



Eixo: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE

Rodrigo de Souza Filho¹
Marina Valéria Delage Vicente Mancini²
Daiane Gomes Marconato³
Guilherme Loureiro de Souza⁴
Ana Cristina Peixoto Guimarães⁵

Resumo: O trabalho ora apresentado, a partir da categoria fundo público, baseada nas formulações marxianas de distribuição de renda e repartição do valor, adensadas pela análise de Francisco de Oliveira, busca apresentar uma metodologia de análise do orçamento público federal, através de uma de uma proposta inspirada nas formulações de Bresser-Pereira (1982), que indicam a necessidade de classificar as despesas públicas de acordo com a sua finalidade (consumo básico, consumo de luxo, administração e segurança, acumulação estatal e subsídios ao capital).

Palavras-chave: Distribuição de Renda; Fundo Público; Orçamento Público.

Abstract: The work presented here, based on the Marxist formulations of income distribution and value distribution, densified by the analysis of Francisco de Oliveira, seeks to present a methodology of analysis of the federal public budget, through a proposal inspired by the formulations of Bresser-Pereira (1982), which indicate the need to classify public expenditures according to their purpose (basic consumption, luxury consumption, administration and security, state accumulation and subsidies to capital).

Keywords: Income Distributio;. Public Fund; Public Budget.

1 – INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado tem como objetivo apresentar uma metodologia de análise do orçamento público federal, através de uma de uma proposta inspirada nas formulações de Bresser-Pereira (1982), que indicam a

¹ Professor com formação em Serviço Social.Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: <rodrigofilho@ig.com.br>.

² Professor com formação em Serviço Social.Universidade Federal de Juiz de Fora.

³ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Juiz de Fora.

⁴ Estudante de Graduação. Universidade Federal de Juiz de Fora.

⁵ Estudante de Graduação. Universidade Federal de Juiz de Fora.

necessidade de classificar as despesas públicas de acordo com a sua finalidade (consumo básico, consumo de luxo, administração e segurança, acumulação estatal e subsídios ao capital).

O trabalho parte de uma concepção teórica de fundo público fundada nas categorias marxianas de distribuição de renda e repartição do valor, para tratar das reflexões propostas por Francisco de Oliveira (1998a e 1998b), no que se refere à sua tese sobre o *antivalor*.

A partir deste arcabouço, incorpora indicações Bresser-Pereira (1982) para propor uma metodologia de análise do gasto público.

Por fim, procura mostrar a potencialidade que a metodologia possui para aprimorar e aprofundar a análise da destinação dos recursos públicos, numa perspectiva de classe.

2 – DESENVOLVIMENTO

A dinâmica da acumulação capitalista, fundo público e políticas sociais: considerações gerais

Do ponto de vista teórico, tratar dialeticamente a questão das políticas sociais enquanto dever do Estado e direito de cidadania, ou seja, pública e gratuita (o que doravante denominaremos apenas de políticas sociais), significa, como já indicou Behring (1998), evitar o ecletismo, o economicismo, o estatismo e o politicismo. Portanto, devemos considerá-la em sua totalidade. Neste sentido, deve-se analisar o momento predominante econômico e suas conexões dialéticas com as lutas de classes, a configuração do poder do Estado e da sua estrutura institucional (BOSCHETTI; BEHRING, 2006).

É a partir da dinâmica das relações sociais de produção que melhor podemos caracterizar e analisar as dinâmicas das lutas entre classes, frações e setores⁶, identificando de forma mais precisa as possibilidades, limites e

⁶ Conforme destaca Osorio (2014, p. 57 – tradução livre, grifos no original), “a consideração de frações e setores de classe nos põe frente ao problema da heterogeneidade *interna* das classes sociais, além da heterogeneidade *entre classes*. Isto tem consequências na luta de

perspectivas da intervenção social, do ponto de vista do trabalho. A ação efetiva das classes/frações/setores está ancorada pelas condições objetivas existentes; portanto, as alternativas não são ilimitadas, mas também não está determinada apenas uma possibilidade de atuação.

