



UNIVERSIDADE FEDERAL DELTA DO PARNAÍBA

CAMPUS UNIVERSITÁRIO MINISTRO REIS VELLOSO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E QUANTITATIVAS

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MAYARA SANTOS DE BRITO

**A DIREÇÃO DO GASTO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL BRASILEIRO NO
PERÍODO DE 2015 A 2018**

PARNAÍBA – PI

2021

MAYARA SANTOS DE BRITO

**A DIREÇÃO DO GASTO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL BRASILEIRO NO
PERÍODO DE 2015 A 2018**

**Monografia apresentada como exigência para a
aprovação na disciplina de Trabalho de
Conclusão de Curso II, do Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Delta do
Parnaíba, sob a orientação do Prof. Dr. Osmar
Gomes de Alencar Jr.**

PARNAÍBA – PI

2021

MAYARA SANTOS DE BRITO

**A DIREÇÃO DO GASTO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL BRASILEIRO NO
PERÍODO DE 2015 A 2018**

Monografia apresentada como exigência para a aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II, do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Delta do Parnaíba, sob a orientação do Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Jr.

APROVADO EM 29/01/2021

BANCA EXAMINADORA

Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior
Professor Orientador

Dra. Wagner Maquis Cardoso de Melo
Professora Membro

Dr. Samuel Costa Filho

Profº Membro

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Delta do Parnaíba
Biblioteca Prof. Cândido Athayde – Campus Parnaíba
Serviço de Processamento Técnico

B862d Brito, Mayara Santos de

A direção do gasto orçamentário federal brasileiro no período de 2015 a 2018 [recurso eletrônico] / Mayara Santos de Brito. – 2021

1 Arquivo em PDF

Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Delta do Parnaíba, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Jr.

1. Fundo Público. 2. Orçamento Público. 3. Gasto Público. I. Título.

CDD: 336

DEDICATÓRIA

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) aos meus pais, Antônio José de Brito e Eliana Santos do Nascimento, por toda a dedicação, empenho e cuidados em minha educação, além do apoio nas decisões tomadas ao longo deste trajeto. Dedico este TCC também ao professor Osmar Gomes de Alencar Jr., por toda a paciência, suporte e carinho dispensado a mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, àqueles que de alguma forma contribuíram para a concretização desse sonho. Aos meus familiares pela paciência e dedicação. Aos amigos pelo incentivo. Ao meu orientador pela confiança, incentivo e paciência. E a todos os meus professores que contribuíram na minha trajetória até aqui. Muito obrigado.

RESUMO

O artigo propõe revelar o montante, o destino e a relevância do gasto social no Brasil (2015 a 2018). A análise dos gastos orçamentários pretende responder ao seguinte questionamento: qual o montante, o destino e a relevância do gasto no Brasil? A resposta passa pela compreensão do papel do fundo público no capitalismo contemporâneo e sua expressão objetiva, o orçamento público evidenciado na execução do gasto. A partir do entendimento dessas categorias, principalmente, da classificação orçamentária dos gastos públicos, foi possível o levantamento de informações no Sistema de Informações Orçamentária do Senado Federal (SIGA-Brasil) com as seguintes constatações: o crescimento do gasto social foi levemente superior ao do gasto total, as áreas de maior fluxo de recursos foram Direitos da Cidadania, Previdência Social e Assistência Social, as mais representativas foram Previdência Social, Saúde e Educação, concluindo-se que o gasto social é relevante na composição do gasto público e do PIB, o Serviço da Dívida Interna foi à área priorizada na execução do gasto financeiro, a participação do gasto financeiro no gasto público federal aumentou. Isso demonstrou que, em termos de relevância do gasto, o gasto financeiro, isto é, o gasto com o serviço da dívida foi mais relevante que o gasto social nesse período analisado.

Palavras-chave: Fundo Público, Orçamento Público, Gasto publico.

ABSTRACT

This paper reveals the amount, destination and relevance of social spending in Brazil (from 2015 to 2018). Analysis of budget spending intends to answer to following question: what is the amount, destination and relevance of spending in Brazil? The reply is around comprehension of public fund role on contemporary capitalism and its objective expression, public budget evidenced by execution of spending. From the understanding of these categories, mainly about budget classification of public spending, information collect was possible by Budget Information System of federal Senate (SIGA-Brasil) with following findings: social spending increase was slightly higher than total spending elevation; Citizenship Rights, Social Security and Social Assistance areas received greatest flow of resources; Social Security, Health and Education were the most representative areas, from which we conclude that social spending is relevant on public spending and GDP composition, the Internal Debt Service was the area prioritized in the execution of financial expenditure, the share of financial expenditure in federal public expenditure increased. This demonstrated that, in terms of the relevance of the expenditure, the financial expense, that is, the debt service expenditure was more relevant than the social expenditure in this period analyzed.

Keywords: Public Fund, Public Budget, Public Spending.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Montante do gasto público e do gasto social no Brasil no período 2015-2017 (R\$ 1,00).....32

Tabela 2: Evolução (%) do Gasto Social da União por função no período de 2015-2018 no Brasil..... 34

Tabela 3: Participação (%) dos gastos social e financeiro por função/subfunção no Brasil – 2015 a 2018..... 35

Tabela 4: A relação entre os gastos social e financeiro e despesa orçamentária da União, PIB e a população do Brasil no período de 2015-2018..... 38

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

(ADCT): Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(AIE): Aparelho Ideológico de Estado

(FED): Sistema da Reserva Federal

(FGV): Fundação Getúlio Vargas.

(FHC): Fernando Henrique Cardoso

(IGP-DI): Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna.

(IPCA): Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

(LDO): Lei das Diretrizes Orçamentárias

(LOA): Lei Orçamentária Anual

(NRF): Novo Regime Fiscal

(PLOA): Projeto de Lei Orçamentária

(PPA): Plano Plurianual

(PROER) Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro:

(PROES): Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

(PT): Partido dos Trabalhadores

(SELIC): Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

PIB: Produto Interno Bruto.

PIBIC: Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica.

SIGA-Brasil: Sistema de Informações Orçamentárias do Senado Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:	10
2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL:	13
2.1 O Estado no Capitalismo Dependente:.....	13
2.2 Fundo Público e Orçamento Público no Brasil:.....	19
2.2.1 Classificação das Receitas e Despesas Orçamentárias no Brasil:.....	26
3 O MONTANTE, A DIREÇÃO E A RELEVÂNCIA DO GASTO SOCIAL E FINANCEIRO NO BRASIL NO PERÍODO 2015-2018:	30
3.1 O Montante do Gasto Público e das Despesas Não Financeiras e Financeiras do Governo Federal	31
3.2 A Direção do Gasto Social e Financeiro no Brasil.....	33
3.3 A relevância do Gasto Social e Financeiro no Brasil.....	38
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS:	40
5 REFERENCIAS:	42

INTRODUÇÃO

A temática escolhida versa sobre o fundo público, especificamente o gasto público, como o Estado aloca os recursos orçamentários arrecadados da sociedade e qual classe ou fração de classe é mais beneficiada na execução dos gastos. Diz respeito a uma subárea das Ciências Econômicas, Economia do Setor Público, que na contemporaneidade tornou-se chave para o estudo da sociedade capitalista e do seu modo de produção. Nessa subárea, o tema escolhido está relacionado às finanças públicas, mais precisamente a direção do gasto orçamentário federal.

O fundo público é o lócus do orçamento público, este, por sinal, é um instrumento de suma importância para se efetivarem as políticas públicas realizadas pelo Estado durante um determinado período de tempo. É nele onde ocorrem disputas de interesses entre as classes, onde se decide a direção do gasto público.

A razão para a escolha do tema está relacionado à proximidade com a minha formação técnica em contabilidade, com a experiência adquirida como bolsista do Programa de Iniciação Científica da UFDPAr (PIBIC) no Observatório do Fundo Público - núcleo de estudo, pesquisa e extensão -, em pesquisa desenvolvida sobre a direção do gasto público no Brasil, como também por contribuir com a maior transparência na execução dos gastos públicos e por consequência melhorar o controle social sobre a origem e o destino do gasto público federal.

