



## ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS:

demarcando questões teóricas e conceituais

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa<sup>1</sup>

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo, referenciado nos conceitos de pobreza, orçamento público e gestão pública, resulta de trabalho investigativo desenvolvido no âmbito do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). Tem como propósito refletir sobre o significado do orçamento público para a configuração da gestão pública brasileira. Situa o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza como um dos mecanismos de gestão utilizados pelos últimos governos brasileiros com o propósito de congregar políticas estruturantes com ações de transferência de renda para combater a pobreza no país.

**Palavras-chave:** pobreza, orçamento público e gestão pública

**ABSTRACT:** This article, referenced on the concepts of poverty, public budgeting and public management, is the result of research work carried out within the Group of Evaluation and Study of Poverty and Policies Aimed at Poverty (GAEPP). Aims to reflect on the meaning of the public budget for the configuration of the Brazilian public management. Situates the Fund for Combating and Eradication of Poverty as a management mechanisms used by recent Brazilian governments for the purpose of structuring policies together with actions to transfer income to fight poverty in the country.

**Key words:** poverty, public budgeting and public management

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: salvi200@globocom

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: eunicepereira.ufma@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata do orçamento público enquanto ferramenta de gestão governamental. Resulta de pesquisa em desenvolvimento no Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas de Combate à Pobreza (GAEPP) sobre as medidas de Política Social financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), uma das alternativas governamentais utilizadas nas últimas décadas para enfrentar a pobreza no Brasil.

O FCEP foi regulamentado através da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000 e dilatado, por tempo indefinido, em votação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2010. Com o intento de coligar políticas estruturantes com medidas de transferência de renda, o artigo 79 desse Fundo define que deve ser regulado por lei complementar estadual razão pela qual, a partir de sua criação, os estados subnacionais foram compondo fundos estaduais e instituindo arcabouços ajustados às diretrizes propugnadas em nível nacional. Trata-se, portanto, de um instrumento com características especiais dentro do orçamento público brasileiro.

A literatura que trata da questão orçamentária, sobretudo a que congrega estudos desenvolvidos por autores vinculados às tradições anglo-saxônica e norte americana, destaca a existência de quatro modelos teóricos principais (incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e de equilíbrio pontuado<sup>3</sup>) e a importância de sua aplicação nos estudos e pesquisas acerca dessa temática.

Em relação aos fundos, os estudos sobre orçamento público indicam a existência de imprecisão conceitual sobre a gestão orçamentária através desses mecanismos. Essa imprecisão resulta em diversos entendimentos na ordem jurídico-constitucional acerca das várias modalidades desse instrumental, assim como também em inúmeras denominações existentes sobre eles.

## 2 A QUESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

---

<sup>3</sup> De acordo com Pereira (2012), Ollaik et al (2011), o modelo Incremental parte da perspectiva que cada orçamento é elaborado com base no do anterior; o do julgamento serial explica o comportamento orçamentário mediante a utilização de passos sequenciais que são seguidos para resolver problemas e alcançar resultados; o dos fluxos múltiplos analisa que as políticas entram no orçamento a partir de três fluxos: de problemas, de soluções propostas e político; e o do equilíbrio pontuado considera que os processos políticos podem produzir grandes variações. Nesse sentido, quaisquer mudanças decorrem da interação dos subsistemas político e comportamental.



No Brasil, os estudos sobre orçamento público têm privilegiado os aspectos técnicos das escolhas ou decisões e apontam o modelo incremental como o mais difundido. Nesse modelo, o processo de elaboração orçamentária se faz com base no orçamento do ano anterior, a partir de ajustes nos valores que foram alocados nas diferentes fontes. A base do orçamento, portanto, já está dada e a preocupação dos formuladores ou re (formuladores) se volta para “*compreender os fatores que explicam as mudanças marginais a essa base*” (Dye, 2009, p. 112).

Na definição de Furtado (2009, p. 51), o orçamento público é:

O documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados.

De outro lado, Salvador (2010, 2012), amplia a discussão ao lembrar que, o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Isto porque materializa o esforço de organização do fundo público e este

[...] envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras [...] (Salvador, 2010, p. 2).