Seguindo essa trilha, para analisar a *dimensão objetiva das políticas sociais* devemos tratar a *dinâmica do modo de produção capitalista*, o *capitalismo dependente*, o *padrão de reprodução do capital*, a *política econômica* e a *estrutura da política social* enquanto determinações que interagem dialeticamente (SOUZA FILHO, 2016a).

O presente trabalho concentra seus esforços em apresentar uma proposta de procedimento metodológico de análise do orçamento público que permita de forma mais precisa identificar a ocorrência de um movimento concentrador ou distributivo dos recursos constitutivos do fundo público. Portanto, concentra-se na proposta metodológica para levantar dados que contribuam para a análise da *política econômica* e da *estrutura da política social*.

Nesse sentido, pelas limitações do trabalho, apenas abordaremos de forma sintética nossa concepção acerca do fundo público e sua relação com as políticas sociais.

Entendemos que a questão da distribuição da renda e da repartição do valor são os elementos centrais, do ponto de vista da economia política, para analisarmos a questão do fundo público no quadro do capitalismo monopolista.

Conforme destaca Marx (1986, p. 286), considerando o produto anual de uma nação, constituído por todo o capital investido naquele período determinado, ou seja, o capital constante, o capital variável e a mais-valia, se descontarmos o valor relativo à reposição do capital constante utilizado para a produção, o que resta refere-se à renda/receita bruta ou renda/receita nacional. Ou seja, à distribuição básica da sociedade expressa em capital variável/salário e mais-valia, formando o valor novo produzido no referido ano.

Nessa divisão da renda nacional ocorre o conflito central entre as classes sociais antagônicas no capitalismo, a saber, a luta para ampliar o valor

classes e nos problemas de organização e de ações unificadas das classes para defender seus interesses e posições”.

do trabalho necessário, reduzindo o valor relacionado ao trabalho excedente e, ao contrário, a luta do capital para ampliar a mais-valia, reduzindo o valor do trabalho necessário. O resultado de tal luta de classes determina a distribuição da renda nacional. Estabelecida essa demarcação da renda nacional, no campo capitalista ocorre uma luta entre as diferentes frações de classe sobre a repartição da mais-valia.

Devido à expansão da intervenção do Estado na sociedade, esse processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado em função da conseqüente expansão do fundo público. A disputa travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida passa agora a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e do gasto público. Qualitativamente falando, essa disputa busca compensar, de alguma forma, as perdas, ou ampliar os ganhos conquistados no âmbito da luta social entre as diferentes classes e frações de classes, realizada em torno da riqueza produzida (MANDEL, 1982).

Assim, entendemos que o complexo processo de disputa da riqueza socialmente produzida fica mais inteligível e mais adequado à dinâmica da fase monopólica do capitalismo devido à mediação central do Estado, através do fundo público, para garantir a produção e reprodução das relações sociais capitalistas.

Inserido em tal campo teórico-metodológico, Oliveira (1998, p. 53), de forma precisa, sintetiza sua tese sobre o fundo público⁷:

Ele [fundo público] não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação, de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que busca não valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor.

⁷ Sobre as polêmicas a respeito da formulação de Oliveira (1998a) acerca do fundo público, ver a síntese de Salvador (2010).

Com essa formulação, Oliveira (1998a; 1998b), ao se deter à dinâmica do fundo público, consegue teorizar, a partir de sua expansão na fase do capitalismo tardio, sua constituição como um *mix* de recursos que viabiliza diretamente a produção de valor (empresas estatais). Além disso, indiretamente, através de aportes do fundo público ao capital constante (subsídios para a produção, desenvolvimento da ciência e tecnologia, juros subsidiados...) e ao capital variável (políticas sociais – efetivação do salário indireto). Nesse sentido, ele mostra a relação dialética entre a dinâmica da acumulação capitalista e as políticas sociais, via mediação do fundo público. Ademais, o autor destaca com propriedade a contradição desse processo, indicando a possibilidade da “retração da base social da exploração” a partir da expansão do salário indireto.