A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades do Estado na aplicação do recurso público. Neste sentido, a pesquisa propôs revelar, de forma crítica, o montante, a direção e a relevância do gasto público, isto é, dos gastos social e financeiro no orçamento da União, no período de 2015 a 2018. A análise crítica dos gastos orçamentários pretendeu responder ao seguinte questionamento: qual o montante, o destino e a relevância dos gastos social e financeiro no orçamento público federal brasileiro? Qual é a participação da despesa financeira e não financeira no montante do gasto público brasileiro, no período de 2015-2018? Qual é a direção dos gastos social e financeiro no Brasil? Qual é a relevância dos gastos social e financeiro na agenda governamental brasileira, no período de 2015-2018? E qual classe social e/ou fração de classe foi mais beneficiada na execução dos gastos públicos no Brasil, no período de 2015-2018?

Para responder aos questionamentos, a pesquisa apresentou como objetivo geral: analisar de forma crítica o montante, a direção e a relevância dos gastos social e

financeiro no Brasil, no período de 2008-2015. Como objetivos específicos: evidenciar qual o montante, o destino e a relevância dos gastos social e financeiro no orçamento público federal brasileiro. E como objetivos secundários: mostrar a participação da despesa financeira e não financeira no montante do gasto público brasileiro, no período de 2015-2018; indicar a direção dos gastos social e financeiro no Brasil; demonstrar a relevância dos gastos social e financeiro na agenda governamental brasileira, no período de 2015-2018; e revelar a classe social e/ou fração de classe mais beneficiada na execução dos gastos públicos no Brasil, no período de 2015-2018.

A partir do entendimento dessas categorias, principalmente da classificação orçamentária dos gastos públicos, foi possível o levantamento de informações no Balanço Geral da União, através do SIGA Brasil, Sistema de Informações Orçamentária do Senado Federal.

A pesquisa compreendeu uma observação crítica da realidade macroeconômica do gasto público no Brasil, mais precisamente da direção e relevância do gasto na União, a partir de uma análise crítica do orçamento público, para além dos manuais tradicionais de finanças públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

A análise passou inicialmente pelo papel do Estado e do fundo público na sociedade capitalista contemporânea, como também pelo entendimento da contribuição ativa dos recursos públicos nos processos de acumulação produtiva e de garantia do funcionamento das políticas públicas.

No que diz respeito à destinação do gasto público, objeto deste estudo, isto é, ao montante, a direção e a relevância dos gastos social e financeiro no Brasil, a pesquisa documental priorizou a análise da despesa orçamentária paga pelo governo federal, a partir de três indicadores: a) o montante do gasto público e a participação da despesa não financeira e da despesa financeira no gasto orçamentário total; b) a participação do gasto social na despesa não financeira; c) a direção dos gastos social e financeiro, a partir da evolução da participação de cada função/subfunção no total dos gastos sociais e no total dos gastos financeiros; e d) a relevância do gasto social e do gasto financeiro na agenda governamental, a partir da relação dos gastos social e financeiro com as despesas orçamentárias totais, com a população e com o PIB.

Para qualificar a análise sobre o objeto de estudo, utilizou-se o conceito de orçamento público e suas classificações. Em relação à destinação dos recursos, as classificações utilizadas seguiram a natureza da despesa (grupos de despesa) e a funcional (por funções e subfunções). Conforme Giacomoni (2010), às funções,

segundo a Lei nº 4.320/64, são: legislativa, judiciária, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, esporte e lazer e encargos especiais. Nesse aspecto, o destaque na análise foi dado aos gastos vinculados à ordem social, isto é, os gastos sociais. Já os gastos financeiros foram classificados segundo as subfunções serviço da dívida interna e serviço da dívida externa.

As informações orçamentárias analisadas abrangeram o período 2015-2018, retiradas do Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal (SIGA Brasil), desenvolvido pelo Senado Federal. Estas, por sua vez, foram coletadas, organizadas e analisadas tendo como referência as despesas executadas pagas pela União. Os valores nominais disponíveis da execução orçamentária foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como mês e ano-base agosto de 2019. Por questões metodológicas, o valor referente ao refinanciamento da dívida pública interna e externa não foi contabilizado na despesa orçamentária total, haja vista não gerar desembolso efetivo ao governo federal, pelo contrário, é um artifício contábil para registrar no orçamento federal a promessa de futuros pagamentos.

A monografia contribuirá para a corrente teórica que pesquisa o fundo público, que segundo Oliveira (2009), essa teoria procura apreender, mesmo com perspectivas distintas, como essa disputa se trava dentro do orçamento e como os interesses representados no Estado influenciam e moldam sua estrutura de gastos, bem como as consequências que essa situação pode ocasionar para a sua saúde financeira.

Esta monografia, além da introdução e considerações finais, está dividida em dois capítulos. O primeiro, “Estado, Fundo Público e Orçamento Público” trata do debate teórico sobre o papel do Estado e do fundo público no capitalismo contemporâneo e, o segundo, analisa “O Montante, a Direção e a Relevância dos Gastos Social e Financeiro no Brasil (2015-2018)”.

2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo caracterizar o Estado capitalista numa perspectiva crítica, como também buscar entender o papel do fundo público e do orçamento público no capitalismo independente.

2.1 O Estado no Capitalismo Dependente

O Estado na concepção dos clássicos marxistas é

o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis das classes. (LÊNIN, 2017, p.12).

Ainda para o autor, o Estado é um aparelho repressivo da sociedade e um comitê burocrático da burguesia, pois para Lênin (2017, p. 18)

o Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, no próprio conflito dessas classes, resulta, em princípio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se torna a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada. (LÊNIN, 2017, p.18).

Para Althusser (1987, p. 68), o Estado é muito mais que um aparelho repressor, ele é também um aparelho ideológico. Aparelho Ideológico de Estado (AIE) é

um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas. [...]. Com todas as reservas que esta exigência implica, podemos desde já considerar como Aparelhos Ideológicos de Estado as instituições seguintes [...]: O AIE religioso (o sistema das diferentes igrejas), O AIE escolar (o sistema das diferentes escolas públicas e particulares, O AIE familiar, O AIE jurídico, O AIE político (o sistema político que fazem parte os diferentes partidos), O AIE sindical, O AIE da informação (imprensa, rádio, televisão, etc) O AIE cultural (letras, belas artes, desportos, etc.).

O autor traz como diferença fundamental entre AIE e aparelho repressivo de Estado, o uso da violência, através do aparato de segurança estatal, enquanto os aparelhos ideológicos de Estado usam a ideologia. Apesar desta distinção, o funcionamento de qualquer aparelho de Estado sempre contém aspectos violentos e ideológicos (ALTHUSSER, 1987).

Neste sentido, Althusser (1987) amplia o conceito de Estado dos clássicos do marxismo. No entanto, concorda com os mesmos quando coloca que o Estado não é neutro, pelo contrário, o Estado capitalista atende os interesses da classe dominante, portanto, é um Estado de classe.

Para Osório (2014);

[...] o Estado é muito mais do que dominação de classes. Mas é essencialmente dominação de classes. O Estado é muito mais do que a condensação de relações de poder, mas é fundamentalmente a principal condensação das relações de poder. O Estado é muito mais do que as relações que conformam uma comunidade, mas é essencialmente uma comunidade, porém ilusória. Enfim, o Estado é muito mais do que coerção. Mas é principalmente violência concentrada. (OSÓRIO, 2014, p.17)

O Estado no modo de produção capitalista tem sido instado cada vez mais a intervir na economia para minimizar os efeitos perversos da acumulação capitalista na sociedade. Segundo Osório (2014) há quatro motivos da importância da intervenção do Estado na sociedade capitalista: o primeiro, o Estado é o único que consegue fazer com que os interesses de uma parte pareçam com que seja a vontade de todos; segundo, o Estado consegue se apresentar como comunidade quando mostra sua interação com os costumes da sociedade; terceiro, o Estado é o centro das relações, ou seja, é onde ocorre o encontro de redes de poder; e, por último, o Estado está inserido em todos os campos: material, social, político e ideológico, assim são possíveis ver o quanto o Estado é importante para mediar os conflitos sociais.

