

## ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica

**Evilasio Salvador**

Universidade de Brasília (UnB)

**Sandra Oliveira Teixeira**

Universidade de Brasília (UnB)

### ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica

**Resumo:** Diante das dificuldades sofridas pela proteção social em tempos de agudização da crise do capital, este artigo tem por objetivo principal apresentar uma metodologia de análise crítica do orçamento público para além dos manuais tradicionais de finanças públicas. O artigo está organizado em quatro seções. A primeira seção evidencia os conceitos de fundo público e orçamento público, destacando a presença ativa dos recursos públicos na esfera da acumulação produtiva e na garantia das políticas sociais. A segunda parte do texto apresenta critérios relevantes para a análise dos gastos orçamentários, especialmente os gastos sociais. A terceira seção aborda o financiamento das políticas sociais na perspectiva crítica que busca uma análise da totalidade do custeio dos gastos sociais. Por fim, destaca a importância do controle democrático do orçamento e do fundo público. Aborda uma perspectiva analítica que corrobora com o delineamento de tendências acerca da condição dos direitos sociais e humanos.

**Palavras-chave:** Fundo Público, orçamento público, financiamento, gastos sociais, controle democrático.

### BUDGET AND PUBLIC POLICIES: analysis' methodology in critical perspective

**Abstract:** Given the suffered difficulties by the social protection in exacerbation times of the capital crisis this article has as principal goal to show a methodology of critical analysis of the public budget in addition the traditional manual of public finance. The article is organized in four sections. The first section evidences the concept of public fund and public budget, emphasizing the active presence of public resource in the scope of the productive accumulation and the assurance of social policy. The second section shows relevant criteria for the analysis of budget expenditures, especially social spending. The third section addresses the financing of social policies in the critical perspective that seeks an analysis of all costs of the social spending. In the end, highlights the importance of the democratic control of the budget and the public fund. It is an analytical perspective corroborates with the delineation of trends about the condition of social and human rights.

**Keywords:** Public Funds, state budget, financing, social expends, democratic control

Recebido em 25.02.2014 Aprovado em 22.04.2014

## 1 INTRODUÇÃO

No capitalismo contemporâneo a disputa de recursos públicos no âmbito do orçamento estatal tem sido acirrada, notadamente, em tempos de crise do capital. O fundo público vem sendo o padrão dominante no financiamento do capital. Cabendo aos trabalhadores, aos movimentos sociais e sindicais uma batalha árdua no sentido de garantir recursos para o financiamento e o investimento nas políticas sociais. Contudo, existe uma lacuna nos estudos de políticas sociais no que diz respeito a uma literatura crítica para a compreensão e análise do orçamento público.

Nesse sentido, este artigo tem por objetivo principal apresentar uma metodologia de análise crítica do orçamento público para além dos manuais tradicionais de finanças públicas<sup>1</sup>. O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção evidencia os conceitos de fundo público e orçamento público, destacando a presença ativa dos recursos públicos na esfera da acumulação produtiva e na garantia das políticas sociais. A segunda parte do texto apresenta critérios relevantes para a análise dos gastos orçamentários, especialmente dos gastos sociais. A terceira seção aborda o financiamento das políticas sociais na perspectiva crítica que busca uma análise da totalidade do custeio dos gastos sociais. Por fim, destaca-se a importância do controle democrático do orçamento e do fundo público. Cabe ressaltar que nestas breves páginas há uma exposição didática de dimensões analíticas que relacionam orçamento e política social, a qual não tem a intenção de corroborar com análises fragmentadas da política social ou com leituras filiadas a determinismos econômicos.

## 2 POR DENTRO DO FUNDO PÚBLICO E DO ORÇAMENTO

O orçamento público é a expressão mais visível do fundo público. Nesse sentido é importante a compreensão da categoria Fundo

Público no estudo das ciências sociais aplicadas.

No capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica<sup>2</sup>.

O fundo público é determinante na articulação das políticas sociais e na sua relação com reprodução do capital<sup>3</sup>. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. Para Oliveira (1998, p. 19-20),

[...] o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.

Para Behring (2004), o argumento de Oliveira (1998) indica o lugar estrutural do fundo público no capitalismo, revelando sua maturidade e contradições. Com isso, para a autora, o Estado tem que se apropriar de parcela significativa da mais-valia com a finalidade de assegurar as condições de produção e das condições de reprodução capitalista. Nesse processo tem-se

[...] o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional. (BEHRING, 2004, p. 164).

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como, pelo orçamento público (SALVADOR, 2012a; 2012b). Uma das principais formas da

realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010), é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

Nessa perspectiva é importante não confundir a categoria fundo público com os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública, ou seja,

[...] constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculem à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (BRASIL, 1964, art. 71).

Trata-se aqui de uma questão legal e distinta da categoria teórica fundo público; é um fundo especial que tem seus recursos alocados no orçamento e suas receitas provenientes de tributos e outras receitas públicas. Assim, o fundo especial compõe o fundo público e se organiza, conforme sua finalidade (COSTA, 2012; STN, 2010) em três formas:

- a) como fundos de gestão orçamentária, que têm execução orçamentária e financeira de despesas financiadas por receitas orçamentárias vinculadas a essa finalidade (por exemplo, o Fundo Nacional da Saúde);
- b) Como fundos de gestão especial, que são aqueles vinculados à execução de programas de capitalização, empréstimos, financiamentos, a entidades públicas ou privadas, por meio da utilização de dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou ainda de incentivos fiscais (exemplos: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS));
- c) Como fundos de natureza contábil, que não são responsáveis pela execução orçamentária e financeira das despesas, embora recolham, movimentem e controlem receitas orçamentárias e sua distribuição para atendimento de finalidades específicas (exemplos: Fundo de Participação Municipal (FPM); Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza).

No sentido mais estrito o orçamento público pode ser definido, de acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 22), como o

[...] instrumento de que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios.