Entretanto, cabe ressaltar que a elevação do salário para além do seu valor encontra limites na própria dinâmica de acumulação capitalista, relacionados ao limite mínimo que o lucro capitalista pode atingir sem comprometer a continuidade da reprodução ampliada, apesar de, como adverte Marx (1996, p. 115 – grifos no original), “no que se refere ao *lucro*, não existe nenhuma lei que lhe *fixe o mínimo*. Não podemos dizer qual seja o limite extremo de sua baixa [...]. Porque, embora possamos fixar o salário *mínimo*, não podemos fixar o salário *máximo*”. No entanto, como o próprio autor complementa, “uma alta geral da taxa de salários acarretaria uma baixa da taxa geral de lucro” (MARX, 1996, p. 118). Romper esse limite significa romper com a lógica da política social enquanto instrumento da ordem do capital e, portanto, revolucionar o modo de produção capitalista.

Como vimos, o fundo público se materializa a partir de dois movimentos: o da arrecadação e o do gasto público. Bresser-Pereira (1982), apesar de trabalhar numa concepção distinta da tratada neste artigo, desenvolve uma descrição extremamente útil para pensarmos o fundo público a partir do movimento de arrecadação e de gasto público no quadro do capitalismo tardio.

Do ponto de vista da despesa, Bresser-Pereira (1982) propõe uma classificação pautada em cinco itens: administração e segurança (G), consumo social básico (UB), consumo social de luxo (UL), acumulação estatal (A) e

subsídios à acumulação privada (S). Dessa forma, o *total do gasto público* refere-se ao somatório dessas diferentes despesas.

Segundo o autor, as despesas denominadas de administração e segurança correspondem ao Estado liberal clássico. São as despesas realizadas com a arrecadação de impostos, com o Poder Legislativo e Judiciário, bem como com a polícia e as forças armadas.

As despesas com segurança são obviamente as mais importantes nesse estágio. O Estado, na medida em que é um instrumento a serviço das classes dominantes, tem um papel repressivo fundamental. A defesa da propriedade, ou, mais eufemisticamente, a manutenção da ordem interna, é uma função básica do Estado. Secundariamente, a segurança interna interessa a toda população quando se trata de reprimir o crime político. Por outro lado, as despesas com a segurança são também fundamentais na medida em que os estados nacionais vivem em permanente conflito. (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 16)

As despesas de consumo social são aquelas que através do Estado são destinadas a oferecer serviços de interesse da população de maneira gratuita. É importante afirmarmos que alguns desses serviços são intrinsecamente estatais, haja vista que não podem adquirir o formato de mercadorias. Dessa forma, podemos mencionar como exemplos: a construção e a manutenção de ruas e estradas de rodagem, bem como a iluminação pública, embora não possamos descartar as circunstâncias que muitas das vezes visam a dar caráter de mercadoria a esses serviços. Devemos elencar que, em grande parte dos casos, temos atividades que podem ser oferecidas privadamente, porém, tais atividades, cada vez mais, tendem a (ou deveriam) ser prestadas gratuitamente pelo Estado. Nesse sentido, podemos mencionar as despesas com saúde, saneamento básico, educação, entre outras. Bresser-Pereira (1982) também inclui nas despesas sociais aquelas realizadas com transportes urbanos, serviços públicos de esgoto, água, auxílio-desemprego e suplementação alimentar. Corroborando a discussão acerca das despesas de consumo social, o autor nos expõe que:

É preciso, entretanto, distinguir dois tipos de despesas de consumo social: as despesas de consumo social de base, destinadas principalmente aos trabalhadores, e as despesas de consumo social de luxo, orientadas para as camadas média e altas de

tecnoburocratas e capitalistas. Em princípio, poder-se-ia supor que as despesas de consumo social destinam-se principalmente às camadas pobres, já que os ricos preferem e podem pagar pelo consumo privado. Isto é parcialmente verdade em relação às despesas de educação e saúde. Mas em relação às demais despesas, especialmente aquelas não sujeitas ao consumo privado, como saneamento básico, asfaltamento de ruas, serviços públicos, a tendência é sempre de os mais ricos serem atendidos prioritariamente. Estas são principalmente despesas urbanas, e são em princípio os bairros mais ricos que recebem maiores benefícios do poder estatal (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 17-18).

