, os gestores dispõem de um planejamento orçamentário de forma a satisfazer as demandas sociais, como também de atender as exigências legais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **2.3.2. Lei de Responsabilidade Fiscal**

A LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) entrou em vigor em maio do ano dois mil. Tem como objetivo estabelecer à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os parâmetros referentes ao gasto público.

Art 1º [...]

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras,

dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Lei Complementar nº 101, 2000).

Na busca por preservar a situação fiscal e proporcionar uma boa herança aos futuros gestores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, fazem relevância as restrições orçamentárias previstas na LRF.

Segundo Khair (2000 p.13), “o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento”. Observa-se que a própria Lei já prevê o planejamento das ações quanto à gestão fiscal, com o intuito de garantir o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a saúde financeira dos entes federativos.

Com a LRF pretendeu-se reforçar o papel do planejamento, vinculando as atividades de planejamento e de execução do gasto público. Essa vinculação proporciona uma maior transparência e responsabilização dos gestores.

Segundo Debus (online, 2014), “os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA”, ou seja, foram utilizados mecanismos já existentes, entretanto, estabelecendo novos parâmetros para que os gestores pudessem ter maior clareza e segurança na execução de seus programas.

Além dos parâmetros da gestão fiscal, do equilíbrio entre receitas e despesas, a LRF também preconiza sobre as penas a que estão sujeitos os gestores públicos em caso de descumprimento da lei, logo

a responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão para a contratação de operações de crédito, [...] os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (KHAIR, 2000 p.16).

No que tange à responsabilidade dos gestores, não se pode apenas focar nas penas imputadas em caso de descumprimento da lei, mas há que se ponderar na qualidade do planejamento, já que este impactará diretamente na qualidade do serviço prestado pelo Estado à sociedade, ou seja, quem arcará com o mau planejamento do gestor, será a sociedade, mesmo que esse venha a pagar pelos seus crimes previstos em lei.

A LRF, em seu Artigo 17º, versa sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado, que segundo Khair (2000 p. 29), “é a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. Nestes gastos estão incluídos, por exemplo, prestar novos tipos de assistência social, a instituição do programa de renda mínima, bolsa-escola, etc.

Nesse sentido, a LRF aparentemente dificulta a implantação de políticas públicas, entretanto, fornece aos gestores, a oportunidade de planejar seus atos considerando a realidade (social e econômica), em que sua unidade federativa está inserida. Nesse contexto, cabe aos gestores, a apresentação da previsão do impacto orçamentário-financeiro, a origem dos recursos para seu custeio, com o aumento de receita ou redução de despesa e comprovar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

Esse ambiente complexo reforça ainda mais a exigência de capacitação dos gestores, pois exige habilidades em planejamento estratégico de forma a atender a legislação sem abrir mão da oferta de serviços públicos adequados às necessidades da sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, também pretende preservar o patrimônio público, com o intuito de que o este não venha a ser utilizado indiscriminadamente por gestores que, por falta de planejamento, tenham que desfazer-se dos bens públicos para cobrir despesas não previstas ou sem receitas previamente estabelecidas.

Nesse sentido Khair (2000 p.44) afirma que “a Lei de Responsabilidade Fiscal reforça o planejamento e a execução do plano de governo, ao só permitir novos projetos após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, que ficam, assim, garantidas”.

Fica latente a necessidade de planejamento em todas as esferas da administração pública e, ainda mais importante, quando se trata de políticas públicas, pois estão diretamente ligadas às demandas sociais, ou seja, às necessidades da população. Também é pelas políticas públicas que se procura redistribuir os recursos e, estes, devem ser alvo de planejamento para que sejam redistribuídos de forma eficiente, eficaz e efetiva.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Gonçalves (2001) explica que a questão metodológica é um processo de construção, um movimento que o pensamento humano realiza para compreender a realidade social. As pesquisas, segundo Gonçalves (2001, p. 64), podem ser classificadas em quatro critérios: “segundo a natureza dos dados, objetivos, fontes de informação e procedimentos de coleta.”