Contudo, orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político (OLIVEIRA, 2009), portanto, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. Assim, a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (OLIVEIRA, 2009). Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.

Para Oliveira (2009), o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou

viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é expressão das suas reivindicações.

Uma breve visão sobre as prioridades do Estado brasileiro, a partir do destino dos recursos orçamentários pode ser extraída da **Tabela 1**, que apresenta a distribuição dos recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social<sup>4</sup> no âmbito da União, por Grupos de Natureza de Despesa (GND)<sup>5</sup>, em valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), a preços de 2012. Os dados revelam que o serviço da dívida compromete uma parcela importante dos orçamentos da seguridade social e fiscal, seja na forma de juros e encargos da dívida como no pagamento de amortização da dívida para o setor financeiro da economia. No período de 2008 a 2012, excetuando o ano de 2011, os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida permaneceram acima de ¼ do valor total do orçamento chegando, em 2012, a apropriar-se de 32,12% do montante total de recursos do orçamento público, isto é, foram destinados 481,18 bilhões para o serviço da dívida, excetuando o refinanciamento. Pochmann e outros (2004) estimam que 80% do pagamento dos juros da dívida pública sejam destinados a somente 20 mil famílias de rentistas, que vivem a custas do fundo público brasileiro.

Nota-se que no período de 2008 a 2012, as despesas com amortização da dívida cresceram quase cinco vezes acima dos gastos com pessoal e encargos sociais (**Tabela 1**). As despesas de pessoal e encargos sociais estão estacionadas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em 2008, equivaliam a 4,38%, e, 2012, 4,29% do PIB.

Pela **Tabela 1** percebe-se um crescimento 74,19%, acima da inflação, dos recursos orçamentários destinado ao grupo de investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que está relacionado à implantação do Programa de Aceleração Econômica (RODRIGUES; SALVADOR, 2011), mas representavam somente 1,56% do montante dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em 2012.

Dos R\$ 751,63 gastos em outras despesas correntes<sup>6</sup>, em 2012, 43,71% referem-se aos benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência Social e do Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais, incluindo o pagamento de inativos, pensões e outros benefícios previdenciários a mais 32 milhões de pessoas<sup>7</sup>. As transferências aos estados, Distrito Federal e municípios representam ¼ das outras despesas correntes, restando para as demais despesas correntes no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, R\$ 228,79 bilhões. Essas despesas são destinadas à execução das políticas sociais do governo, além dos gastos com aquisição de

**Tabela 1 - Gastos por Grupos de Natureza de Despesas - Orçamento da União(1)**

Valores constantes, em R\$ Bilhões, deflacionados pelo IGP-DI

GND	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 2008 a 2012
Amortização da dívida (2)	235,04	311,62	169,85	112,27	339,08	44,27%
Inversões financeiras	51,07	32,22	35,29	36,33	41,58	-18,59%
Investimentos	13,44	18,51	28,84	19,63	23,40	74,19%
Juros e encargos da dívida	151,44	153,51	148,14	150,69	142,10	-6,17%
Outras despesas correntes	627,39	615,81	680,53	731,24	751,63	19,80%
Pessoal e encargos sociais	183,01	190,13	205,02	209,11	200,06	9,32%
<b>Total do orçamento</b>	<b>1.261,39</b>	<b>1.321,80</b>	<b>1.267,68</b>	<b>1.259,27</b>	<b>1.497,85</b>	<b>18,75%</b>
<b>Participação de Juros/Amortização</b>	<b>30,64%</b>	<b>35,19%</b>	<b>25,08%</b>	<b>20,88%</b>	<b>32,12%</b>	

Fonte: Elaboração própria, com base em informações da STN.

Notas: 1) Somente orçamento fiscal e da seguridade social

2) Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública (rolagem)

material de consumo, pagamento de diárias, contribuições e subvenções.

De maneira que a despesa que mais compromete as contas públicas brasileira são as despesas financeiras referentes ao pagamento de juros e amortização da dívida. O dilema do orçamento público no Brasil não se encontra na dicotomia despesas de investimento versus custeio. Ambas são fundamentais e necessárias para o desenvolvimento econômico e social do país. A questão central é se o Brasil vai continuar refém dos rentistas do capital financeiro ou vai priorizar a construção de um sistema de proteção social, com expansão de investimentos. As despesas com saúde e educação estão abaixo dos padrões internacionais dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim como nos últimos anos não foram priorizadas no orçamento público, as despesas e os investimentos necessários para universalização das políticas sociais.

### 3 DIREÇÃO E RELEVÂNCIA DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS<sup>8</sup>

A análise crítica dos gastos orçamentários busca responder a seguinte questão: qual é o montante, o destino e a relevância do gasto social? Para responder a esta questão, é fundamental considerar três aspectos.

O primeiro refere-se à identificação do montante do gasto com a política social. Para tanto é necessário observar dois elementos:

- a) Considerando que o orçamento público brasileiro tem caráter autorizativo<sup>9</sup>, é fundamental comparar o valor previsto no orçamento e o valor efetivamente executado, o que implica adotar como referência a execução financeira, ou seja, a quantia realmente paga. No caso das esferas subnacionais, geralmente são publicizados apenas os dados referentes ao empenho ou à liquidação, etapas da execução orçamentária que antecedem à execução financeira.

- b) Identificar a evolução do gasto com política social ao longo dos anos, bem como a variação do comportamento deste gasto no período analisado, de modo a identificar características gerais do gasto da política social em diferentes contextos históricos.

Os valores autorizados no orçamento refletem as variações ocorridas (para maior ou para menor) no montante de dotações de recursos alocadas na LOA a uma função longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ser reduzida devido à abertura de crédito extraordinário em favor de um outro órgão. A comparação entre o autorizado e o pago das funções orçamentária revela o ritmo da pretensão de cumprimento da LOA aprovada e também indica a priorização de gastos governamentais e qual é de fato a prioridade dos gastos sociais vis a vis a outras despesas no orçamento público.