Até a década de 1920 o Estado liberal tinha como função primordial a alocação ótima de recursos escassos, mas veio à crise de superprodução dos anos 1930 e as ideias keynesianas de maior intervenção do Estado na economia para alavancar a demanda efetiva em queda sobrepuseram as liberais. Isso fez com que as funções do Estado fossem ampliadas, agora a preocupação se estendia a distribuição da riqueza produzida e a estabilidade dos preços e das relações com o exterior.

A partir daí o Estado não parou de crescer, dos anos 1940 aos 1960, os anos dourados do Welfare State nos países do centro capitalista, ampliaram vários direitos dos cidadãos, em destaque, os trabalhistas e sociais e, por consequência, aumentou o gasto social e a intervenção do Estado na atividade econômica.

No entanto, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por outras crises no modo de produção capitalista, principalmente, a crise estrutural do capital no final dos

anos 1970. Uma combinação de crise econômica com uma crise político-ideológica nos termos de Poulantzas (1977). A solução encontrada pelo capital para sair da crise foi culpar o Estado, haja vista a expansão dos seus gastos terem levado o Estado a uma crise fiscal sem precedentes, e por isso, adotou as ideias neoliberais, aparentemente, de redução do tamanho do Estado. Tais ideias são expressas na execução de políticas macroeconômicas e sociais neoliberais, isto é, na valorização da política monetária e da política social compensatória.

Nos países da periferia do capitalismo, isto é, aqueles em que suas economias são dependentes das economias do centro, a crise estrutural se expressou na economia através da crise da dívida externa; na política, por meio da crise fiscal do Estado e pela superexploração do trabalho¹; e na ideologia, através do esgotamento da ideologia keynesiana representada pelo desenvolvimentismo.

A resposta a essa crise no final dos anos 1980 e 1990, na maioria dos países da América Latina, foi autoritária, antidemocrática e neoliberal, e ampliou a dependência dos países periféricos ao centro capitalista.

O Estado no capitalismo dependente se configura como

uma condensação das relações de poder e dominação, bem como da construção de uma comunidade num espaço específico do sistema mundial capitalista, e é caracterizado pelas relações restringidas de soberania frente a formações econômico-sociais e regiões que apresentam exercícios mais plenos em termos de soberanias – na medida em que são Estados desenvolvidos, centrais e imperialistas. Este exercício desigual da soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural, processo que se acentua ou se atenua em diferentes períodos históricos, mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de sub soberania. (OSÓRIO, 2014, p.206)

Mesmo assim, o Estado continuou a crescer de tamanho, agora, nos moldes neoliberais, aparentemente usa políticas macroeconômicas restritivas e políticas sociais compensatórias para ter o equilíbrio das contas públicas. Porém, na essência, busca com tais políticas, por um lado, a valorização do capital portador de juros em relação ao capital produtivo, e, por outro, o superávit fiscal através do maior sacrifício tributário da classe trabalhadora combinado com o menor acesso possível dos trabalhadores ao gasto

¹ “A superexploração gera processos produtivos que tendencialmente ignoram as necessidades da maioria da população trabalhadora, direcionando a produção para mercados estrangeiros e/ ou para estreitas camadas sociais que conformam os reduzidos – embora poderosos – mercados internos, gerados em meio à aguda concentração da riqueza. Tais processos ganham formas variadas de acordo com os padrões de reprodução do capital imperantes nos diferentes períodos históricos” (OSÓRIO, 2014, p.208).

social. Dessa forma alcança-se o superávit fiscal com o menor sacrifício da classe burguesa.

Portanto, o equilíbrio das contas públicas é o pano de fundo para a garantia da transferência contínua de recursos públicos dos países periféricos para os países centrais, através do pagamento de juros e amortização da dívida pública com o objetivo de garantir o processo de acumulação e reprodução capitalista, em crise desde os anos 1980, na periferia do capital.

O crescimento do gasto público leva uma série de teóricos a buscarem explicar seus determinantes e sua composição. Muitas teorias foram dadas a fim de explicar esses fenômenos, mas, muitos acabam por não se adequarem a situação que está vivendo, assim havendo a necessidade de montar novas explicações.

Segundo Oliveira (2009), essas teorias criadas para explicar essas questões do gasto público podem ser classificadas em três tipos:

Uma, que se preocupa, utilizando dados empíricos sobre a evolução dos gastos do Estado, em demonstrar sua tendência de crescimento e arrolar as suas causas, mas sem se preocupar em compreender as forças que interagem no seu interior e influenciam (determinam) suas decisões [...]. Outra que, à luz de uma construção teórica que se apoia na hipótese das “falhas” que apresenta o mercado, sugere normas e define as funções que devem ser desempenhadas pelo Estado para corrigir as ineficiências do sistema. Uma terceira que, procura apreender, embora com perspectivas distintas, como essa disputa se trava dentro do orçamento e como os interesses representados no Estado influenciam e moldam sua estrutura de gastos, bem como as consequências que essa situação pode ocasionar para a sua saúde financeira (OLIVEIRA, 2009, p.125).

Ainda analisando a questão crescimento dos gastos públicos temos as teorias de Wagner, Peacock e Wiseman. Segundo Wagner apud Oliveira (2009, p.126), “[...] a medida que cresce o nível de renda [...], o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”

Ao contrario de Wagner, Peacock e Wiseman, viram situações que Wagner não se atentou como “os gastos não encontram limites à sua expansão” considerando estes limitados pelas possibilidades de incremento na tributação, o que só ocorrerá, para eles, quando a sociedade se mostrar disposta a arcar com o seu ônus (OLIVEIRA, 2009, p.126).

A teoria tradicional atribui ao Estado três funções, sendo elas: alocativa, distributiva e a estabilizadora, para ele “são funções que foram sendo gradativamente incorporadas às suas atividades para compensar as “falhas” que o mercado apresenta,

visando torna-lo eficiente” (OLIVEIRA, 2009, p.127). Elas têm como objetivo: a) promover ajustamento na alocação de recursos (função alocativa); b) promover ajustamento na distribuição de renda (função distributiva); e c) manter estabilidade econômica (função estabilizadora) (GIACOMONI, 2007, p. 22).

Já a visão marxista de O'Connor sobre o crescimento e a composição do gasto público vai de encontro a teoria tradicional, por esta “ignorar ‘a estrutura social do estado [das forças políticas que dominam seu aparelho] e a compreensão de suas funções econômicas e política’ e dedicar-se apenas ao exame de sua eficiência” (O’CONNOR APUD OLIVEIRA, 2009, p. 128).

De acordo com essa visão, o período em que mais houve a concretização da intervenção do Estado, com o intuito de assegurar a eficácia do sistema, foi pós-crise dos anos 1930, dando espaço para as ideias keynesianas.

Segundo a visão marxista, as explicações do crescimento e da composição do gasto público passa por “desvendar os princípios que governam o volume e alocação das finanças e despesas públicas e a distribuição do ônus fiscal pelas diversas classes sociais”, enquanto a teoria tradicional se preocupava apenas em tentar “reconhecer a necessidade do Estado para ajudar o mercado e a traçar regras e princípios que servem a uma conduta eficiente da economia” (OLIVEIRA, 2009, p.129).

Na concepção marxista, o crescimento e a composição do gasto público são determinados por duas funções básicas e:

às vezes contraditórias – que ele tem que desempenhar para garantir a reprodução a longo prazo do sistema, que são: a) a da acumulação, que constitui as próprias bases de seu poder e arrecadação; e b) a de legitimação, com a qual busca garantir a coesão e consenso das classes e frações de classes em torno de um projeto econômico hegemônico (OLIVEIRA, 2009, p.129).

Com o cumprimento dessas funções contraditórias, que cada vez mais buscam garantir a valorização do capital através dos gastos estatais, ampliam-se os conflitos no modo de produção capitalista.

Se o Estado deixar o mercado operar ‘livremente’, como este aparentemente deseja, e as classes dominadas forem deixadas à própria sorte, o sistema capitalista, pelas suas próprias contradições e pelas convulsões sociais que podem se acentuar com o aumento dos excluídos e do questionamento de suas bases, podem muito rapidamente caminhar para a derrocada. As turbulências econômicas e sociais que se tem verificado no mundo desde os anos 1990 apenas aparecem confirmar que, de fato, esse não é um bom caminho para ser percorrido (OLIVEIRA, 2009, p.130).