A argumentação, aqui apresentada, ao incorporar a discussão desenvolvida por Salvador (2010, 2012), Furtado (2009) e Pereira (2012) sustenta-se nos pressupostos básicos de que o orçamento público é um instrumento que: afiança a materialidade da ação planejada; espelha a primazia dada a políticas públicas específicas em uma gestão governamental particular; e é determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades em contextos que expressam conflitos e interesses diversos.

Por outro lado, embora expresse embates coletivos, como lembra Arendt (1998).

O cidadão, de modo geral, costuma ver o orçamento público como uma matéria técnica cujo entendimento é limitado a iniciados. Essa cultura tende a gerar nas pessoas o receio de uma maior aproximação ao tema, supostamente de exclusivo interesse administrativo e que, por isto, poderia ser mantido distante do olhar da sociedade (Arendt, 1998 Apud Telles; Suguinho; Barros, 2011, p. 51).



Trata-se de uma afirmativa retomada por Telles et al (2011) e que se coaduna com a realidade brasileira, onde, historicamente, não se desenvolveu uma cultura política que oportunize a apropriação, pela maioria da população, dos processos de tomada de decisão e de escolhas públicas de modo a acompanhar a elaboração dos orçamentos públicos. E os agentes governamentais tendem contribuir para o distanciamento da sociedade, seja porque compartilham da ideia de que o orçamento é matéria para especialistas, seja porque consideram que a fruição desse conhecimento redundaria em perda de poder.

De acordo com Chauí (2004), a marca fundamental da sociedade brasileira é o autoritarismo social que se configura a partir de dois movimentos: verticalização e hierarquização do poder. Através dele, as relações sociais são realizadas através de cumplicidade ou sob a forma de mando e obediência. Esse padrão societário resultou na baixa densidade da participação e no desconhecimento de direitos básicos de cidadania. E, como é sabido, vivenciar esses direitos exige, não apenas desenvoltura e penetração nos círculos da política de maneira geral, mas também, domínio de outros conhecimentos.

Telles (2006) contribui para consolidar essa linha de raciocínio ao lembrar que esse movimento expressa a

[...] lógica de uma cidadania restrita em que os direitos não se universalizam. Pois, para além do que existem como regra formal, os direitos – desde que reconhecidos – estruturam a linguagem que torna a defesa de interesses audível na sociedade e dá forma reconhecível aos conflitos. As práticas regidas pelos direitos montam o cenário no qual a experiência da diversidade conflituosa dos interesses se faz como história na medida mesmo em que constrói as balizas por onde o conflito se faz legível e compreensível nos registros de seu acontecimento (Telles, 2006, p. 105-106).

Foi com essa configuração, portanto, que o Brasil se desenvolveu no campo econômico, político e social. Implantaram-se e se consolidaram, conseqüentemente, processos de governo com perfil de baixa inclusão social e um forte caráter assistencialista-filantropico e clientelista. Através da história, pode-se identificar variados contrapontos históricos a esse perfil de intervenção social por parte de movimentos sociais organizados.

No processo constituinte, que deu forma à Carta Magna de 1988, movimentos com esse cariz reformista tiveram hegemonia e foram capazes de provocar alterações na forma de organização do padrão de intervenção do Estado brasileiro que repercutiram, a partir da década de 1990, na elevação de vários indicadores sociais. A repercussão dessas alterações, embora não suficientes para imprimir mudanças de caráter estrutural, são





atestadas, durante o governo Lula (2003-2010), pela elevação do assalariamento com carteira assinada e pelos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família que possibilitou a ampliação dos níveis de consumo.

Nesse contexto histórico se situam os avanços evidenciados também nas normativas que incidem na regulação do processo de elaboração do orçamento. Este passa a ser norteado por leis específicas que buscam assegurar articulação mais profunda entre as finanças públicas e as ações governamentais previstas e planejadas. Esse movimento tem suporte em três legislações básicas: Plano Plurianual – PPA; Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei do Orçamento Anual – LOA. São leis que guardam relação entre si, pois possuem nexos que promovem uma idéia de articulação e encerram os principais elementos definidores e reguladores da atividade orçamentária federal. “A idéia é que, ao se integrarem, permitam um planejamento estrutural das ações governamentais” (Telles; Suguhiro; Barros, 2011, p. 56).