A compreensão dos recursos destinados para as políticas sociais passa pela compreensão da classificação funcional<sup>10</sup> da despesa que é realizada por funções e subfunções no orçamento, visando identificar a área em que ação governamental será realizada. Para tanto, conforme Manual Técnico do Orçamento (MTO), edição 2014, “[...] cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.” (BRASIL, 2013, p. 33).

Na análise da evolução dos gastos orçamentários, bem como das fontes de financiamento, objeto da próxima seção do artigo, é importante o deflacionamento dos valores, isto é, as despesas devem ser atualizadas por um deflator que reflita de forma apropriada a inflação do período em estudo, eliminando assim os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda.

O segundo aspecto remete-se à direção do gasto social, o qual informa prioridades de aplicação do recurso público numa política social específica (FAGNANI, 1998). Neste



aspecto busca-se identificar os seguintes elementos:

- a) A divisão de recursos de uma política social entre suas diferentes ações - benefícios, programas, projetos e serviços. Na política de assistência social, por exemplo, observou-se que historicamente mais de 80% dos recursos do FNAS foram destinados para os benefícios de prestação continuada (BOSCHETTI; TEIXEIRA; SALVADOR, 2013);
- b) A porcentagem de crescimento ou decréscimo das diferentes ações de uma política social e o percentual de representação de cada uma destas ações na totalidade dos recursos da política social. Para ilustrar estes elementos pode-se citar que os recursos destinados a serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, no período de 2002 a 2010. Apesar do crescimento, estas despesas vêm perdendo espaço no âmbito do orçamento da assistência social, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010 (SALVADOR, 2011);
- c) A distribuição do recurso de uma determinada política social por região, entes federados subnacionais<sup>11</sup> e territórios, comparando-a com indicadores socioeconômicos. O estudo de Mesquita, Martins e Cruz (2012), por exemplo, revela que os municípios são os principais financiadores dos serviços socioassistenciais, visto que em 2009 o gasto com assistência social alcançou R\$12,03 bilhões, sendo R\$ 5,87 bilhões dos orçamentos dos municípios, R\$ 3,31 bilhões da União (sem benefícios) e R\$ 2,75 bilhões do Estado;
- d) A repartição de recursos entre os setores público e privado<sup>12</sup> visando identificar a quantia de recursos públicos aplicadas diretamente por unidades estatais prestadoras de serviço público e o montante de recursos transferidos para a execução por parte de instituições privadas (organizações sociais, ONGs, OSCIPS).

Para tanto, é importante identificar no orçamento público os gastos por modalidade de aplicação, que indica se os recursos serão aplicados

[...] mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outras esferas de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. (BRASIL, 2013, p. 54).

A pesquisa de Freitas (2010) sobre a implantação do SUAS no DF no período de 2007 a 2010 revelou que, apesar do aumento de recursos executados por unidades estatais, mais de 80% dos recursos da proteção social básica e especial foram executados por entidades privadas.

Em tempos de formas insidiosas de privatização, constata-se que a ampliação de financiamento de políticas sociais ocorre condicionada à adesão às orientações regressivas no campo das políticas sociais, cuja expressão mais recente é a adesão das universidades à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares sob a justificativa de esta decisão ser uma alternativa para a ampliação de recursos públicos para os hospitais universitários.

Já o terceiro aspecto, a magnitude do gasto social, corresponde à dimensão do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado. Este aspecto permite apreender a relevância do gasto social na agenda estatal e verificar se os recursos são compatíveis ou não com as necessidades sociais (FAGNANI, 1998), conforme indicação dos fatores a seguir:

- a) Identificar ao longo dos anos o desempenho do gasto *per capita* com a política social;
- b) Comparar o gasto de uma política social específica ou da totalidade do gasto social ao montante do PIB, da arrecadação tributária, da Desvinculação de Recursos da União (DRU), do pagamento com juros da dívida pública, do orçamento da seguridade social, do orçamento geral do ente federado, do superávit primário, entre outros.

Na dimensão do gasto social, é possível, ainda, tecer comparações deste gasto em âmbito nacional com o de outros países, o que possibilita mapear algumas tendências da proteção social no Brasil em relação aos diferentes padrões de proteção social no contexto mundial.

#### 4 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DA TOTALIDADE

No estudo sobre o fundo público e orçamento público é fundamental que a análise não se limite apenas ao estudo da alocação dos recursos, mas que compreenda como são financiadas as políticas públicas, sobretudo, as sociais no âmbito do Estado. Ou seja, neste aspecto tomam-se como ponto de partida as seguintes questões: qual é a origem do recurso público e quais características marcam o desenho federativo de cofinanciamento da política social.

O financiamento do orçamento não se limita a arrecadação de tributos (impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas), a receita pública é no sentido amplo, conforme Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), o ingresso de recursos aos cofres públicos, mas precisamente a entrada de recursos financeiros que aumentam a disponibilidade do fundo público. A parcela que efetivamente entra no orçamento público, que é a receita realizada, pode ser classificada do ponto de vista econômico em dois grupos:

- a) Receitas correntes - tributária; de contribuições; patrimonial; agropecuária; industrial; de serviços e outras;
- b) Receitas de capital – oriundas da constituição de dívidas; da amortização de empréstimos; da conversão em espécie, de bens e direitos; e do superávit do orçamento corrente e outras.