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA

Este trabalho está alicerçado numa pesquisa bibliográfica, qualitativa de estudo exploratório. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de materiais publicados em livros, artigos dissertações e teses. Segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, pg. 61) a pesquisa bibliográfica “constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio da arte sobre determinado tema”.

Segundo aos procedimentos de coleta, utilizou-se a pesquisa bibliográfica que, segundo Cervo & Bervian (2002, p. 65), “procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos”, possibilitando. Na visão de Reis (2008, p. 51), “conhecer e compreender melhor os elementos teóricos que fundamentarão a análise do tema e do objetivo de estudo escolhidos”. A finalidade desta pesquisa é, conforme Marconi e Lakatos (2001, p.43-44), “colocar o pesquisador em contato direto com o que foi escrito sobre o assunto”, visto que, conforme Gil (2002, p. 44), “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, constituindo-se também como base para outros tipos de trabalhos científicos.

Quanto à natureza dos dados, esta pesquisa será qualitativa. Para Silva (2005, p. 20) a pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”, ou ainda, segundo Minayo (2003, p. 16-18) “é o caminho do pensamento a ser seguido. Ocupa

um lugar central na teoria e trata-se basicamente do conjunto de técnicas a serem adotadas para construir uma realidade”.

A pesquisa qualitativa normalmente é realizada com o intuito de compreender os acontecimentos por meio de interpretações. Na visão de Araújo e Oliveira (1997, p. 11), “é como um estudo que, [...] se desenvolve numa situação natural, é rica em dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada”.

Diante disso, justifica-se o método escolhido, pois, não se trata de análise de dados numéricos ou estatísticos, mas, sim, um aprofundamento de uma questão em particular da “Vedação ao Retrocesso” e da “Reserva do Possível” e seus impactos nas Políticas Públicas e no orçamento. Sendo assim, procurou-se juntamente com as ideias dos autores, evidenciadas nas transcrições das informações, enfatizar, de forma reflexiva, sobre a necessidade de um diálogo entre os temas abordados.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é exploratória, abordando o tema de “Vedação ao Retrocesso e Reserva do Possível”, assim como, os demais temas relacionados: Políticas Públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal e Planejamento.

É exploratória porque familiariza-se com um assunto pouco conhecido entre os gestores públicos – “Reserva do Possível” e “Vedação ao Retrocesso”. De acordo com Gonçalves (2001, p. 65), a pesquisa exploratória “oferece uma visão panorâmica [...] referente a um determinado fenômeno que é pouco explorado”, e também “oferece dados elementares que dão suporte a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema.”

### 3.2 COLETA DOS DADOS

Por se tratar de um estudo qualitativo de cunho bibliográfico, esta pesquisa se baseou em dados secundários, assim, essa pesquisa se deu por meio de livros, artigos, teses, dissertações e sítios web publicados no Brasil. As informações levantadas sobre “Vedação ao Retrocesso”, “Reserva do Possível” e “Lei de Responsabilidade Fiscal”, se deram predominantemente de fontes do meio jurídico e, para os temas de Políticas Públicas e Planejamento, de fontes de livros da Administração Pública e, deram-se, durante os meses de Junho de 2014 a Setembro de 2014.

Contudo, não se pretende colocar à prova os dados coletados, mas sim, abordar o tema proposto com exploração e levantamento de dados sobre os temas, a fim de colaborar na eficiência e eficácia da gestão pública.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para Gil (2002) a análise dos dados tem como objetivo organizar e sumarizar os dados de maneira a possibilitar o fornecimento de respostas ao problema proposta na investigação. Dessa forma, a análise decorrerá das interpretação e cruzamento dos dados coletados a partir da pesquisa bibliográfica.



## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 INTERPRETAÇÃO LEGAL DOS TERMOS "VEDAÇÃO AO RETROCESSO" E "RESERVA DO POSSÍVEL": A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Ao analisar o termo "Vedação ao Retrocesso", foi possível observar que, segundo os autores Grego-Santos (2013), Santos (2012), Silva Junior (2013) e Sperb (2012), tal princípio versa da impossibilidade do Estado em retirar ou diminuir a oferta de políticas públicas, de forma a garantir a progressão ou a continuidade dos direitos sociais já garantidos. Uma supressão, por parte do Estado, no atendimento aos direitos já conquistados, seria visto como uma afronta a tal princípio, ferindo os direitos fundamentais e constitucionais.

Já em relação ao princípio da "Reserva do Possível", foi possível observar, segundo os autores Carvalho (2013), (Ávila, 2013), Sarmiento (*apud*, AVILA, 2012), Arakaki (2013) e Silva Junior (2013), que só é possível ofertar políticas públicas se houver recursos disponíveis, ou seja, a progressividade dos direitos sociais deveria vir acompanhada da progressividade dos recursos. Ainda, segundo os autores, é fundamental a observância, por parte dos gestores públicos, de tal princípio quando da implantação e manutenção de políticas públicas. Acrescenta Avila (2013), que o princípio da "Reserva do Possível" não deve ser usado pelo Estado como justificativa para sua omissão, cabendo-lhe a comprovação da insuficiência de recursos ao invocar tal princípio.

Fica latente a necessidade de um diálogo entre os princípios de "Vedação ao Retrocesso" e "Reserva do Possível", haja vista que devem ser considerados pelos gestores quando da implantação de políticas públicas e, sua inobservância pode causar sérios danos ao erário público e à sociedade.

Ao abordar a implantação e manutenção das políticas públicas considerando um orçamento possível, baseando-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se a necessidade legal do planejamento na elaboração das políticas públicas. No discurso de Santos (2010), as políticas públicas, para serem implementadas, devem estar previstas no orçamento público, pois este é um instrumento legal de alocação de recursos, ou seja, os gestores têm no orçamento, uma ferramenta indispensável ao planejamento das políticas públicas e de seus programas de governo.

Nesse sentido, Khair (2000) afirma que planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal e, na visão de Debus (2014) e Rua (2009), o PPA, a LDO e a LOA são os instrumentos desse planejamento. Aparentemente, a LRF dificulta a implantação de políticas públicas, entretanto, seu objetivo é planejar os gastos públicos de forma atender os programas de governo, entretanto, também, o de preservar o patrimônio público.

Fica evidente a necessidade do planejamento, exigindo um diálogo entre "Vedação ao Retrocesso" e "Reserva do Possível", de forma a implementar e manter políticas públicas que atendam as demandas sociais dentro de um orçamento possível, conforme relatado por Santos (2010), a qualidade do planejamento reflete a qualidade do orçamento e, conseqüentemente, na qualidade dos serviços prestados. Ainda considera ser necessária a interação e cooperação entre os distintos órgãos governamentais e suas unidades administrativas, visando a troca de conhecimentos.

Mediante as reflexões apresentadas, observou-se que implantar e manter políticas públicas só é possível quando se tem recursos disponíveis. Mesmo que haja uma demanda infinita por serviços do Estado, seria impensável atender a todas essas demandas indiscriminadamente, sem critérios, sem planejamento. A realidade que se observa é equacional: demandas infinitas versus recursos escassos. Essa realidade, conforme pontua Grego-Santos (2013) e Dagnino (2009), exige dos gestores novas posturas: a do diálogo, da cooperação, da integração e do planejamento estratégico.

#### 4.2 VEDAÇÃO AO RETROCESSO E RESERVA DO POSSÍVEL: NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO

A realidade da estrutura política brasileira, de certa forma, colabora com a falta de planejamento dos atores políticos. A descontinuidade política pode ser considerada uma característica recorrente. Segundo Rua (2009 p.120), a irregularidade das políticas públicas no Brasil, deve-se à falta de cooperação e à descontinuidade administrativa, ou seja, o abandono ou a constante substituição por outras estratégias, devido às constantes mudanças de dirigentes.