De acordo com Telles et al (2011, p. 57),

O modelo orçamentário constitucional, prevendo o PPA, a LDO e a LOA, se encontra na ideia de orçamento-programa, já que abre amplas possibilidades para a implantação de um sistema integrado de planejamento, de sorte que o orçamento fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, passa a constituir etapas do desenvolvimento econômico e social, ou, se quiser, é conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, na medida em que estes têm que se compatibilizar com o PPA.

Nesse novo contexto, com base no princípio da legalidade da despesa pública, o administrador público fica obrigado a observar as autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias, sob pena de crime de responsabilidade. Além disso, estabeleceu-se a vinculação de algumas despesas à previsão orçamentária.

No entanto, estudiosos como Bernardes (2008) consideram que a Constituição Federal de 1988 ao determinar o processo de vinculação das receitas *“tornou engessada a peça orçamentária e reforçou a lógica do incrementalismo fazendo com que esta lógica passe a guiar o processo de elaboração do orçamento, a cada exercício”* (Bernardes, 2008, p.22). Essa rigidez se apresenta nas várias vinculações de receitas e no enorme montante de despesas que aparecem como obrigatórias no orçamento da União.

É no âmbito dessa lógica discursiva e de crítica que tem sido debatida também a existência (ou permanência) dos Fundos Sociais enquanto instrumentos orçamentários e financeiros, frequentemente, utilizados no processo de gestão pública brasileira. De acordo



com Sanches (2002, p.3) esses fundos nunca foram bem definidos, em razão da ausência de estudos específicos, pois, nem na área das finanças públicas, nem literatura jurídica eles foram suficientemente analisados. Sendo assim, mesmo quando a gestão pública brasileira ainda se utilizava pouco desse recurso os fundos que existiam já eram designados de diferentes maneiras.

De fato, embora os dados históricos registrem a existência de Fundos Sociais na Administração Pública brasileira desde os primórdios dos anos de 1900, a constitucionalização desse mecanismo só acontece no texto de 1937, com a justificativa de efetivar a vinculação de receitas a fins específicos e, ao mesmo tempo, para gerenciar estas vinculações. Nesse sentido é que foram previstos e criados fundos para fins de amparo à maternidade e à infância, para desenvolvimento da educação e de defesa contra a seca nos Estados da Região Norte do país. Porém, somente no ano de 1964 é que o Estado propõe a Lei nº 4320 que prevê normatizar a criação e operacionalização desses Fundos Especiais (Sanches, 2002). Com a Constituição de 1988, por questões político-financeiras, o governo orienta determinadas políticas públicas, a se ajustarem à constituição desses Fundos Especiais<sup>4</sup>.

Sanches (2011) também afirma que esses Fundos Sociais eram denominados de especiais e tinham natureza contábil, no intuito de estabelecer uma nova denominação que os diferenciasse dos outros fundos que já existiam desde 1964 e que foram instituídos com base no direito financeiro daquela época.

De qualquer maneira, as ações previstas e expressas na peça orçamentária possibilitam avaliar como o Estado está prevendo atuar na direção do enfrentamento das diversas e variadas manifestações da questão social, onde a pobreza é uma das suas expressões, e identificar diferentes forças sociais, estratégias de negociação política e pontos de vista conflitantes, em torno da divisão dos recursos no atendimento das demandas sociais.

Várias críticas a esse modelo são feitas sistematicamente. Entre elas destaca-se a que se destina ao próprio sistema de tributação que lhe dá suporte: financiamento constituído, em sua maior parte, por tributos indiretos que incidem, em geral, sobre o consumo ou tributação direta ancorada na arrecadação sobre a folha de salários. Pela análise de Pochmann (2010), as características regressivas do sistema de tributação não estariam permitindo, de fato, uma efetiva transferência de renda das camadas mais ricas

<sup>4</sup> No contexto dos campos de intervenção previstos destaca-se a manutenção do Bolsa Família. Em 2004, de acordo com Relatório do TCU (2005), dos R\$ 5.360.453.081 de recursos federais destinados a esse programa, 68,6% eram provenientes do Fundo em análise ( SOUSA, 2010).



para as mais pobres, a despeito da criação de políticas que se manifestam com essa intencionalidade.

Com base nos elementos expostos e nos resultados da pesquisa desenvolvida em estados subnacionais sobre as políticas organizadas com suporte no FCEP<sup>5</sup>, é possível concluir-se que, para além dos limites identificados no processo de gestão estadual, enquanto arranjo político institucional esse Fundo não encontra suporte concreto para vencer obstáculos históricos postos ao seu propósito fundamental que é erradicar a pobreza no país.