A **Tabela 2** traz uma visão geral das receitas realizadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2013. De acordo com os dados da **Tabela 2**, as receitas que são derivadas da arrecadação tributária<sup>13</sup> (receita tributária e receita de contribuições), excetuando o refinanciamento da dívida pública, representaram 70,78% dos recursos que financiaram o orçamento fiscal e da seguridade social, em 2013. Por outro lado, os dados demonstram que as receitas de capital, que têm como principal fonte os recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas,

**Tabela 2 - Demonstrativo das receitas da União e Orçamentos fiscal e da Seguridade Social - Janeiro a dezembro de 2013**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS em R\$	Participação em %
RECEITAS CORRENTES	<b>1.219.645.709.452,90</b>	84,74%
Receita Tributária	376.042.389.374,97	26,13%
Receita de Contribuições	642.688.581.117,85	44,65%
Receita Patrimonial	85.183.284.890,67	5,92%
Receita Agropecuária	26.494.289,83	0,00%
Receita Industrial	925.162.540,19	0,06%
Receita de Serviços	49.545.001.845,32	3,44%
Transferências Correntes	732.972.766,32	0,05%
Outras Receitas Correntes	64.501.822.627,75	4,48%
RECEITAS DE CAPITAL	<b>219.681.896.165,16</b>	15,26%
Operações de Crédito <sup>2</sup>	90.450.885.423,54	6,28%
Alienação de Bens	2.288.059.870,90	0,16%
Amortizações de Empréstimos	35.958.969.946,44	2,50%
Transferências de Capital	111.560.338,22	0,01%
Outras Receitas de Capital	90.872.420.586,06	6,31%
SUBTOTAL	<b>1.439.327.605.618,06</b>	100,00%
Operações de Crédito – Refinanciamento	<b>418.543.079.145,20</b>	22,53%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna	413.786.247.189,79	22,27%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa	4.756.831.955,41	0,26%
TOTAL	<b>1.857.870.684.763,26</b>	100%

**Fonte:** Elaboração própria, com base em SIAFI - STN/CONT/GEINC.

**Nota:** Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período.<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

responderam por 15,26% do montante das receitas realizadas, em 2013 (**Tabela 2**).

Uma análise ampliada na perspectiva da totalidade da compreensão do financiamento das políticas sociais (SALVADOR, 2012b) pode englobar três dimensões: a) a tributária, que permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social, ponto fundamental para averiguar se os tributos (impostos, taxas e contribuições) indicam de fato uma redistribuição de renda e uma maior justiça fiscal; b) a financeira, cuja análise da gestão financeira dos recursos permite o estudo das decisões no campo político-administrativo da política, da descentralização e das relações federativas no financiamento dos gastos sociais, assim como o controle democrático do orçamento; e c) a do financiamento indireto da política social, que por meio da análise das renúncias tributárias, pode identificar a transferência indireta e extra-orçamentária de recursos para o setor privado da economia.

A análise do financiamento tributário da política social se insere no contexto de compreensão do sistema tributário, que no caso brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando a carga de tributos que incide sobre os mais pobres e aliviando a das classes mais ricas. Os tributos, quando comparados à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda. (SALVADOR, 2010b).

Essa avaliação deve ser feita a partir das bases de incidência econômica dos tributos, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são

considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores (SALVADOR, 2010b). Os tributos indiretos são regressivos e oneram proporcionalmente os mais pobres. Importante notar que na incidência dos tributos indiretos ocorre o chamado do *fetichismo* do imposto, conforme Oliveira (2009): o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços.

Os estudos de Salvador (2010; 2012a) revelam que as fontes tributárias que financiam as políticas sociais que integram a seguridade social brasileira (previdência, assistência social e saúde) são em grande parte regressivas. Os tributos indiretos responderam, em média, por mais de 60% do financiamento das políticas da seguridade social e as contribuições sociais incidentes diretamente sobre a renda dos trabalhadores responderam por 14,54% do montante do financiamento tributário da seguridade social no período de 2001 a 2011. (SALVADOR, 2012a). Enquanto isso, no mesmo período, conforme o autor, a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), a única fonte incidente sobre a renda do capital (lucro) que financia a seguridade social, teve uma participação média de apenas 7,97%.

A análise do financiamento das políticas sociais pelo viés da gestão financeira permite o estudo da normatização dos critérios adotados pelo governo para o custeio dos programas sociais. Assim é possível verificar se as normas estabelecidas no financiamento da política se coadunam com os princípios de justiça social e da universalização das políticas sociais, além de averiguar se as legislações, decretos, resoluções e portarias asseguram a



participação da população no controle democrático<sup>14</sup> desde a elaboração até a execução orçamentária.

Um das questões sob o prisma da gestão financeira é a divisão das responsabilidades entre os entes da federação no financiamento da política social. A situação do federalismo brasileiro vem se tornando mais complexa, sobretudo, a partir dos anos 2000, com a emergência de políticas sociais descentralizadas e focalizadas (LEITE; FONSECA, 2011). Por um lado, nos programas de transferência de renda, o governo federal buscar relacionar-se diretamente com os municípios, por outro lado, vem aumentando a responsabilidade dos entes federados com gastos sociais nas chamadas políticas universais (saúde e educação).

Nas políticas sociais as mudanças legislativas marcam a primeira década do século XXI, no Brasil, com implicações diretas no arranjo federativo<sup>15</sup>. Entre as mudanças, destaca-se a Emenda Constitucional nº 29/2000, que assegura recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde; a publicação do novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005; e, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, com importantes repercussões no pacto federativo.

O novo padrão de relacionamento entre o governo federal e os entes federativos parece caminhar na institucionalização de sistemas, em que normativas institucionais e legais descentralizam ações, programas e recursos da esfera federal, mas com a obrigação de adequação dos governos subnacionais a configuração das políticas sociais do governo central, constituindo-se os sistemas nacionais. Em geral, essas novas regras implicam na menor participação da União no financiamento da política social, em que pese concentrar a maior parte das receitas, e na maior obrigação dos municípios no custeio dos programas sociais. Isso tudo em um contexto de ajuste

fiscal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limitando os gastos com pessoal e impondo a realização de superávit primário para honrar o pagamento dos juros da dívida pública. Além das desonerações tributárias no âmbito da União que impactam as transferências de recursos para os fundos de participação dos estados e dos municípios. De acordo com a da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) desde 2009, e considerando a estimativa de 2014, provocou uma perda de R\$ 23,5 bilhões a estados e municípios (SALOMÃO, 2014).