Os subsídios à acumulação privada são o último tipo de despesa estatal. Para Bresser-Pereira (1982), o Estado capitalista contemporâneo, além de executar a sua própria acumulação, também subsidia, sob as mais diversas maneiras, a acumulação privada.

As despesas de subsídio à acumulação privada revestem-se das mais diversas formas. Algumas delas não são consideradas geralmente subsídios à acumulação, mas em última análise devem ser consideradas como tal. É o caso da construção de estradas de rodagem destinadas principalmente ao transporte de cargas, o financiamento de pesquisas científicas e do desenvolvimento tecnológico. Como acontece em outros casos, há aqui áreas cinzentas (BRESSER-PEREIRA, 1982, p.19).

No que tange ainda aos subsídios à acumulação privada, o autor nos destaca algumas despesas cruciais, as quais são:

(...) subsídios creditícios, que geralmente implicam em uma taxa negativa de juros; subsídios fiscais, através da isenção de impostos; subsídios cambiais quando se estabelecem câmbios múltiplos; subsídios de venda, quando as empresas privadas compram o setor estatal produtor de mercadorias insumos a um preço abaixo do seu preço de produção e, por fim, subsídios de compra, quando o Estado compra das empresas privadas mercadorias com um preço superior a seu preço de produção (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 20).

Portanto, podemos dizer que os subsídios à acumulação privada consistem em um formato por excelência através do qual o Estado interfere na economia e conduz a acumulação privada. Tais subsídios se apresentam como uma das formas de elevar a taxa de lucro de certos setores considerados emergentes no que tange ao planejamento econômico, indicando, assim, uma hierarquia de taxas de lucros.

Como as despesas do Estado beneficiam uma ou outra classe social, o autor infere que o *salário total do trabalhador* seria igual a salário mais consumo social básico. A *renda total das camadas média e alta e dos*

capitalistas seria o somatório dos salários dos tecnoburocratas, mais lucro, mais consumo social de luxo, mais subsídios ao capital e mais segurança e administração do Estado, na medida em que essas despesas, ao manterem a ordem social, “beneficiam principalmente as classes dominantes, ou seja, os capitalistas e a alta tecnoburocracia podem também ser considerados lucros e ordenados indiretos” (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 21).

Nesse sentido, as despesas do Estado possuem efeito distributivo ou concentrador, dependendo do *quantum* que será destinado ao salário indireto e à renda dos capitalistas e das camadas altas de tecnoburocratas em relação aos impostos arrecadados de cada classe e fração de classe.

Assim, considerando um orçamento equilibrado, se a diferença entre o consumo social básico e o imposto que incide sobre os trabalhadores for positivo, o orçamento terá uma tendência à distributividade. No entanto, caso seja positiva a diferença entre o consumo de luxo mais subsídios ao capital, mais segurança e administração do Estado e os impostos que incidem sobre os tecnoburocratas e os capitalistas, a tendência da estrutura do orçamento público será concentradora.

Para que ocorra a “retração da base social da exploração”, nos termos de Oliveira (1998a), será necessário que a tendência do fundo público se expresse na primeira hipótese. Ou seja, os gastos públicos voltados para o consumo social básico devem ser maiores que os impostos que incidem sobre a classe trabalhadora. Em contraparte, as despesas públicas voltadas para segurança e administração, consumo de luxo e subsídios ao capital devem ser menores que os impostos que incidem sobre o capital e a renda das camadas altas da tecnoburocracia, na mesma proporção da primeira diferença, em se tratando de um orçamento equilibrado.