Nesse contexto, é preciso propor mudanças nas posturas dos gestores públicos e da sociedade. Grego-Santos (2013 p.42) afirma que “a responsabilidade e qualidade das políticas públicas depende do câmbio de posturas tanto dos atores públicos quanto dos privados”.

Segundo Dagnino (2009, p.27), “o contexto brasileiro atual é adverso à adoção do Planejamento Estratégico Governamental como instrumento de gestão pública”, o que reforça a ideia de uma necessidade urgente de capacitação e de mudança de postura dos gestores públicos. É necessário que a formação de gestores coligue dois tipos de capacidades ou habilidades:

A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-las como ferramentas da mudança social, econômica e política; A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos. (DAGNINO, 2009, p.40)

A capacitação dos quadros da administração pública é de fundamental importância para o planejamento estratégico, de forma a atingir os resultados propostos de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Segundo Santos (2010 p. 143), é necessário à Administração Pública empreender ações para profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho, ou seja, investir em pessoas e capacidade de gestão.

Seria impensável conceber o orçamento como promotor de uma redistribuição de recursos sem que haja planejamento. Nesse sentido, Santos (2010) afirma que “o orçamento público pode ser instrumento de boa ou má gestão pública, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita”.

Ainda segundo Santos (2010, p.132), “um dos principais dilemas da economia moderna é encontrar o equilíbrio entre os benefícios gerados pela atuação do Estado e os custos arcados pela sociedade para prover as fontes de financiamento desses gastos”. O crescimento da economia encontra proporcionalidade nas demandas sociais. Nota-se em países desenvolvidos uma crescente demanda por direitos sociais (educação, saúde, seguridade, segurança, etc) que não é acompanhada igualmente por toda a população.

De acordo com Grego-Santos (2013, p.85) é “por meio do planejamento que o Estado fixa suas diretrizes e metas de trabalho”, e isso por força de lei. Pode-se dizer que é um ambiente complexo, o que exige do gestor uma atenção especial ao planejamento e à integração. É no planejamento que as políticas públicas tomam forma e é na integração que se dimensionam.

Grego-Santos (2013 p.34) ainda afirma que “uma gestão pública que se leve a cabo de maneira programada e com visão de médio e longo prazo não pode simplesmente implementar prestações sociais em volumes insustentáveis”, ou seja, é necessário planejar a implementação das políticas públicas, para que seja possível ao Estado suportá-las. É preciso planejar as implantações de políticas de públicas de forma a atender a demanda social e cumprir a legislação vigente, sem onerar os cofres públicos, a curto, médio e longo prazo.

No planejamento é possível verificar as prioridades e, estas, estrategicamente, devem ser consideradas quando da implantação das políticas públicas. Nesse sentido, Grego-Santos (2013, p.89) afirma que “cumpre ao planejamento estabelecer as possibilidades de intervenção estatal, uma vez que determina as prioridades que se pretende atingir”.

Conforme Santos (2010), “deficiências no planejamento, [...] acabam resultando em baixos níveis de execução orçamentária de programas e ações”, ou seja, a efetividade, eficiência e eficácia da execução orçamentária demonstra a qualidade do planejamento.

Quando se fala em políticas públicas e seu planejamento, há que se considerar todo o contexto: região, público, atores, agentes. Sua implementação envolve:

a capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação: isso é feito pela definição dos objetivos, pela seleção das instituições implementadoras, pela previsão de recursos financeiros, pelo direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos, e pela regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e canais de participação dos atores não públicos. (RUA, 2009, p.97)

Ainda na perspectiva de Rua (2009 p.99), “o programa (políticas públicas) deve dispor de tempo e recursos suficientes e efetivamente disponíveis”, ou seja, deve estar previamente planejado e estabelecido no PPA, LDO e LOA.

O princípio da “Vedação ao Retrocesso” versa da impossibilidade de restringir ou eliminar um benefício ou política pública já instituída, de forma que os benefícios sejam sempre progressivos. Entretanto, a própria legislação prevê o equilíbrio das contas públicas, onde as despesas não podem ser maiores que as receitas. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal direciona o gestor a cumprir tal princípio contábil. Também, nesse mesmo sentido, o princípio da “Reserva do Possível”, versa que só é possível realizar os programas e políticas públicas se houver recursos disponíveis.