A dimensão do financiamento indireto permite analisar as implicações das desonerações tributárias concedidas pelo governo, em especial, no contexto de crise do capital, no financiamento das políticas sociais, pois implica no aumento da participação do setor privado na oferta das políticas sociais e na ausência do controle democrático dessas medidas.

Para compreender o financiamento indireto das políticas sociais é importante compreender o conceito de gasto tributário. Por detrás das chamadas desonerações tributárias e incentivos fiscais encontra-se um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas (econômicas e sociais), constituindo-se renúncias tributárias do fundo público, geralmente em benefício do capital (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

Trata-se dos chamados gastos tributários, que são desonerações equivalentes a gastos indiretos de natureza tributária. Portanto, são renúncias que são consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no código tributário com objetivo de aliviar a Carga Tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010).

No Brasil o governo vem adotando, desde 2008, entre outras medidas, para socorrer o capital durante a crise, um conjunto de desonerações tributárias que afetam o financiamento do orçamento da seguridade social. A título de exemplo, em 2009, ocorreu uma perda de R\$ 21,5 bilhões na arrecadação

tributária devido às desonerações concedidas a diversos setores econômicos. Sendo que os tributos que mais contribuíram para esta queda de arrecadação foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a contribuição social para o PIS/Pasep, que são fontes importantes no financiamento da seguridade social brasileira, respondendo por 49% do declínio da arrecadação tributária, em 2009 (SALVADOR, 2010a).

O levantamento dos chamados Gastos Tributários Sociais, no período de 2004 a 2012, mostra o aumento substancial de renúncias tributárias: na área de saúde saltou de R\$ 5,2 bilhões (2004) para R\$ 16,3 bilhões (2012), na educação a evolução foi de 337,5% (de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 7,0 bilhões), e na assistência social, a renúncia tributária cresceu 78,3%, passando de R\$ 2,3 bilhões (2004) para R\$ 4,1 bilhões (2012) (ALVARENGA, 2012).

## 5 O SENTIDO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NO ORÇAMENTO PÚBLICO<sup>16</sup>

Além do financiamento e do gasto, torna-se relevante apreender a condição do controle democrático sobre o fundo público. Trata-se de uma dimensão que corrobora com a compreensão acerca das disputas entre classes sociais e suas frações em torno do fundo público. Quanto a esta dimensão cabe a seguinte indagação: como se caracteriza a socialização política do fundo público? Ou em outros termos, como se dá a participação da massa de trabalhadores nas decisões em torno do orçamento público?

Historicamente, o controle sobre recursos públicos no Brasil ocorreu no seio do próprio Estado. Tratava-se de um controle restrito ao aspecto formal-administrativo, pautado numa fiscalização dissociada da avaliação do cumprimento de metas do próprio governo e sob a hegemonia do executivo na decisão sobre a origem e o destino dos recursos. Cabe ressaltar que a totalidade dos recursos nem sempre esteve expressa no orçamento público, bem como o significativo direcionamento do fundo público para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil (IANNI, 2009; GUARDIA, 1997; OLIVEIRA, 1990).

O controle da gestão dos recursos públicos, sob nova concepção, se solidificou no âmbito da administração pública brasileira apenas após a CF/1988, por meio dos controles interno e externo da administração, exercidos por um conjunto de órgãos internos dos próprios órgãos executores (por exemplo, o sistema de controle interno), órgãos pertencentes ao legislativo (Corte de contas) e o próprio legislativo, além do Ministério Público. (BRASIL, 1990). O marco legal ampliou a concepção de fiscalização, incorporando uma avaliação mais abrangente das políticas públicas. Neste caso, o controle não é exercido diretamente pelo cidadão, mas por representantes eleitos e servidores públicos, por vezes a partir da própria iniciativa popular via denúncias e manifestações políticas.

Contudo, de modo a não restringir o controle sobre a administração pública aos poderes da democracia representativa, no bojo da *transição democrática* brasileira, emergiu a concepção de controle democrático sintonizada com a ideia de atuação da sociedade civil no controle das políticas públicas, incluindo o controle sobre os recursos públicos. Na perspectiva inscrita na CF/1988, como sinaliza Bravo (2002, p. 45), a concepção de *controle social*<sup>17</sup> é a da “[...] participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.” Segundo Raichelis (2000, p. 28), o *controle social* significa

[...] acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Nesse marco legal, o fomento à participação, regulamentado por legislações subsequentes, foi previsto de formas distintas: o estabelecimento dos mecanismos de participação direta, como a ação popular, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; o ato de denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União; a participação nas políticas

de seguridade social, educação, criança e adolescente, entre outras, posteriormente institucionalizadas via conselhos e conferências; a disponibilização anual das contas municipais para apreciação dos contribuintes. No bojo destas mudanças, na contramão da história do orçamento brasileiro, a CF/1988 introduziu dispositivos legais na direção de assegurar um orçamento público transparente e aberto à participação da sociedade (BRASIL, 1990).

Pois bem, pensar como se dá a participação da classe trabalhadora nas decisões atinentes à origem e ao destino dos recursos públicos exige analisar a publicização e o exercício do controle democrático do fundo público.

Problematizar a transparência do fundo público brasileiro instiga a desvendar o grau de publicização das informações. O acesso à informação do orçamento público é um dos transtornos ao exercício do controle democrático. De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), o uso frequente de uma linguagem orçamentária complexa na elaboração e na execução do orçamento afasta até mesmo estudiosos de qualquer tentativa de acompanhamento e apreensão de todo o ciclo orçamentário.

A transparência, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 48, corresponde à ampla divulgação, em tempo real, inclusive pela via de meios eletrônicos de acesso público, de

[...] planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2009).

Ainda de acordo com esta lei, em seu artigo 48 parágrafo único<sup>14</sup>, a transparência deve ser assegurada também por meio de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas no processo de discussão do orçamento. Qualquer descumprimento destes dispositivos relativos à transparência e à participação pode ser denunciado ao respectivo Tribunal de Contas e ao Ministério Público (art. 73-A da LRF).