Dessa forma, o item seguinte aborda o detalhamento do procedimento metodológico a ser utilizado para análise do orçamento público, a partir das considerações elencadas anteriormente.

Procedimentos metodológicos para análise da execução do orçamento público

Para utilizarmos as classificações propostas por Bresser-Pereira (1982), estamos elaborando um banco de dados contendo todos os programas de trabalho do Governo Federal ao longo de doze anos (período compreendido entre os anos 2003 e 2014), bem como seus respectivos objetivos e gastos. Tais informações/dados estão sendo retirados dos sites: do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br) e do Senado Federal – Brasil (www.senado.gov.br). As informações coletadas contém 31.293 (trinta e um mil, duzentos e noventa e três) linhas organizadas em 7 (sete) colunas, perfazendo um total de 219.051 (duzentos e dezenove mil e cinquenta e uma) informações.

Devemos destacar que os dados e as informações extraídas tanto do site do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão quanto do site do Senado Federal – Brasil –, no período por ora analisado 2003 a 2014 –, foram dispostos em um documento de Excel – como já foi mencionado anteriormente – contendo as seguintes informações por coluna: Ano; Função; Unidade Orçamentária; Programa; Despesa Executada (valor pago – que é o valor gasto com cada programa); Objetivo do Programa.

O “Objetivo do Programa” é a referência para se realizar a Classificação do Programa de acordo com Bresser-Pereira (1982), última coluna do Banco de Dados que está sendo montado.

Cada “Objetivo do Programa” passa por um processo de análise para classificarmos conforme as categorias propostas por Bresser-Pereira (1982). Dessa forma, as classificações foram dispostas nas tabelas da seguinte maneira: UB corresponde ao consumo social básico; UL ao consumo social de luxo; S aos subsídios à acumulação privada e G aos gastos com segurança e administração. Assim sendo, buscamos analisar a destinação do gasto público, não pela função, mas pela destinação da despesa.

Estabelecemos como critérios para as classificações dos programas levantados as seguintes caracterizações:

A - Consumo Social Básico (UB), os programas que indicam:

a.1 - despesas com ações contínuas ou pontuais de políticas sociais (educação, saúde, cultura, habitação, saneamento, direitos de cidadania, etc.) que possuem como objetivo principal o atendimento de interesses dos setores populares. Neste caso, todas as ações sociais de cunho universalista vão ser consideradas.

a.2 – despesas de pessoal com ações de políticas sociais (educação, saúde, cultura, habitação, saneamento, direitos de cidadania, etc.) que possuem como objetivo principal o atendimento da demanda de setores populares.

a.3 - Benefícios previdenciários e auxílios aos servidores públicos federais.

a.4 – despesas com Gestão Ambiental; educação no trânsito; defensoria pública, ouvidoria de saúde; serviços de prestação de informação; indenizações a vítimas de tortura pela ditadura militar.

a.5 – despesas com Corpo de Bombeiros Militar e Defesa Civil, que atuam no atendimento direto à população.

a.6 – despesas de investimento (construções, reformas e equipamentos) das unidades responsáveis pelas políticas sociais (educação, saúde, cultura, habitação, saneamento, direitos de cidadania, etc.) que possuem como objetivo principal o atendimento da demanda de setores populares. Neste caso, consideramos apenas 50% dos recursos destinados a tal finalidade, pois entendemos que este tipo de despesa é simultaneamente uma despesa de subsídio ao capital.

B - Consumo de luxo (UL), os programas que indicam:

b.1 – despesas destinadas a ações voltadas para atender interesses das camadas média e alta de tecnoburocratas e capitalistas, identificados pelos objetivos explicitados no programa e/ou pela área/região de cobertura da ação.

b.2 – despesas de investimento (construções, reformas e equipamentos) das unidades responsáveis pelas ações voltadas para atender interesses das camadas média e alta de tecnoburocratas e capitalistas. Neste caso, consideramos apenas 50% dos recursos destinados a tal finalidade, pois

entendemos que este tipo de despesa é simultaneamente uma despesa de subsídio ao capital.