A partir dos anos 1970, com mais uma crise econômica no sistema capitalista, ganhou evidência os estudos de duas escolas de pensamento econômico, a Teoria da Escolha Pública (Public Choice) e a dos Neoinstitucionalistas.

A teoria da escolha pública apresenta uma visão radical e amoral em relação ao Estado, uma vez que define os seus agentes como principal razão para deficiências no gasto público. De acordo com essa escola, o conceito de “Estado Mínimo” é a solução que mais se adequa ao sistema, tendo em vista que o Estado atuaria somente em atividades realmente necessárias. Adicionalmente, aponta-se que a grande falha estatal se encontra em seus próprios agentes primordiais: o próprio homem. A natureza egoísta do homem propicia um cenário no qual a busca por satisfação de interesses particulares afeta diretamente o grau de desperdício infligido pelo Estado, ou seja, isso o faz incorrer em mais falhas do que o mercado (OLIVEIRA, 2009).

Em virtude dos fatos, a teoria da Escolha Pública defende a limitação constitucional em relação ao poderio governamental e a imposição de regras rígidas em referência à conduta dos políticos, isso, segundo eles, resultaria uma recuperação de confiança na política tradicional. Além disso, para radicalizar ainda mais o ponto de vista desta escola, surgiu a corrente teórica dos Caçadores de Renda que, resumidamente, defendia a total extinção do Estado na vida social e econômica, sendo recomendável transferir suas funções para o mercado (OLIVEIRA, 2009).

No entanto, essa corrente mais radical perde espaço com a incapacidade do Estado mínimo resolver os problemas econômicos e muito menos sociais, e quem ganha espaço são os neoinstitucionalistas incorporados a teoria da Escolha pública, em que defendem não mais o Estado mínimo, mas sim o Estado eficiente. O Estado ganha mais importância, pois é fundamental para criar condições institucionais para que o sistema econômico possa gravitar próximo ao ponto de equilíbrio ótimo, de máxima eficiência. No entanto, tem que ser um Estado

comportado, ágil, enxuto e eficiente, funcionando com regras claras, finanças equilibradas e instituições sólidas e confiáveis capazes de garantir que este se poria em condições tanto de honrar seus compromissos como de assegurar o pagamento das dívidas contraídas, e, dessa maneira, assegurar a preservação da riqueza financeira privada (OLIVEIRA, 2010 p. 133).

Nessa perspectiva, tendo a teoria da escolha pública alcançado a hegemonia no Estado neoliberal, o crescimento do gasto público tem se colocado em favor de uma

classe e fração de classe vinculado aos interesses do capital financeiro, ganhando, assim, mais importância os gastos financeiros, enquanto os gastos sociais são cada vez mais minimizados.

Caso contrário se as políticas sociais fossem tomadas como fator principal, haveria um maior gasto com as políticas sociais assim beneficiando a classe dominada, revertendo-se numa melhor redistribuição da riqueza produzida, mas o que acontece é que as decisões do Estado, na maioria das vezes, influenciado pela classe dominante acaba por beneficiá-la.

No entanto, mesmo nesse cenário de Estado neoliberal, o fundo público ganha cada vez mais importância, mais na reprodução do capital e menos na reprodução da força de trabalho nos países capitalistas, em especial nos países de capitalismo dependente, como é o Brasil.

2.2 Fundo Público e Orçamento Público no Brasil

Em tempos de crise global do capital, acirrada mais recentemente nos países centrais em 2007 e com repercussões nos países da periferia capitalista, o fundo público é instado a cumprir sua função contraditória de reprodução do capital e da força de trabalho, tendo a primeira como sua prioridade.

O fundo público reproduz a força de trabalho quando financia o gasto social, como a educação e saúde públicas, a previdência e assistência social e demais gastos que tragam benefícios sociais à classe trabalhadora. No entanto, reproduz o capital:

Como fonte importante para realização de investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam, [...], a reprodução do capital;

Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável diretamente, no capitalismo, pela criação do valor;

Por meio das funções indiretas do Estado, que [...] garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas;

[...] responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para os rentistas (SALVADOR, 2010, p. 91).

Por isso, segundo Oliveira (1988), o fundo público passou a ser estrutural tanto para a formação das taxas de lucro e a reprodução do capital, como para a reprodução da força de trabalho e para os gastos sociais.

A priorização do fundo público aos interesses do capital a partir dos anos 1970, intensificado mais recentemente na crise imobiliária norte-americana de 2007, está vinculada à necessidade de combater a queda da taxa média de lucros dos capitalistas. Por isso, nesse momento, é exigido que o fundo público promova o socorro às instituições financeiras, através da compra de títulos depreciados, emissão de vultosas somas de dinheiro e liberação de bilhões em créditos para as maiores corporações capitalistas.

Segundo Fattorelli (2013), o salvamento bancário – via ajuda financeira na Europa – em 2010, deslocou a crise financeira que estava instalada no setor financeiro privado para o Estado, aumentando a dívida pública dos países. O Estado irlandês transferiu 362,9 milhões de euros para os bancos (235,3% do PIB); a Grécia, 38,5 milhões (16,7% do PIB); o Reino Unido, 200,5 milhões (12,1% do PIB); a Espanha, 92,5 bilhões (8,7% do PIB); a Alemanha, 184,5 milhões (7,4% do PIB) e a França, 108,7 milhões (5,6% do PIB). “Nos EUA a auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental revelou a transferência de 16 trilhões de dólares, em segredo, pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a bancos e corporações”, entre 2007 e 2010 (FATTORELLI, 2013, p. 21).

No Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi realizado na esfera federal, um programa de salvamento bancário, o Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e na esfera estadual, o programa de privatização dos bancos estaduais, denominado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Estima-se que o primeiro tenha transferido 40 bilhões de dólares para os bancos, enquanto o PROES tenha destinado 69 bilhões; o que significa dizer que o setor público brasileiro, nestes dois programas, transferiu 109 bilhões de dólares para o setor financeiro privado da economia, ampliando a dívida pública brasileira (FATTORELLI, 2013).

Ao longo do governo Lula, além da transferência de massivos recursos públicos para o capital portador de juros via dívida pública, a estratégia do governo para combater a crise internacional de 2008 foi a de aplicar desonerações tributárias, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas. Este gasto tributário

específico alcançou R\$ 24 bilhões em 2014, representando mais da metade das desonerações alocadas na função trabalho e 9,64% dos gastos tributários previstos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2014 (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 246).

Portanto, o fundo público passou a desempenhar papel estratégico no atual processo de acumulação capitalista, transferindo cada vez mais recursos extraídos da sociedade, via tributação, para o capital financeiro ou capital portador de juros (CHESNAIS, 2005), o que implica recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais brasileiras desviados de suas funções, principalmente para o pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações), sob a alegação de cumprimento da meta de superávit fiscal e, por consequência, de manutenção do equilíbrio macroeconômico brasileiro.

A transferência cada vez maior dos recursos públicos para a reprodução do capital pode ser percebida na parte mais visível do fundo público, o orçamento público.

O orçamento é muito mais que uma peça técnica, ele é, essencialmente, um instrumento de disputa política, em que a correlação de forças entre as classes e as frações de classes determinará “à distribuição do ônus tributário e às prioridades conferidas aos gastos públicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 91).

Vislumbrando uma melhor compreensão desse conceito, Vignoli (2014) afirma que o modelo orçamentário é um:

conjunto de procedimentos padronizados que devem ser seguidos pelos entes da federação para poderem arrecadar suas receitas e efetuarem suas despesas. Tais procedimentos são regidos na Lei nº4320/1964, na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na lei complementar Nº101/2000, mais conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal (VIGNOLI, 2014, p.365).

Ainda segundo Oliveira (2009, p. 91), “O orçamento afigura-se, assim, a priori, em princípio, à peça por meio da qual a sociedade decide, por seus representantes políticos, os objetivos de gastos do Estado e a origem dos recursos para financiá-los”.

O orçamento público é um importante instrumento fiscal no planejamento dos negócios públicos, pois grande parte das receitas obtidas pelo governo são advindas das contribuições da população por meio de impostos inclusos nos bens e serviços.