Desvendar a publicização das informações do fundo público exige considerar um conjunto de aspectos, tais como o conteúdo disponibilizado ao público, os mecanismos e a temporalidade desta divulgação, assim como a clareza e inteligibilidade dos dados.

Analisar o conteúdo divulgado publicamente exige considerar não apenas a difusão do orçamento de uma política pública específica, mas a totalidade do fundo público e da própria política econômica, visto que esta, em grande medida, determina a política social. Assim, torna-se relevante verificar a publicização de documentos referentes ao ciclo orçamentário ampliado (o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA, bem como de seus projetos de lei, o Relatório de Prestação de Contas dos três poderes e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o Relatório de Auditoria Externa, a Apreciação do Legislativo quanto à apreciação e a aprovação das contas públicas); à arrecadação tributária, contendo dados das desonerações; à execução orçamentária e financeira, incluindo informes detalhados de restos a pagar; à dívida pública, com a identificação pormenorizada dos credores; às transferências intergovernamentais, ao exterior e ao setor privado; ao orçamento real das estatais.

Os mecanismos adotados para difusão dos documentos do fundo público, assim como a clareza deste conteúdo, permitem problematizar o alcance das informações. Assim é importante considerar a diversificação dos meios de divulgação empregados pelo Estado na propagação do orçamento (diário oficial, site, audiência pública, unidades de serviço público, boletins, panfletos, rádio), aliada à limpidez e à compreensão dos documentos divulgados.

Outro fator relacionado à publicização do fundo público refere-se à temporalidade adotada na disponibilidade dos documentos. É relevante que tais documentos sejam disponibilizados em tempo hábil de modo que possibilitem a elaboração de análises críticas e, principalmente, a intervenção no processo decisório em torno da origem e do destino dos recursos públicos. Por exemplo, um dos nós

górdios do controle democrático sobre o orçamento diz respeito ao envio de propostas orçamentárias aos conselhos de políticas sociais sem tempo adequado para apreciação e discussão do assunto.

De modo geral, no âmbito federal, o acesso à informação orçamentária já foi mais complexa, pois dependia de relações de conhecimento e de favores para obter cópia das leis orçamentárias ou acessar o SIAFI<sup>19</sup>. Fruto de lutas da sociedade civil, avanços ocorreram na transparência do orçamento federal, o que ainda permanece como desafio nas esferas subnacionais. Atualmente os principais instrumentos para acompanhamento do orçamento público federal são dois sistemas de informação disponibilizados nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado, com destaque para o SIGA Brasil.

Com vistas à consolidação da transparência, a Lei de Acesso à Informação<sup>20</sup> determinou que todos os órgãos públicos, do executivo, legislativo e judiciário, nas três esferas de governo deveriam fornecer informações contidas em registros ou documentos produzidos por eles, seus gastos financeiros, contratos, licitações, dados gerais de programas, ações, projetos e obras, assim como as empresas públicas, fundações, autarquias e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. Entretanto, neste marco legal, há informações que permanecem secretas, das quais vale destacar os sigilos previstos na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, e industrial. Ou seja, permanecem obscuras as informações atinentes à riqueza apropriada pelo conjunto minoritário da população que se apropria da maior parcela da riqueza.

Apesar de avanços na transparência e da implementação da Lei de Acesso à Informação ocorrida em 2012, constatou-se ameaças à transparência provocadas por mudanças operadas no orçamento para 2013. O novo desenho orçamentário proposto pelo governo provocará um enxugamento das ações orçamentárias em nome do melhor gerenciamento do orçamento público e, com isto, impacta negativamente no controle

democrático sobre o orçamento exercido pela sociedade. Este impacto negativo decorre da *perda de informação e descumprimento do princípio da especificidade tão caro à transparência orçamentária* e torna praticamente e impossível acompanhar os compromissos assumidos pelo governo da forma como é feito por meio dos *orçamentos temáticos* disponíveis no Sigla Brasil<sup>21</sup>.

Quanto à participação da sociedade nos processos decisórios acerca do fundo público, torna-se significativo investigar o controle democrático exercido nos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos, bem como os dispositivos instituídos para assegurar a participação de cidadãos no debate sobre o orçamento.

De modo geral, após a CF de 1988, foi introduzida a possibilidade de gestão democrática dos recursos de distintas políticas sociais por meio da instituição de instâncias de controle democrático, os conselhos, com atribuição de participar da elaboração do planejamento de uma determinada política, bem como da proposta orçamentária da área, cujos recursos deveriam ser alocados em sua totalidade nas instâncias de financiamento, ou seja, nos fundos públicos. Juntamente com os conselhos e os planos, há obrigatoriedade de existência de fundos nas três esferas de governo, em obediência à diretriz de descentralização político-administrativa associada à diretriz de participação da sociedade. No caso da seguridade social, foram criados conselhos nacionais de assistência social, saúde e previdência social com composição paritária entre governo e sociedade civil e poder deliberativo.

Um conjunto de fundos criados nesse processo, conforme destacado por Rocha (2004), como fruto de lutas de diferentes sujeitos políticos que se organizaram para assegurar direitos sociais, cuja concretização passava, também, por um modelo de articulação entre fundos e conselhos para acompanhar as políticas públicas. Nesse campo, historicamente marcado pela insuficiência e pulverização de recursos públicos, observou-se que a instituição de fundos especiais está diretamente ligada à



necessidade de assegurar meios de financiamento dos direitos sociais reconhecidos na CF de 1988, associada ao princípio de gestão democrática desses recursos, cuja origem e destinação devem ser discutidas, deliberadas e acompanhadas sistematicamente pela sociedade, especialmente por meio dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos. Foram criados diversos fundos especiais associados aos conselhos paritários e deliberativos, tais como os fundos de saúde, de assistência social e da criança e adolescente.