C - Acumulação privada (S), os programas que indicam:

c.1 - subsídios creditício, fiscal, cambial e de venda.

c.2 – pagamento de juros e serviços da dívida, bem como sua amortização ou refinanciamento.

c.3 – formação do trabalhador para o mercado de trabalho; pesquisas para o desenvolvimento econômico; busca pela atração de investimentos; inserção de produtos no mercado nacional e internacional; capacitação e incentivo a investimentos privados; apoio ao desenvolvimento do agronegócio, adensamento científico e tecnológico; processos licitatórios.

c.4 – compras de equipamentos ou serviços (construções, reformas e equipamentos) realizados pela administração pública. Devemos considerar, neste caso, 50% das despesas, pois as compras realizadas não possuem fim em si mesmo, mas geralmente estão relacionadas a atividades do Estado (UB, UL ou G).

D - Administração e segurança (G), os programas que indicam:

d.1 – despesas destinadas às funções liberais clássicas do Estado (fazenda, planejamento, controle, judiciário, legislativo, polícia).

d.2 – despesas de pessoal ligados diretamente à administração do governo.

d.3 – atividades de assessoria, processos de auditoria interna; processos de capacitação para a gestão pública; Instituto de Geociências Aplicadas (planejamento); custódia e ressocialização de presos.

d.4 - despesas de investimento (construções, reformas e equipamentos) das unidades responsáveis pelas ações de segurança e administração. Neste caso, devemos considerar apenas 50% dos recursos destinados a tal finalidade, pois entendemos que este tipo de despesa é simultaneamente uma despesa de subsídio ao capital.

Gostaríamos de enfatizar que as atividades de gestão que não encontram-se relacionadas com as funções liberais do Estado, porém apresentam a gestão como uma atividade fim ou meio para a efetivação de um programa relacionado a UB, UL ou S, foram respectivamente classificadas

como sendo G-UB, G-UL e G-S; e que as atividades que de alguma maneira beneficiam e classe trabalhadora ou a classe burguesa, mas também geram lucros, foram classificadas respectivamente como sendo S/UB e S/UL. No caso das duplas classificações, como indicado anteriormente, estabelecemos como critério para a divisão dos recursos destinados ao programa, 50% para cada categoria.

A caracterização construída para orientar a análise de cada objetivo de cada programa de trabalho, presente no orçamento público federal, é uma caracterização inicial que pode e deve ser aprimorada na medida do desenvolvimento dos debates acerca desta metodologia e, mesmo durante sua aplicação, certamente, serão necessários ajustes para realizar uma análise mais precisa e consistente.

Uma primeira classificação de cada “Objetivo do Programa” presente nos orçamentos de 2003-2014 já foi realizada. A pesquisa encontra-se, neste momento, na fase de análise crítica das classificações realizadas.

3 – CONCLUSÃO

Esta proposta de classificação de despesa, além de ser um primeiro momento para a análise da redistributividade ou concentração da dinâmica do orçamento público, envolvendo a despesa e a receita públicas, serve, também, para apurarmos a destinação do gasto público de forma mais precisa, identificando, por exemplo, nos recursos alocados em uma função orçamentária de cunho social (saúde, educação, assistência social entre outras) o montante de recursos que efetivamente é alocado para o consumo básico e não para outras finalidades como, por exemplo, subsídios ao capital ou administração do Estado.

A título de ilustração, vejamos os dados referentes ao orçamento executado na Função Saúde, no período 2011-2014.