De maneira similar, para Angélico (2014), “o orçamento é um programa de custeios, investimentos, inversões, transparências e receitas, propostos pelo Poder Executivo para um período financeiro, e aprovado pelo Legislativo”

Morgado (2011) determina o orçamento como “um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas”. Ademais, complementa que o orçamento:

Contabilmente, pode ser utilizado para calcular os valores auferidos ou despendidos em diversas classes de valores. Como instrumento do planejamento e administração (sic), permite que se projetem os gastos necessários a um determinado período de tempo. Possui função econômica, como instrumento de realização da política fiscal do governo. Por fim, possui importante função de controle, já que a peça orçamentária é instrumento de autorização de gastos e permite a análise da conformidade legal das despesas autorizadas. (MORGADO, 2011, p.5)

Para Giacomoni (2005), o orçamento na versão tradicional é um comando contábil-jurídico do poder Legislativo sobre as disponibilidades acrescidas de tributos e suas aplicações; na versão moderna, é um instrumental gerencial para a administração pública de sociedades que postulam mais garantias e serviços públicos. Nesse sentido sua função foi ampliada.

Assim, o orçamento público insere-se no âmbito da Administração Pública pelo poder de gestão do Estado. A Administração Pública, de acordo com Paludo (2013, p. 35),

em sentido amplo compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em sentido estrito compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

A contabilidade pública, área da administração pública, tem suas particularidades intrínsecas e o orçamento público a integra com o lançamento da previsão das receitas e prescrição das despesas, demonstrando as políticas feitas pela instituição pública, as propensões que nele prevalecem e as esferas favorecidas.

Segundo Slomski (2008) a contabilidade pública tem como objetivo apresentar o patrimônio evidenciando a situação administrativa do orçamento, como também a gestão financeira. O artigo 83 da Lei nº 4.320/64, trata das disposições gerais da Contabilidade aplicada ao setor público: “A contabilidade evidenciará perante a

Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”. (BRASIL, 1964). Dessa forma, entende-se que a meta principal é proporcionar as notícias econômicas essenciais para que os governantes consigam considerar medidas com embasamento definitivo.

No Brasil, o orçamento reveste-se de distintas disposições especiais. Sua presença está classificada constitucionalmente, concretizada anualmente numa lei particular, que estima a receita e fixa despesa para certo tempo.

Dessa forma, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 destaca que a lei orçamentária abrangerá a classificação da receita e despesa, de maneira a esclarecer à política econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

Assim, a Lei nº 4.320/64 fixa normas gerais de direito financeiro para formação e administração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A elaboração do orçamento é dever do Poder Executivo em todas as dimensões do governo (Municípios, Estados, Distrito Federal e União), designados pelo voto geral para retratar a sociedade, na procura de respostas dos dilemas e angústias da população (BRASIL, 1964).

No entanto, o orçamento da União, anterior a Constituição Federal de 1988, era uma farsa legislativa patrocinada pelos militares para fazer parecer um ambiente democrático, em que o executivo elaborava o orçamento e o legislativo discutia e alterava a proposta do executivo. Na realidade, a discussão no legislativo não alterava a proposta do executivo, portanto era um orçamento do executivo sem qualquer intervenção dos representantes da população, um orçamento imposto à sociedade pelos governos militares (PISCITELLI; NOBRE, 2008).

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças políticas e técnicas para o processo orçamentário brasileiro. Do ponto de vista político, apresentou a mudança do orçamento executivo para o tipo misto de orçamento, o qual é elaborado pelo executivo e aprovado pelo legislativo depois de ampla discussão e possibilidade de alteração no parlamento. Essa mudança possibilitou a interferência radical dos parlamentares no orçamento através de supressão das despesas indesejadas, inclusão de novos projetos e transferência de uma categoria de programação para outra (PISCITELLI; NOBRE, 2008).

Do ponto de vista técnico, umas das principais mudanças foram às introduções no processo orçamentário brasileiro a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

O art. 165 da Constituição Federal de 1988, que trata sobre orçamentos, diz que o poder executivo tem a iniciativa de estabelecer em forma de leis o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Portanto, o orçamento ganha feições de um instrumento de planejamento que demonstra em termos financeiros, para um determinado período de tempo, como será aplicado o dinheiro e de onde virão os recursos monetários para isso. Como órgãos públicos devem seguir leis, planos de governo são realizados com base na Constituição Federal de 1988. Logo,

A Constituição de 1988 determina que questões como: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial sejam objeto de disciplinamento por parte de lei complementar (GIACOMONI, 2007, p.48).

O PPA tem como objetivo estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Cabe à lei complementar adequar sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. O PPA abrange uma programação a longo prazo, isto é, é ocorrido no primeiro ano de mandato municipal, por exemplo, para ser realizado nos três anos subsequentes, totalizando uma programação de quatro anos (BRASIL, 1988).

O artigo 167 da CF 1988 define que nenhum investimento cuja aplicação ultrapasse um exercício financeiro (um ano) poderá ser iniciado sem está incluído no PPA sob pena de crime de responsabilidade. Um PPA sempre começa a vigorar a partir do segundo ano do mandato presidencial, terminando no primeiro ano do mandato seguinte (BRASIL, 1988).

No entanto, segundo Piscitelli e Nobre (2008), o PPA é pouco discutido e dado importância no Brasil, pois, depois de sua elaboração, é seguido até o momento em que não se configura obstáculo para as autoridades econômicas dos governos, pois a partir

daí é mudado para refletir novas orientações, perdendo o caráter de instrumento de planejamento.

A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1998).

Dessa forma, a LDO sempre orientará a Lei Orçamentária Anual, ou seja, impreterivelmente terá de existir a LDO para se executar a LOA.

Devido à falta de uma lei complementar para regular as finanças públicas após a Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal cumpriu a função de conceber normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade no comando fiscal. Nesse sentido, a Lei designa no artigo 4º o:

Equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; metas fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Metas Fiscais, acompanhado de demonstrativo; riscos fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Riscos Fiscais (BRASIL, 2000).

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) destaca, em seu artigo 35, que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

No âmbito Federal, a LOA deverá ser destinada pelo Executivo até o dia 31 de agosto do exercício financeiro anterior, e devolvida para sanção até 15 de dezembro.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165 e incisos, a LOA compreende:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os

fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL,1988).

Em analogia aos períodos da Lei Orçamentária Anual, constitui-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) no art. 35, § 2º que: “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa” (BRASIL, 1988).

Apesar de todas as mudanças políticas e técnicas no processo orçamentário brasileiro com a CF 1988, uma verdadeira revolução normativa, para Piscitelli e Nobre (2008) a prática tem demonstrado que os desacertos do passado continuam a acontecer no processo orçamentário impedindo que o orçamento, o planejamento orçamentário, ganhe mais importância no cenário político nacional.

2.2.1 Classificação das Receitas e Despesas Orçamentárias no Brasil

O orçamento público é constituído de receitas e gastos públicos. As receitas públicas financiam os gastos governamentais e influenciam os diversos segmentos da sociedade. As receitas públicas são haveres presumidos em legislação e arrecadados pelo poder público com objetivo de implementar investimentos na saúde, educação, segurança, saneamento e entre outras áreas que são demandas e necessidades do povo.

Para Riani (2002), o governo tem quatro fontes básicas de financiamento dos seus gastos: a emissão de moeda, lançamento de títulos públicos, empréstimos bancários e a tributação.

Nessa perspectiva, as receitas podem ser classificadas por categorias econômicas, por fonte e institucional. Por categoria econômica, as receitas se expressam em Receitas Correntes e Receita de capital.

As receitas correntes são receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. São receitas de capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privados destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (GIACOMONI, 2007, p.141).

Por fonte, as receitas “constituem a classificação básica para as análises econômico-financeiras sobre o financiamento das ações governamentais” (GIACOMONI, 2007, p.142). Os principais grupos de fontes de receitas para o autor são: Receita Tributária; Receitas de Contribuições; Receita Patrimonial; Receita Agropecuária; Receita Industrial; Receita de Serviços; Transferências Correntes; Outras Receitas Correntes; Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferência de Capital e Outras Receitas de Capital.

No âmbito da classificação institucional da receita, ela visa “demonstrar as entidades ou as unidades orçamentárias que, respondendo pela arrecadação, são detentoras das receitas” (GIACOMONI, 2007, p.145).