Cabe ressaltar a ausência de controle democrático dos fundos especiais na área econômica. Exemplo disso é o Fundo Soberano do Brasil (FSB), um fundo especial de natureza contábil e financeira vinculado ao Ministério da Fazenda, concebido recentemente como mecanismo de gestão fiscal, e que tem um Conselho Deliberativo composto apenas por representantes do poder executivo: Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e Presidente do Banco Central.

No âmbito do controle democrático exercido pelos conselhos é fundamental investigar duas perspectivas que possibilitam apreender em que medida os conselhos interferem nas decisões do orçamento. Uma refere-se à atuação do conselho da discussão do orçamento. Importa saber se o conselho é incorporado na discussão do PPA, da LDO e da LOA; se há o envio destes documentos em tempo hábil para fomentar uma análise crítica por parte dos conselheiros; se as deliberações do conselho são efetivamente incluídas nestes instrumentos; se existe no conselho assessoramento técnico da área de financiamento e orçamento; se as discussões no conselho abrangem a política econômica e suas implicações para a política social, entre outros.

A outra perspectiva é relativa ao acompanhamento do conselho quanto à execução orçamentária e financeira e à prestação de contas. O principal interesse é saber se o conselho acompanha sistemática e periodicamente a execução do orçamento, o que pressupõe receber em tempo real os

relatórios de execução com o rol de despesas detalhadas, com justificativas sobre a baixa execução e com as metas físicas. Quanto à prestação de contas, é necessário identificar se o conselho aprecia e delibera sobre as contas anuais.

Analisar o controle democrático sobre o orçamento público implica ainda mapear e problematizar a natureza das deliberações das conferências de políticas sociais e de defesa de direitos relacionadas ao fundo público e investigar sua concretização ou não.

Além de os conselhos de políticas sociais, outra possibilidade de análise da participação popular no orçamento público se dá no âmbito do Poder Legislativo, no momento da tramitação das peças orçamentárias. O interesse aqui é compreender a relação que se estabelece entre o legislativo e as diferentes frações das classes sociais, tais como empreiteiros, latifundiários, organizações não governamentais de defesa de direitos sociais, movimentos sociais, entre outros.

Por fim, análises acerca de denúncias, reclamações e reivindicações atinentes aos recursos públicos no âmbito de tribunais de conta, ministério público e defensorias públicas podem resultar em estudos interessantes sobre a participação popular.

## 6 CONCLUSÃO

No contexto de ataque à proteção social da classe trabalhadora em nome da acumulação privada de riqueza, ganham notoriedade visões superficiais acerca do financiamento e gasto das políticas sociais, tais como: escassez de recurso público diante do conjunto de necessidades sociais; ineficiência do gasto público; a gestão, e não mais a insuficiência de recursos, se torna o problema das políticas sociais.

Pois bem, os dados não falam por conta própria! Estes são cotejados por sujeitos ligados a projetos políticos marcados por antagonismos de classes (e suas frações) cujos porta-vozes anunciam e denunciam aspectos do orçamento público em consonância aos seus interesses, os quais

podem ser puramente *econômico-corporativos* ou *ético-políticos*, em termos gramscianos.

Situado no campo *ético-político*, sugere-se a apreensão crítica da origem, do destino e da socialização política do orçamento público, visto que tal leitura corrobora para o desvelamento de tendências da realidade social, especialmente no que diz respeito à condição dos direitos sociais e humanos na contemporaneidade.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Livia. **Gastos Tributários Sociais: como estamos?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.

BEHRING, Elaine. **Crise do capital, fundo público e valor.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.) **Capitalismo em Crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.) **Política social: alternativas ao neoliberalismo.** Brasília, DF: UnB, 2004. p. 161-180.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilasio. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: SILVA, Marluce Souza e (Org.). **Gerontologia: saúde, assistência e previdência.** Cuiabá: Ed UFMT, 2013. p. 17-36.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1964.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Taxonomia dos fundos públicos.** Brasília, DF, 2012. Disponível em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/Apresentacao\\_Taxonomia\\_Fundos\\_Publicos.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Apresentacao_Taxonomia_Fundos_Publicos.pdf) Acesso em; 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento 2014.** Brasília, DF, 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: \_\_\_\_\_. PEREIRA, Potyara Amazoneida P. (Org.). **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CIPOLLA, Francisco. Antivalor e socialismo: perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 42, p. 142-148, jul. 1995.

COELHO, Roseli. **Social democracia: formas e reformas.** São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP/FESPSP, 2001.

COSTA, Leonardo. **Uma visão sistêmica dos fundos federais.** Brasília, DF: STN, 2012. (Texto para discussão, n. 7).

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/IEE, 1998.

FREITAS, Nathália. **A materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a primazia do setor privado**. 2010. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). **Finanças públicas: ensaios selecionados**. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

LEITE, Cristiane; FONSECA, Francisco. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011.

MENDES, Áquilas **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: impasses do financiamento no capitalismo financeirizado**. São Paulo: Hucitec, 2012.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para discussão, n. 1.724).

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2009.

\_\_\_\_\_, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. Os protagonistas do drama: estado e sociedade no Brasil. In: LARANGEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 1990.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; \_\_\_\_\_ (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. **Contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

POCHMANN, Marcio et al (Orgs.). **Os ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2000.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2001.

ROCHA, Paulo. Síntese do Seminário. In: MAGALHÃES JUNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Orgs.). **Fundos Públicos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

RODRIGUES, Taíla; SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **Ser Social**, Brasília, DF, v. 13, p. 129-156, 2011.

SALOMÃO, Alexa. Desoneração do IPI tirou R\$ 23 bi de cidades e Estados. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,desoneracao-do-ipi-tirou-r-23-bi-de-cidades-e-estados,175687,0.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: \_\_\_\_\_ et al (Orgs.). **Financerização, fundo público e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012a. p. 123-152.

\_\_\_\_\_. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista [Online]**, Londrina, PR, v. 14, p. 4-22, 2012b.