Não se trata de princípios contraditórios, mas sim de princípios legais que podem servir aos gestores na execução de seus programas, necessitando para isso capacitação e um grande foco em planejamento. Já que a falta de planejamento pode levar os gestores a ações cujos resultados podem ser altamente onerosos ao Estado, como o uso do judiciário para justificar a omissão ou, talvez, a incapacidade administrativa, enfim,

as consequências da falta de vivência e de experiência acumulada em planejamento se traduzem em dificuldades de compreensão sobre os problemas a serem tratados, baixa eficiência no uso dos recursos, pouca eficácia das soluções adotadas, falta da efetividade das ações governamentais e desperdício de tempo, esforço humano e recursos (SANTOS, 2010, p.9).

O princípio da “Reserva do Possível” é, muitas vezes, utilizado pelos gestores como forma de justificarem a omissão do Estado quando da oferta de políticas públicas já previstas na constituição. Ao gestor cabe justificar o porquê da não prestação do serviço público, entretanto observa-se, nesse caso, que há uma prioridade de gastos sendo exercida, ficando latente ainda mais a necessidade de planejamento estratégico.

Dagnino (2009 p.100) afirma que “o foco da ação estratégica é tornar possível, no futuro, o que hoje parece impossível ou improvável”, ou seja, planejar a viabilidade dos objetivos propostos, mesmo num ambiente aparentemente adverso.

É necessário considerar os princípios da “Vedação ao Retrocesso” e da “Reserva do Possível”, tendo em mente a necessidade de atender as demandas sociais sob a luz da legislação vigente. Não se pode considerar um princípio em detrimento do outro, mas atentar a todos os princípios legais e suas

responsabilidades com o intuito de tornar realidade a eficiência, eficácia e efetividade das ações do Estado.

Segundo Santos (2010 p.142) é necessário haver interação e cooperação entre os distintos órgãos governamentais e suas unidades administrativas, buscando a troca de conhecimentos, tecnologias e outros recursos, ou seja, o ponto de partida para a implementação e manutenção de políticas públicas que atendam as expectativas da sociedade e do Estado, dar-se-á somente por meio do diálogo entre todos os atores envolvidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo contemporâneo é marcado pelas constantes transformações. Essa realidade demanda da sociedade uma busca cada vez maior de informações, de conhecimento. Ao que tudo parece, entramos num ciclo onde a sociedade demanda conhecimento e o conhecimento gera mudanças, que gera na sociedade uma demanda de novos conhecimentos. Não é diferente com a Gestão Pública. Não só no Brasil, mas em todo o mundo, ocorreram mudanças significativas no modo de gerir os “negócios públicos”. Muitas quebras de paradigmas, novos métodos e novas realidades, exigem cada vez mais dos gestores, habilidades administrativas capazes de atender as demandas sociais em todas as suas esferas. Faz-se necessária uma gestão baseada em planejamento e integração, considerando a “coisa pública” como um todo.

Ao analisar os termos da “Reserva do Possível” e da “Vedação ao Retrocesso”, observa-se como são vistos pela administração pública, ou seja, só é possível implantar e manter as políticas públicas se houver recursos disponíveis (Reserva do Possível) e, de outro lado, um benefício público, uma vez implantado, não pode ser revogado (Vedação ao Retrocesso). Conciliar essa aparente dicotomia exige capacitação e preparo dos gestores públicos para enfrentar uma sociedade mais informada, mais exigente, que demanda políticas públicas ilimitadas, mas oferece recursos limitados.

Diante de tantas leis e regulamentos que os gestores públicos e os legisladores se deparam para exercerem suas atribuições, principalmente no que diz respeito a políticas públicas, não é possível implantar e/ou executar todas as atividades necessárias sem que haja previsão orçamentária para tal, ou seja, só é possível manter as políticas públicas se houver recursos disponíveis. Isso, aparentemente, vai na contramão do termo “Vedação ao Retrocesso”, que versa que uma vez instituída uma política ou benefício público, este não pode mais ser eliminado.

