

FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO: SUAS RELAÇÕES NA VIABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

TARCIO RICARDO THOMAS^[1]

EDEMAR ROTTA^[2]

1 Introdução

Este texto tece algumas reflexões sobre a relação entre fundo público e orçamento público na implementação de políticas públicas. Se tem, como ponto de partida, a necessidade de explicitar os conceitos e, a partir deles, tecer possíveis relações. Primeiramente, é preciso considerar que, ao contrário da dinâmica das relações privadas, no espaço público, qualquer ato deve ser, necessariamente, revestido por lei, seja na instituição de meios arrecadatórios, na autorização para arrecadação e aplicação de recursos, na definição de programas governamentais ou na materialização de políticas públicas.

Cabe ao Estado o papel de viabilizar políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas da população. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade é preponderante a existência do planejamento e contínua interação entre as diferentes esferas de governo e a sociedade, de forma que se estabeleçam os objetivos e metas para orientação, formulação e implementação de políticas públicas (Castro; Oliveira, 2014). Para que essa dinâmica aconteça é necessário a existência do fundo público captando recursos do excedente produzido na sociedade e os disponibilizando através da oferta de políticas públicas.

Neste aspecto, é relevante compreender que o fundo público possui potencial de concentração de consideráveis montantes de recursos. Em contrapartida, as demandas por políticas públicas são substanciais e crescentes, promovendo a escassez de recursos, os quais não são suficientes para o atendimento completo das necessidades sociais. Diante disso, passa a ocorrer um jogo de forças entre os diferentes segmentos representativos com poder de decisão junto ao Estado, disputando os recursos do fundo público na direção dos seus objetivos. Os diferentes interesses em jogo devem ser considerados como legítimos e postos

¹ Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Bolsista CNPq, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS. Contato: thomastarcio@gmail.com

² Doutor em Serviço Social, Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Contato: erotta@uffs.edu.br

em debate público, visando a delimitação de agendas, construção, implantação e avaliação de políticas públicas.

A inter-relação entre os grupos, no ambiente em que as pressões são exercidas de forma recorrente e alternada, pressionam as ações do Estado, que direciona suas atividades diante da realidade social existente, organizando a aplicação dos recursos através do orçamento público no intuito de equacionar as demandas e neutralizar as pressões sofridas. Deste modo, a relevância do estudo centra-se na possibilidade da contribuição para o entendimento da relação existente entre fundo público e orçamento público na implementação de políticas públicas em um contexto acentuado e crescente de disputa por recursos.

2 Objetivos

O objetivo principal deste texto é refletir sobre a relação entre fundo público e orçamento público na implementação de políticas públicas. Como objetivos específicos delineou-se: realizar pesquisa bibliográfica sobre os conceitos de fundo público e orçamento público; apresentar a importância de ambos na viabilização das políticas públicas; e, por fim, analisar as relações entre fundo público, orçamento público e políticas públicas.

3 Metodologia

Se trata de um texto referenciado na abordagem qualitativa, com referência na pesquisa bibliográfica. A partir dos conceitos chave da pesquisa (fundo público, orçamento público e políticas públicas), foram consultados artigos científicos publicados em periódicos, capítulos de livros e livros (especialmente e-books), obtidos em sites de acesso livre, via plataformas de busca SCielo e Google Acadêmico. Os artigos foram organizados e analisados, tendo presente os objetivos da pesquisa, na perspectiva de elucidar conceitos, identificar relações e produzir inferências.

4 Resultados e Discussão

Os estudos sobre fundo público constituem tradição, especialmente na área das ciências sociais aplicadas (Salvador, 2010 e 2012; Behring, 2004). Salvador (2012, p. 07) refere que o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público,

visando o desempenho de suas múltiplas funções. Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado a fim de que o mesmo desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado (Behring, 2004). Os objetivos da política econômica e social, assim como a escolha dos mecanismos para sua implantação, estão diretamente ligados aos interesses de classe e envolvem negociações nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico (Behring, 2004; Salvador, 2010).

O fundo público (em suas diferentes manifestações – fundos públicos) exerce papel central no processo de produção e reprodução do capital e do trabalho, sendo, por isso, objeto de disputa permanente entre as classes e frações de classe, na medida em que sua disponibilização pública ou sua apropriação privada jogam papéis decisivos nos processos de acumulação ou repartição dos ganhos oriundos do trabalho. Essa dinâmica de garantia da reprodução da força de trabalho e gastos sociais através do fundo público é questão basilar dos fundamentos do capitalismo, promovendo a interligação das políticas sociais e colaborando para relação da manutenção daquele que gera e detém o capital (Salvador, 2012).