\_\_\_\_\_. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.104, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (Org.). **Orçamento e Políticas Públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília, DF: ANFIP, 2011. p. 199-222.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Sandra. Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz Fora. **Anais...** Brasília, DF: ABEPSS, 2012. v. 1. p. 25-35.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Participação e controle democrático sobre o orçamento público federal em um contexto de crise do capital**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Destacam-se nesse sentido as obras de Rezende (2001); Giacomoni (2008); Piscitelli; Timbó e Rosa (2006). Um estudo com a perspectiva crítica no campo keynesiano pode ser visto em Oliveira (2009).

<sup>2</sup> Baseado em Salvador (2012a; 2012b).

<sup>3</sup> Não é objetivo deste artigo discutir a polêmica levantada por Oliveira (1998, p. 15) que o fundo público seria uma especial de antivalor no capitalismo "[...] menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si

mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação." Sobre a crítica ao posicionamento de Oliveira recomendamos a leitura de Cipolla (1995), Coelho (2001), Behring e Boschetti (2006), Salvador (2010b) e Mendes (2012).

<sup>4</sup> A CF definiu no seu artigo 165, para os três níveis de governo, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social.

<sup>5</sup> A análise das despesas pelo GND é uma das possibilidades do estudo do orçamento público. A próxima seção deste artigo há indicativos de outras formas de análise do orçamento pela ótica da despesa. O GND é uma forma de agregar de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões financeiras; Amortização da Dívida; e Reserva de Contingência. Ver nesse sentido MTO (BRASIL, 2013).

<sup>6</sup> Os dados desagregados estão disponíveis em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/relatorios>>.

<sup>7</sup> Somente no RGPS foram pagos em novembro/2013, 31.053.454 benefícios (previdenciários, acidentários e assistenciais), conforme Informe da Previdência Social, no 12, dezembro/2013, p. 27. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/informe-s-de-previdencia-social-de-2004-a-2012/>>.

<sup>8</sup> Esta seção foi sistematizada a partir dos textos de Fagnani (1998) e Boschetti (2009), com acréscimos decorrentes das atividades de pesquisa e extensão dos autores deste artigo.

<sup>9</sup> Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 22A/200, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. A PEC já foi aprovada pelo Senado Federal. Alternativamente, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sancionada em 26 de dezembro de 2013, que define parâmetros para a LOA de 2014, traz um o mecanismo do *Orçamento Impositivo*, que obriga o governo federal a pagar integralmente as emendas parlamentares, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, sendo que metade deste valor deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

<sup>10</sup> Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 22A/200, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. A PEC já foi aprovada pelo Senado Federal. Alternativamente, Lei de Diretrizes



Orçamentárias (LDO), sancionada em 26 de dezembro de 2013, que define parâmetros para a LOA de 2014, traz um o mecanismo do *Orçamento Impositivo*, que obriga o governo federal a pagar integralmente as emendas parlamentares, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, sendo que metade deste valor deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

<sup>11</sup> Função é a classificação da despesa orçamentária que tem por finalidade registrar a finalidade da realização da despesa. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa. Já a subfunção permite uma partição da função, buscando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público (GIACOMONI, 2008), podendo ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 100), “[...] a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções”.

<sup>12</sup> Vide na próxima seção a análise da gestão financeira que trata da divisão das responsabilidades entre os entes da federação no financiamento da política social.

<sup>13</sup> Vide na próxima seção a análise do financiamento indireto que permite olhar o gasto tributário e com isso as desonerações tributárias, que beneficiam o setor privado (lucrativo e sem fins lucrativos) da economia.

<sup>14</sup> Importante diferenciar os conceitos de carga tributária e de receita tributária. A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o PIB. A classificação das receitas segue o previsto na Lei nº 4320/1964 e no Código Tributário Nacional (CTN) que define que “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 2013, p. 17). Sendo assim, as receitas tributárias referem-se a arrecadação estatal com Impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais. E nas receitas de contribuições encontram-se a arrecadação proveniente das contribuições sociais (previdência social, saúde e assistência social), de intervenção domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

<sup>15</sup> Vide um aprofundamento dessa discussão na seção A *Importância do Controle Democrático no orçamento público*.

<sup>16</sup> Um aprofundamento desta análise está sendo realizada no âmbito da pesquisa de pós-doutorado *A Configuração das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI* coordenada por Evilasio Salvador na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

<sup>17</sup> Esta seção foi sistematizada com base em Teixeira (2012) e, por razões de espaço, não aborda o orçamento participativo.

<sup>18</sup> Adota-se neste trabalho o termo controle democrático em substituição à expressão *controle social*. Esta opção justifica-se pelo fato de ser um “[...] controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania.” (PEREIRA, 2002, p. 222). Ou seja, o controle democrático expressa de forma mais evidente o seu movimento fundante: ampliação da democracia e aprofundamento de direitos, dentro de possibilidades e limites no âmbito do capitalismo

<sup>19</sup> Este parágrafo único foi modificado pela Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que introduziu modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal “[...] a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 2009).

<sup>20</sup> Consultar *Carta Aberta ao Governo Federal e ao Congresso Nacional Pela Democratização e Transparência do Orçamento Público*, elaborada e amplamente divulgada em junho de 2012 por um conjunto de entidades em defesa da democratização do orçamento público. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/junho/carta-aberta-ao-governo-federal-e-ao-congresso-nacional-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico>>.

<sup>21</sup> Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a lei de acesso a informações públicas, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

<sup>22</sup> Trecho extraído da *Carta Aberta ao Governo Federal e ao Congresso Nacional Pela Democratização e Transparência do Orçamento Público*. Ver nota 20.

**Evilasio Salvador**

Economista

Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB)

Professor do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: evilasiosalvador@unb.br

**Sandra Oliveira Teixeira**

Assistente Social

Doutora em Serviço Social e Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: sandrateixeira@unb.br

**Universidade de Brasília – UnB**

Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF

CEP: 70910-900