Ao abordar a implantação e manutenção das políticas públicas considerando um orçamento possível, verificou-se a importância do cumprimento do orçamento, de forma a garantir uma eficiente e eficaz redistribuição de recursos. É por meio das políticas públicas que os gestores propõem transformar a realidade das

comunidades, entretanto o impacto dessas políticas não deve ser financeiramente insustentável. Aqui, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem papel fundamental, o de garantir uma boa herança aos futuros gestores. Entretanto, essa herança tem seu contraponto no atendimento às demandas sociais.

Nessa realidade, a necessidade de planejamento fica evidente. Antes disso e, para que tenham habilidades de planejamento, a sociedade e os gestores públicos precisam mudar suas posturas. É preciso vencer barreiras, quebrar paradigmas se quisermos adotar estratégias muito bem planejadas na implantação de políticas públicas. É preciso considerar as demandas sociais, mas também considerar se a sociedade é capaz de sustentar essas demandas. Tal análise dar-se-á somente por meio de planejamento, execução, avaliação e controle adequados.

É claro que existem subterfúgios que são usados pelos gestores para a não prestação dos serviços públicos, alegando incapacidade financeira. Entretanto, nesse caso, fica visível a falta de planejamento, principalmente quando são casos de serviços de necessidades básicas, pois está em questão a prioridade utilizada pelo gestor na destinação dos recursos. Ainda, nesse mesmo contexto, a integração entre todas as esferas da administração pública se faz pertinente, haja vista que a troca de informações favorecerá o planejamento e conseqüentemente a tomada de decisões para as futuras ações em políticas públicas no Brasil.

As informações levantadas certamente servirão de fonte de consulta para futuras pesquisas e estudos, dada a relevância do tema para a administração pública, pois, caso contrário, poderemos, um dia, sermos detentores de direitos sem sua devida sustentação pelo Estado.



## REFERÊNCIAS

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **A limitação da responsabilidade estatal pelo princípio da reserva do possível.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 109, fev 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12762&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12762&revista_caderno=9)>. Acesso em ago 2014.

ARAÚJO, Aneide Oliveira; OLIVEIRA, Marcelle Colares. **Tipos de pesquisa.** Trabalho de Conclusão da Disciplina Metodologia de Pesquisa Aplicada a Contabilidade - Departamento de Controladoria e Contabilidade da USP. São Paulo, 1997. Mimeografado.

ÁVILA, Kellen Cristina de Andrade. **Teoria da reserva do possível.** Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3558, 29 mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24062>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 17 setembro 2014.

CARVALHO, Felipe Grangeiro de. **Os direitos fundamentais à luz do princípio da proibição do retrocesso social e da cláusula de reserva do possível.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43553&seo=1>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo : Prentice Hall, 2002.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei Complementar n.º 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Tesouro Nacional. Brasília-DF. Disponível em: < <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em 15 set. 2014

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas S.A., 1991 e 2002.

GONÇALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à pesquisa científica**. Campinas: Atómo, 2001.

GREGO-SANTOS, B., BERNARDO, L. F., FRACALOSSO, W. **Temas avançados da advocacia pública**: direito administrativo e políticas públicas. Maringá, PR: Vivens, 2013.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22 ed. Rio de Janeiro. 2003.

REIS, Linda G. **Produção de monografia**: da teoria à prática. 2 ed. Brasília: Senac-DF, 2008.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Luciano Roberto Bandeira. **Princípio da vedação do retrocesso social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3307, 21 jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22261>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

SANTOS, Rita de Cassia. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA JUNIOR, Luiz Carlos da. **O princípio da vedação ao retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro**. Uma análise pragmática. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3651, 30 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24832>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

SPERB, Arthur Coelho. **O princípio da progressividade e a vedação do retrocesso social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20776>>. Acesso em: 3 ago. 2014.