O Estado é o gestor por excelência do fundo público, via governos, empresas e demais instituições públicas, sendo o orçamento público o mecanismo mais visível desse gerenciamento. Em uma visão tecnicista, o orçamento público se constitui na materialização da ação planejada pelo Estado para manutenção dos projetos, atividades e operações para atingir as metas e prioridades estabelecidas (Crepaldi e Crepaldi, 2013). Cabe ressaltar que o Estado se coloca como promotor de condições para o desenvolvimento econômico e social, a partir da produção em escala e da viabilização para seu consumo, seja pelo mercado interno ou externo, via amparo e propulsão de políticas monetárias e fiscais. Assim, cria as condições necessárias e favoráveis para manutenção e ampliação do fundo público, que sustentam as políticas sociais relevantes na melhoria da qualidade de vida da população menos favorecida, constituída pela massa de trabalhadores atuante na geração da mais-valia, no processo da relação entre trabalho e capital (Salvador, 2012; Fontenelli, 2020).

Para Salvador (2010), o fundo público exerce, em uma economia de mercado capitalista, pelo menos quatro funções: (1) fonte para a realização do investimento capitalista; (2) fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho; (3) meio de exercício das funções indiretas do Estado, como os gastos com transporte, infraestrutura e pesquisa, subsídios diversos e renúncias fiscais, e (4) uma transferência de recursos via serviços da dívida pública para o capital financeiro. Essas funções relacionam-se com as dinâmicas de atuação do Estado, constituindo as movimentações dos jogos de forças a partir desses eixos.

O fundo público possibilita ao Estado, através da concentração e aplicação de recursos, realizar intervenções na economia, seja através das estruturas da administração pública direta, ou mesmo da administração indireta, como empresas públicas, autarquias e fundações, e pelo uso das políticas monetárias e fiscais, assim como pelo orçamento público (Salvador, 2012 p. 7). Evidencia-se que o orçamento público não se limita apenas a uma técnica de controle e planejamento dos gastos públicos. Sua materialidade define as quotas de recursos disputados durante seu processo de elaboração e aprovação, por negociações que expressam as prioridades do governo através das políticas definidas e que vão direcionar os gastos e definir a agenda de prevalência das políticas públicas prioritárias, dada a escassez de recursos e o conjunto de necessidades a serem atendidas no âmbito da nação (Salvador, 2012; Fontenelli, 2020).

Para melhor entender a dinâmica do orçamento público é necessário compreender os mecanismos de planejamento do poder público utilizados para gerenciar os recursos do fundo público. De acordo com Crepaldi e Crepaldi (2013), as leis orçamentárias são hierarquicamente constituídas por: (i) Plano Plurianual (PPA), conhecido como o instrumento legal que define as diretrizes, metas e objetivos do governo para o período de quatro anos; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que visa definir as metas e prioridades do governo para elaboração do orçamento anual; e (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas que o governo pretende fazer para o período de um ano, ou seja, o gasto público, sendo essa lei definida como o próprio orçamento.

Essas leis integram o que denominamos de instrumentos de planejamento público, no qual são definidos os mecanismos necessários para designação de recursos para viabilidade e implementação das políticas públicas governamentais, da manutenção da estrutura dos serviços públicos já criados e do pagamento da dívida pública. É preciso entender que as políticas públicas irão entrar em execução na medida em que houver a distribuição de recursos do fundo público através da autorização das leis orçamentárias que regem o orçamento público, estruturado a partir do jogo de forças sociais estabelecido.

5 Conclusão

As lutas políticas no campo da tributação e da definição do gasto público interferem na constituição e na execução do fundo público. É a partir do conceito de fundo público que se constitui a concepção sobre a relação entre a obtenção e aplicação de recursos no âmbito

estatal, entre os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), com objetivo de desenvolvimento das variadas políticas públicas que recebem transferências de recursos.

As políticas públicas se constituem influenciadas pelas demandas existentes na sociedade, que pressionam as capacidades estatais e o próprio fundo público. A definição das políticas que entram na pauta possui relação com capacidade do fundo público estabelecido no âmbito de uma sociedade, o qual não consegue atender a todas as demandas impostas e passa a ser alvo de disputas por diferentes segmentos da sociedade.

Neste aspecto, os recursos do fundo público, objeto de disputa dos diferentes segmentos que possuem força no processo de decisão governamental, somente serão acessados através das políticas públicas se estiverem autorizados pelas leis orçamentárias que constituem o orçamento público o qual indica as prioridades do governo para a sociedade.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Recursos públicos; Políticas públicas.

Referências Bibliográficas

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Mário Gimene de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Gulherme Simões. **Orçamento Público**. 1. ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

FONTENELLI, Amanda. Estado e fundo público: ferramentas a serviço do capital. **Revista direitos, trabalho e política social**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 157–179, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/9756>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 4–22, 2012. DOI: 10.5433/1679-4842.2012v14n2p4. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 27 set. 2024.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 set. 2024.