Já as despesas públicas são gastos realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos. Segundo Riani (2002, p. 79-80), podem ser uma “escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que eles prestam a sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo”.

No orçamento público “em todos os tempos e lugares, a escolha da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas ideias, convicções e interesses revelados nos entrechoques dos grupos detentores do poder” (BALEEIRO APUD OLIVEIRA, 2009, p. 123).

Ainda para o autor a estrutura do gasto governamental

deve revelar, em cada realidade e em cada contexto histórico, as forças econômicas e políticas que, com maior poder de influência sobre as decisões do gasto do Estado [...], conseguem acomodar, no orçamento, seus interesses (OLIVEIRA, 2009, p. 123)

Nesse sentido, o art. 12 da Lei 4.320/1964 classifica as Despesas Públicas conforme o enfoque econômico, mediante sua classificação segundo a natureza da despesa e funcional, objeto dessa monografia.

A classificação segundo a natureza da despesa ou por categorias econômicas está dividida em duas categorias: Despesas Correntes e Despesas de Capital, que ainda são divididas em grupos.

As Despesas Correntes são compostas pelos grupos de despesa com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes.

1. Pessoal e Encargos Sociais: despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do art. 18, da Lei Complementar 101/2000.
2. Juros e Encargos da Dívida: despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária;
3. Outras Despesas Correntes: despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas de categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (BEZERRA FILHO, 2013, p. 157).

As Despesas de Capital são compostas pelos grupos de despesa investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

1. Investimentos: despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
2. Inversões financeiras: despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis nesse grupo.
3. Amortização da Dívida: despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou imobiliária (BEZERRA FILHO, 2013, p. 157).

A classificação funcional da despesa de acordo com lei 4.320/64 está dividida em funções e subfunções. As funções, segundo Giacomoni (2010), são: Legislativa (01); Judiciária (02); Essencial a Justiça (03); Administração (04); Defesa Nacional (05); Segurança Pública (06); Relações Exteriores (07); Assistência Social (08); Previdência Social (09); Saúde (10); Trabalho (11); Educação (12); Cultura (13); Direitos de Cidadania (14); Urbanismo (15); Habitação (16); Saneamento (17); Gestão Ambiental (18); Ciência e Tecnologia (19); Agricultura (20); Organização Agrária (21); Indústria (22); Comércio e Serviços (23); Comunicações (24); Energia (25); Transporte (26); Desporto e Lazer (27); e Encargos Especiais (28).

As subfunções, também diversas, cumprem o objetivo de tornar mais transparente à aplicação dos recursos públicos em cada área do gasto público. Nesse sentido, por exemplo, as subfunções relativas à função Encargos Especiais, objeto desse estudo, são: Refinanciamento da Dívida Externa (841); Refinanciamento da Dívida

Interna (842); Serviço da Dívida Externa (843); Serviço da Dívida Interna (844); Outras transferências (845); Outros Encargos Especiais (846); e Transferências para a Educação Básica (847).

A despesa pública ainda pode ser classificada em despesa ou gasto não financeiro e financeiro.

[...] no caso da União, a despesa financeira diz respeito aos gastos do governo federal com o financiamento da reprodução do capital, na forma de pagamentos de juros e amortizações; isto é, pagamentos dos serviços da dívida pública (interna e externa) brasileira, bem como seu refinanciamento. As despesas não financeiras são os gastos do governo federal com o custeio da máquina pública, com a reprodução da força de trabalho, na forma de salários indiretos pagos pelo Estado aos trabalhadores, na forma de gastos com a ordem social (Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania², Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicação e Desporto e Lazer) e do capital, na forma de despesas de investimentos, em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas (ALENCAR JÚNIOR, 2018, p. 153-154).

Na composição da despesa não financeira está o gasto social, com a máquina pública, com investimentos e demais gastos. O gasto social representado nesta pesquisa pelas dez áreas ou funções orçamentárias: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicação e Desporto e Lazer. Enquanto a despesa financeira, isto é, o gasto financeiro será representado pelo somatório dos gastos com juros e encargos da dívida e com a amortização da dívida, segundo a natureza da despesa ou pelo somatório dos gastos com o serviço da dívida interna e externa, de acordo com a classificação funcional.

Diante a importância cada vez maior do fundo público no Estado capitalista dependente, isto é, dos gastos públicos na reprodução do capital e da força de trabalho nos governos dos países da periferia do capitalismo, qual foi a direção do gasto público federal brasileiro no período 2015 a 2018?

² São os direitos referentes à família, à criança, ao adolescente, ao idoso e ao índio.

3 O MONTANTE, A DIREÇÃO E A RELEVÂNCIA DOS GASTOS SOCIAL E FINANCEIRO NO BRASIL NO PERÍODO 2015-2018

A Reeleição de Dilma Rousseff no Brasil acontece em um cenário de disputa política muito acirrada e de crise econômica. A vitória nas urnas do Partido dos Trabalhadores (PT) foi questionada pela oposição, que saiu muito fortalecida. Denúncias de corrupção no governo e na sua base aliada são expostas enfraquecendo politicamente o PT e fortalecendo o PMDB no Congresso Nacional, que elege Eduardo Cunha para presidência da Câmara dos Deputados, iniciando ameaças da oposição ao governo eleito, com a possibilidade de entrar com o pedido de *impeachment* por questões fiscais. Outro elemento importante foi a ascensão do fundamentalismo político como prática política no Congresso.

As denúncias de corrupção contra o PT e o governo Dilma ganham força com a Operação Lava Jato, com o ativismo político judicial e com a mídia seletiva que constroem um ambiente favorável no país para o agravamento da crise política brasileira, principalmente, com a aprovação do pedido de impeachment da presidenta eleita.

Pari passu aos acontecimentos políticos, o país passa por uma crise econômica, que mesmo com a implementação de políticas neoliberais no período 2010-2014, tanto as macroeconômicas como as políticas sociais compensatórias, “não conseguiram reverter a queda da demanda no país, ampliaram muito discretamente o consumo das famílias e os gastos do governo, e o resultado foi um baixo crescimento do PIB, que em média atingiu 2,1%” nesse período (ALENCAR JR, 2018, p. 201).

Nessa perspectiva, o governo Dilma, com apoio popular em queda e enfraquecida politicamente no Congresso Nacional, resolve buscar apoio nos setores da burguesia, para tanto muda drasticamente sua política econômica, tendo como expressão dessa mudança a nomeação de Joaquim Levy, representante do setor financeiro, para o Ministério da Fazenda.

Joaquim Levy vem com a função de imprimir um ajuste fiscal e políticas de austeridade para conter e reverter o déficit público de 0,59% do PIB em 2014. Sendo assim, imprime uma política monetária e fiscal restritivas, aumentando a taxa de juros (SELIC) de 11,65% em Dez/2014 para 14,25% em Out/2015 e contingenciamento de recursos públicos na ordem de R\$ 134 bilhões, isto é, uma consolidação fiscal de 2,3% do PIB em 2015 (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018).

No entanto, o ajuste fiscal de 2015, mesmo com tentativas de elevar as receitas, não conseguiu elevar o resultado primário diante forte retração da arrecadação e da elevação de alguns gastos obrigatórios. Pelo contrário, a política de austeridade contribuiu para a queda acentuada de mais de 3% no PIB, bem como para o aumento do desemprego no país. Segundo Dweck; Silveira; Rossi (2018, p. 45-46), “a taxa de desemprego passou de 6,5% no quarto trimestre de 2014 para 13,7% no primeiro trimestre de 2017. [...]. Em grande parte, o aumento inicial do desemprego está associado, entre outras coisas, à queda dos gastos públicos”.

Portanto, nesse cenário de crise política com mudança na Presidência da República, de desajustes nas contas públicas, de recessão econômica com inflação em alta e desemprego, ao mesmo tempo com a reconfiguração da luta dos trabalhadores e com o avanço do conservadorismo e da ideologia neoliberal é que se configura e agrava-se a crise político-econômica no Brasil em 2016.