Tabela 1 – Orçamento Executado na Função Saúde – 2011-2014

Ano/Funções	Saúde
2011	63.822.437.382,65

2012	71.380.033.427,92
2013	76.563.088.560,36
2014	86.327.540.676,13

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Orçamento Executado na Função Saúde por Classificação – 2011-2014

Ano/Classificação	2011	2012	2013	2014
UB	52.490.736.238,68	61.167.506.995,67	65.715.854.935,92	74.684.171.205,54
G	10.972.666.854,03	10.098.856.551,60	10.743.095.497,58	11.500.235.824,91
S	359.034.289,92	113.669.880,65	104.138.126,85	143.133.645,67
UL	0	0	0	0
Total	63.822.437.382,63	71.380.033.427,92	76.563.088.560,35	86.327.540.676,12

Fonte: Elaboração própria.

Não iremos nos prolongar na análise dos dados, pois nosso objetivo, neste momento, é apenas ilustrar algumas possibilidades de avaliação mais precisa do gasto público.

Como podemos perceber nas tabelas 1 e 2, nem todo o orçamento executado na área de saúde foi destinado, diretamente, para a saúde da população. Parte considerável dos gastos foi destinada, ao longo de 2011-2014, para a gestão e subsídios ao capital. Ou seja, sem entrar em maiores detalhes, a metodologia proposta nos indica a possibilidades de avanço na análise da destinação do gasto público.

Com a base na classificação utilizada, podemos também propor uma análise dos gastos públicos tendo como critério gastos voltados para a classe trabalhadora (via políticas sociais) e gastos destinados ao capital (ênfase em manutenção da ordem e da propriedade, bem como, o subsídio à acumulação privada).

Tabela 4 - Despesa realizada segundo direcionamento para o capital ou para a classe trabalhadora

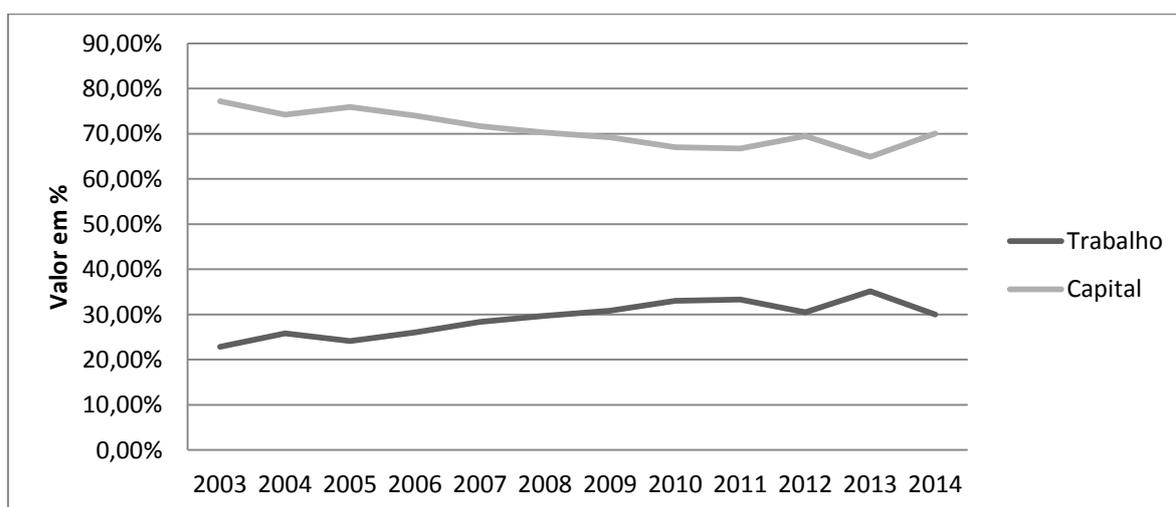
Classificação/ Ano	UB + G/UB + S/UB (TRABALHO)	Valor em %	UL + G + S + G/UL + G/S + S/UL (CAPITAL)	Valor em %
2003	329.723.427.715,42	22,82%	1.114.608.934.556,51	77,17%
2004	366.682.283.653,50	25,78%	1.055.665.750.061,64	74,21%