### 3 CONCLUSÃO

A partir de pesquisa desenvolvida sobre as políticas públicas implementadas em estados subnacionais com suporte no FCEP, discutiu-se, nesse artigo, o orçamento público, enquanto estratégia de gestão governamental, elemento constitutivo do aparato público, instrumento de planejamento e efetivação das finanças públicas.

Parte-se da perspectiva que é de grande relevância identificar que parcela do orçamento público está sendo destinada para as ações governamentais direcionadas a pobreza, ou ainda, como essa problemática está sendo discutida, pensada e inserida na agenda governamental e através de quais mecanismos. Entende-se, por outro lado, que a peça orçamentária ainda se constitui em instrumento hermético, incompreensível em sua natureza e significado histórico para a maioria da população, em razão da própria forma como se deu o processo de formação da sociedade brasileiro que resultou em verticalização das decisões e hierarquização do poder.

Em relação ao FCEP, na sua condição de Fundo Social Especial no contexto orçamentário, conclui-se que, apesar de esforços identificados, ele não apresenta condições reais, no atual contexto histórico, de traduzir em ações efetivas seu propósito de erradicar a pobreza no país.

---

5 Na construção do objeto de estudo foram considerados quatro movimentos básicos substantivados por meio de pesquisa avaliativa, quais sejam:- levantamento, sistematização e disponibilização de dados secundários e de estudos desenvolvidos sobre a situação da pobreza no Maranhão;- mapeamento da situação de pobreza e das propostas governamentais desenvolvidas em consonância com a configuração do Fundo em quatro estados da federação( Maranhão, Ceará, Goiás e Espírito Santo);- identificação das concepções de justiça, pobreza e proteção social que fundamentam e justificam as propostas elaboradas nos estados selecionados; análise da pertinência das propostas desenvolvidas nos estados selecionados em relação à realidade a ser modificada, identificando: os sujeitos envolvidos; as prioridades definidas; os critérios de elegibilidade do público; os modelos de gestão e de avaliação propostos; o volume de recursos em relação aos públicos eleitos e a relação das ações relacionadas ao Fundo com a Política de Assistência Social e com as ações do Plano Brasil Sem Miséria (SOUSA, 2011).



## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. As esferas pública e privada. In: **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1988.
- BERNARDES. Érico Borges. **A Rigidez do Orçamento Federal**: a questão das vinculações de receitas, disponível em [www.bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123456789](http://www.bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123456789), acesso em 07/10/2011.
- CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes e messianismo dos dominados. IN: Dagnino, Evelina (Org). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense. 2004.
- DYE. Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009.
- FURTADO. J. R. Caldas. **Elementos de Direito Financeiro**, Belo Horizonte: Fórum, 2009;
- OLLAIK Leila Giandoni et al. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v.15, n.2, p. 347-357, jul./dez. 2011
- PEREIRA. Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Relatório final da pesquisa “Avaliação Política do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado do Ceará”**. Universidade Federal do Maranhão - UFMA\Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP)
- POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. Evilásio et al (Orgs.). Financiamento tributário da políticas social no pós-real. In: Financeirização, Fundo Público e Política Social. São Paulo: Cortez. 2012
- SANCHES. Osvaldo Maldonado. **Fundos Federais**: origens, evolução e situação atual na administração federal, arquivo em PDF, disponível em [WWW.câmara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/brasilorcamentouniao/estudo/artigo/antes-de-2005/Artigo130.pdf](http://WWW.câmara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/brasilorcamentouniao/estudo/artigo/antes-de-2005/Artigo130.pdf), acesso em 07/10/2011;
- SOUSA, Salviana. **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**: Articulando Pobreza E Proteção Social No Brasil Contemporâneo. XII Encontro Nacional de Pesquisadores Em Serviço Social (Anais). Rio de Janeiro: ABEPSS. 2010.
- TELLES. Tiago Santos; SUGUIHIRO. Vera Lúcia Tieko; BARROS. Mari Nilza Ferrari de, Os Direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária, São Paulo: Cortez, **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 105, p. 50 - 66 jan/mar. 2011.
- TELLES, Vera Silva. **Direitos sociais**: afinal do que trata? 2. reimp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.