Nesse contexto, assume o governo federal Michel Temer com a proposta de um Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado em dezembro de 2016, como único caminho para a confiança e o crescimento. A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) instituiu como regra um NRF por vinte anos, a partir de 2017. Estabeleceu limites para as despesas primárias, em que o montante do ano anterior poderá ser reajustado pela inflação acumulada no ano, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, deixa de fora do limite os gastos financeiros, enquanto os gastos sociais e investimentos públicos não terão crescimento real.

Nesse contexto de predomínio da austeridade sobre a cidadania, com as contrarreformas trabalhistas e previdenciárias em curso, favorecendo o desmonte do sistema de proteção social brasileiro, quanto foi o montante do gasto público federal segmentado nas despesas não financeiras e financeiras durante o período de 2015-2018?

3.1 O Montante do gasto público e das despesas não financeiras e financeiras do governo federal

No Brasil, o montante do gasto público federal foi de R\$ 1,59 trilhão em 2015; R\$ 1,86 trilhão em 2016; R\$ 2,11 trilhões em 2017; R\$ 2,11 trilhões em 2018, um crescimento real de 32,49% no período analisado, de acordo com a tabela 1.

Do total gasto, 76,87% (R\$ 1,2 trilhão) foi de despesa não financeira e 23,13% (R\$ 368,6 bilhões) foi de despesa financeira em 2015; 75,04% (R\$ 1,39 trilhão) e

24,96% (R\$ 464,7 bilhões) em 2016; 73,94% (R\$ 1,56 trilhão) e 26,06% (R\$ 550,3 bilhões) em 2017; 71,43% (R\$ 1,50 trilhão) e 28,57% (R\$ 603,2 bilhões) em 2018.

Tabela 1: Montante do gasto público e do gasto social no Brasil no período 2015-2018 (R\$ 1,00)

ANOS	2015	2016	2017	2018	AH (%)
GASTO TOTAL	1.593.458.265.255,26	1.862.380.151.162,87	2.112.221.007.805,21	2.111.142.119.320,91	32,49
DESP. NÃO FINANCEIRA	1.224.857.087.571,44	1.397.582.706.885,34	1.561.876.855.579,67	1.507.925.317.751,33	23,11
DESP. FINANCEIRA	368.601.177.683,83	464.797.444.277,53	550.344.152.225,54	603.216.801.569,58	63,65
GASTO SOCIAL	730.675.712.761,10	840.193.553.974,07	978.513.272.204,01	917.079.425.524,32	25,51

Fonte: Elaboração própria (SIGA BRASIL, 2019)

Nota: AH – análise horizontal, isto é, a taxa de crescimento de cada variável no período analisado.

A despesa não financeira teve um crescimento real de 23,11% em termos de volume de recursos e uma redução de 7,08% na sua participação no gasto total, enquanto a despesa financeira cresceu, respectivamente, 63,65% e 23,52%. O que significa dizer que o crescimento do montante do gasto federal foi influenciado pelo incremento das duas despesas, com destaque para as despesas financeiras, que além de obter uma taxa de crescimento no volume de recursos quase três vezes maior que a da despesa não financeira, cresceu sua participação no gasto público da União.

Quando analisamos a taxa de crescimento do volume da despesa não financeira e financeira no montante do gasto público federal ano a ano, observamos que a despesa não financeira cresceu a taxas decrescentes até 2017 e decresceu (-3,45%) em 2018 quando comparado com 2017; enquanto a despesa financeira cresceu a taxas decrescentes até 2017, muito embora suas taxas de crescimento superaram a da despesa não financeira, e continuou a mesma tendência decrescente em 2018, quando obteve uma taxa de crescimento de 9,61%.

Em relação à taxa de crescimento da participação da despesa não financeira e financeira no montante do gasto público federal ano a ano, observamos que a participação da despesa não financeira foi reduzida, apresentando taxas decrescentes até 2017 e voltando a acelerar a taxa negativa de crescimento para -3,40% em 2018, ampliando ainda mais a redução da sua participação no montante do gasto público federal; enquanto a participação da despesa financeira foi acrescida, a taxas decrescentes até 2017 e crescente (9,66%) em 2018.

O que implica dizer que, o duro ajuste fiscal realizado pela Presidenta Dilma em 2015 somado à aprovação da EC 95 no governo Temer no final de 2016 contribuíram para desacelerar o ritmo de crescimento do gasto público da União até 2017 e reduzi-lo em 2018. Tal desaceleração teve um reflexo maior na despesa não financeira, que a partir de 2018 teve reduzidos tanto o volume de recursos orçamentários pagos pela União quanto sua participação no gasto total federal, diferente da despesa financeira que, apesar da desaceleração do crescimento real, continuou a aumentar o volume e a participação dos seus gastos durante o período de 2015-2018. Índícios de uma demonstração da preferência do governo federal, nessa conjuntura de crise, em buscar saídas que favoreçam aos interesses relacionados ao capital em vez do trabalho.

3.2 A Direção do Gasto Social e Financeiro no Brasil;

Nesta subseção o objetivo é evidenciar quais funções/subfunções orçamentárias, isto é, áreas do gasto social e financeiro receberam os maiores fluxos de recursos para executarem suas despesas e quais foram as mais representativas no orçamento federal no quadriênio 2015-2018.

O gasto social federal foi R\$ 730,67 bilhões em 2015, R\$ 840,19 bilhões em 2016, R\$ 978,51 bilhões em 2017 e R\$ 917,07 bilhões em 2018, um crescimento 25,51% no período analisado. Enquanto, o gasto financeiro foi de R\$ 368,60 bilhões em 2015, R\$ 372,51 bilhões em 2016, R\$ 421,57 bilhões em 2017 e R\$ 523,92 bilhões em 2018, um crescimento de 42,14% no mesmo período, conforme a tabela 2.

Numa análise da taxa de crescimento do volume do gasto social e do gasto financeiro ano a ano no quadriênio, o gasto social cresceu 14,99% na comparação dos anos 2016-2015, 16,46% dos anos 2017-2016 e -6,28% dos anos 2018-2017; enquanto o gasto financeiro cresceu, respectivamente, 1,06%, 13,17% e 24,28%. Ao verificar as variações das taxas de crescimento do primeiro biênio em relação ao segundo e do segundo em relação ao terceiro biênio, ficou evidente que, enquanto o gasto social variou positivamente sua taxa de crescimento em 9,8% na primeira relação e -138,14% na segunda relação, o gasto financeiro variou, respectivamente, 1.141,3% e 84,32%.

Tabela 2: Evolução (%) do Gasto Social da União por função no período de 2015-2018 no Brasil.

GASTOS SOCIAIS	2015	2016	2017	2018	AH%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	64.921.398.088,85	75.174.669.491,50	86.658.674.584,16	83.289.008.405,22	28,29
PREVIDÊNCIA SOCIAL	482.755.283.679,90	562.001.970.996,35	664.773.256.678,07	623.369.980.910,63	29,13
SAÚDE	88.074.302.387,90	97.102.644.122,27	107.122.228.771,64	104.895.100.724,68	19,10
EDUCAÇÃO	83.134.871.589,60	92.250.843.861,36	106.185.561.796,62	92.687.626.025,09	11,49
CULTURA	802.418.812,34	922.207.591,39	1.064.442.173,78	958.618.688,04	19,47
DIREITOS DA CIDADANIA	670.802.229,80	1.779.099.155,75	1.480.932.839,13	960.959.737,90	43,26
GESTÃO AMBIENTAL	2.831.575.581,26	3.302.638.575,66	3.236.401.215,21	3.366.761.490,08	18,90
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5.737.442.801,15	5.904.923.618,99	6.458.965.448,09	6.159.340.462,27	7,35
COMUNICAÇÕES	1.130.969.746,10	1.291.444.236,82	1.206.584.169,32	1.132.239.771,22	0,11
DESPORTO E LAZER	616.647.844,19	463.112.323,98	326.224.528,00	259.789.309,20	-57,87
TOTAL	730.675.712.761,10	840.193.553.974,07	978.513.272.204,01	917.079.425.524,32	25,51
GASTOS FINANCEIROS	2015	2016	2017	2018	AH%
SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	358.418.164.665,72	361.074.498.625,22	409.078.990.731,58	513.063.612.603,53	43,15
SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	10.183.013.019,04	11.437.495.844,64	12.498.066.424,57	10.861.769.696,28	6,67
TOTAL	368.601.177.684,76	372.511.994.469,86	421.577.057.156,15	523.925.382.299,81	42,14

Fonte: Elaboração própria, (SIGA BRASIL, 2019)

ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da evolução de cada função no gasto do período analisado.