2005	403.465.346.715,89	24,12%	1.269.013.325.905,46	75,87%
2006	445.971.079.972,80	26,02%	1.267.714.859.199,80	73,98%
2007	466.965.214.107,17	28,32%	1.181.722.518.945,15	71,67%
2008	475.359.108.210,66	29,71%	1.124.330.640.115,75	70,28%
2009	524.619.524.014,61	30,82%	1.177.239.057.898,09	69,17%
2010	596.918.452.138,33	33,01%	1.211.284.000.855,95	66,98%
2011	627.824.723.702,52	33,27%	1.259.062.382.856,89	66,72%
2012	593.329.990.423,06	30,50%	1.351.393.682.925,31	69,49%
2013	627.372.991.396,63	35,12%	1.287.022.941.134,68	64,87%
2014	649.342.017.622,29	29,95%	1.518.283.455.854,48	70,04%
Total:	6.107.574.159.672,88	29,18%	14.817.341.550.309,70	70,81%

Fonte: Mancini (2016, p.104-105).

Segundo os dados da tabela 3, no período de 2003 a 2014, o gasto público apresentou maior direcionamento de suas despesas para o capital em detrimento do trabalho. Ao considerarmos as despesas com capital como sendo o somatório de UL + G + S + G/UL + G/S + S/UL, constatamos que no decorrer de 12 anos, mais de 60% do orçamento total da União foi direcionado para despesas com capital (com um mínimo de 64,87% em 2013 e um máximo de 77,17% em 2003). No âmbito das despesas direcionadas ao trabalho, (somatório das despesas classificadas como UB + G/UB + S/UB), podemos verificar que o ano de 2003 foi o que obteve menor aporte de recursos, ou seja, (22,82%) enquanto que 2013 obteve maior aporte de recursos (35,12%).

Gráfico 1 - Evolução histórica dos gastos direcionados ao trabalho e ao capital



Fonte: Mancini (2016, p.105).

A análise histórica do gasto público no período 2003-2013 representado no Gráfico 1, nos deixa claro um movimento de expansão dos gastos destinados à classe trabalhadora e queda dos gastos destinados ao capital, com exceção de 2005 e 2012. Em 2014 há uma queda dos gastos destinados à classe trabalhadora, voltando ao patamar de 2012 e uma ampliação do gasto destinado ao capital. Esta inflexão pode sugerir que o movimento de expansão dos gastos destinados à classe trabalhadora tenha se exaurido e uma reorganização do gasto público poderia estar se reestruturando, a partir de então, no sentido de recuperação dos gastos com o capital e restrição dos gastos com a classe trabalhadora. Os dados também podem vir a confirmar algumas teses que indicam que durante os doze anos analisados não houve uma mudança estrutural e perene da utilização do gasto público, apenas uma melhora, do ponto de vista da classe trabalhadora, na gestão dos mesmos, devido a questões conjunturais. Mas isso, já seria matéria de uma outra pesquisa que poderia ter como base a análise do orçamento público proposta neste trabalho.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez. 1998.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Despesas do Estado, repartição e valor. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 3, p. 5-29, jul./set. 1982.

MANCINI, M. V. D. V. **Fundo público e orçamento das políticas sociais: uma análise da União nos 12 anos de governo PT (2003-2014)**. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora/MG, 2016.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro Terceiro, tomo II. São Paulo: Nova Cultural. 1986.

_____. Salário, preço e lucro. In: **O capital: crítica da economia política**. Livro Primeiro, tomo I. São Paulo: Nova Cultural. 1996.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2015.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor. In: _____. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes. 1998a.

_____. A economia política da social-democracia. In: _____. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes. 1998b.

OSORIO, J. **Estado, reproducción del capital y lucha de clases:** la unidad económica/política del capital. México: Universidad Autónoma Metropolitana. 2014.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2015.

SOUZA FILHO, R. de. Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: considerações teóricas. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 14, Primeiro Semestre de 2016a.

SOUZA FILHO, R. de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 318-339, 2016b.