Portanto, apesar do volume do gasto social ser superior ao do gasto financeiro no Brasil, sua taxa de crescimento foi inferior no período, sendo agravada mais ainda a partir da implementação da EC 95 em 2017, quando os recursos direcionados aos gastos financeiros foram incrementados e os gastos sociais foram reduzidos.

Tendo em vista o incremento dos gastos financeiros e a redução dos gastos sociais impostos, principalmente, a partir da implementação da EC 95, quais áreas ou funções/subfunções do gasto social e do gasto financeiro orçamentário federal receberam o maior fluxo de recursos para executarem suas despesas? E quais foram as mais representativas no orçamento federal?

É importante ressaltar que, o gasto financeiro sendo o somatório dos valores pagos com as subfunções Serviço da Dívida Pública Interna e Serviço da Dívida Pública Externa corresponde a 100% da despesa financeira da União, enquanto o gasto social federal é um dos componentes da despesa não financeira, variando sua participação nesta de 59,65% a 62,55% até 2017 e recuando para 60,8% em 2018.

No Brasil, o volume de recursos pago pelo governo federal com a função Assistência Social foi na ordem de R\$ 64,9 bilhões em 2015; R\$ 75,1 bilhões em 2016;

R\$ 86,6 bilhões em 2017 e R\$ 83,2 bilhões em 2018, um crescimento no fluxo de recursos de 28,29% no período analisado, de acordo com a tabela 3.

Tabela 3: Participação (%) dos gastos social e financeiro por função/subfunção no Brasil – 2015 a 2018

FUNÇÃO	ΔV^* 2015	ΔV 2016	ΔV 2017	ΔV 2018	ΔH^{**}
ASSISTÊNCIA SOCIAL	8,89	8,95	8,86	9,08	2,22
PREVIDÊNCIA SOCIAL	66,07	66,89	67,94	67,97	2,88
SAÚDE	12,05	11,56	10,5	11,44	-5,11
EDUCAÇÃO	11,38	10,98	10,85	10,11	-11,17
CULTURA	0,11	0,11	0,11	0,10	-4,82
DIREITOS DA CIDADANIA	0,09	0,21	0,15	0,10	14,14
GESTÃO AMBIENTAL	0,39	0,39	0,33	0,37	-5,27
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,79	0,70	0,66	0,67	-14,47
COMUNICAÇÕES	0,15	0,15	0,12	0,12	-20,24
DESPORTO E LAZER	0,08	0,06	0,03	0,03	-66,43
GASTO SOCIAL	100	100	100	100	
SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	97,24	96,93	97,04	97,93	0,7
SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	2,76	3,07	2,96	2,07	-25,0
GASTO FINANCEIRO	100	100	100	100	

Fonte: Elaboração própria, (SIGA BRASIL, 2019)

* ΔV significa avaliação vertical que expõe a participação de cada função no gasto social por ano.

** ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

No que diz respeito à participação da assistência no gasto social, foi 8,89% em 2015; 8,95% em 2016; 8,86% em 2017; e 9,08% em 2018, um crescimento de 2,22% no mesmo período. O que demonstra que o crescimento do fluxo de recursos para a assistência social pouco alterou a sua participação no total do gasto social.

Na função Previdência Social o governo federal pagou R\$ 482,7 bilhões em 2015; R\$ 562 bilhões em 2016; R\$ 664,7 bilhões em 2017; e R\$ 623,3 bilhões em 2018, um crescimento de 29,13% no fluxo de recursos pagos nessa área social no período analisado. Sua participação no gasto social foi de 66,07% em 2015; 66,89% em 2016; 67,94% em 2017; e 67,97% em 2018, um incremento de 2,88% na participação da previdência no gasto social.

Na função Saúde os gastos pagos foram na ordem de R\$ 88 bilhões em 2015; R\$ 97,1 bilhões em 2016; R\$ 107,1 bilhões em 2017; e R\$ 104,8 bilhões em 2018, um crescimento de 19,10% no período analisado. Sua participação no gasto social foi de 12,05% em 2015; de 11,56% em 2016; 10,95% em 2017; e de 11,44% em 2018, uma redução de 5,11% da participação da Saúde no gasto social.

Na função Educação foram gastos R\$ 83,1 bilhões em 2015; R\$ 92,2 bilhões em 2016; R\$106,1 bilhões em 2017; e R\$ 92,6 bilhões em 2018, um crescimento de 11,49% no período analisado. Sua participação no gasto social foi de 11,38% em 2015; 10,98% em 2016; 10,85% em 2017; e 10,11% em 2018, uma redução 11,17% na participação da Educação no gasto social.

Na função Cultura foram executados recursos na ordem de R\$ 802 milhões em 2015; R\$ 922 milhões em 2016; R\$1,06 bilhão em 2017; e R\$ 958,6 milhões em 2018, um crescimento de 19,47% no período analisado. Sua participação no gasto social foi de 0,11% nos três primeiros anos e de 0,10% em 2018, mantendo praticamente inalterada sua participação no gasto social.

Na função Direitos da Cidadania foi pago R\$ 670 milhões em 2015; R\$ 1,77 bilhão em 2016; R\$ 1,48 bilhão em 2017; e R\$ 960,9 milhões em 2018, um crescimento de 43,26% no período 2015-2018. Sua participação no gasto social foi de 0,09% em 2015; 0,21% em 2016; 0,15% em 2017; e 0,10% em 2018, um incremento de 14,14% na participação do direito a cidadania no gasto social. No entanto, a taxa de crescimento do fluxo de recursos foi insuficiente para alterar sobremaneira a participação dessa função no gasto social federal.

Na função Gestão Ambiental foram executados recursos na ordem de R\$ 2,8 bilhões em 2015; R\$ 3,3 bilhões em 2016; R\$ 3,2 bilhões em 2017; e R\$ 3,3 bilhões em 2018, um crescimento de 18,90% nos gastos no período analisado. A sua participação no gasto social foi de 0,39% em 2015; 0,39% em 2016; 0,33% em 2017; e 0,37% em 2018, o que evidenciou uma redução de 5,27% na participação da gestão ambiental no gasto social da União.

Na função Ciência e Tecnologia foram pagos R\$ 5,7 bilhões em 2015; R\$ 5,9 bilhões em 2016; R\$ 6,4 bilhões em 2017; e R\$ 6,1 bilhões em 2018, um crescimento de 7,35% no período analisado. A sua participação no gasto social foi de 0,79% em 2015; 0,70% em 2016; 0,66% em 2017; e 0,67% em 2018, o que evidenciou uma redução de 14,47% na participação da Ciência e Tecnologia no gasto social federal.

Na função Comunicações foram executados recursos na ordem de R\$1,1 bilhão em 2015; R\$ 1,2 bilhão em 2016; R\$1,2 bilhão em 2017; e R\$ 1,1 bilhão em 2018, um leve crescimento de 0,11% no período analisado. A sua participação no gasto social que era 0,15% em 2015 e 2016 e passou para 0,12% no biênio 2017-2018, o que provocou uma redução de 20,24% na participação das comunicações no gasto social.

Na função Desporto e Lazer foi gasto R\$ 616 milhões em 2015; R\$ 463 milhões em 2016; R\$ 326 milhões em 2017; e R\$259 milhões em 2018, uma redução drástica de 57,87% no montante dos gastos dessa função no período analisado. Sua participação no gasto social foi de 0,08% em 2015; 0,06% em 2016; 0,03% em 2017 e 2018, ocorrendo uma forte redução de 66,43% na participação do Desporto e Lazer no gasto social.

Em relação ao gasto financeiro, o governo federal pagou recursos na subfunção orçamentária Serviço da Dívida Interna na ordem de R\$ 358 bilhões em 2015; aumentando para R\$ 361 bilhões em 2016; R\$ 409 bilhões em 2017; e chegando ao teto de R\$ 513 bilhões em 2018, o que gerou um crescimento de 43,15% no fluxo de recursos orçamentários gastos no período analisado. Sua participação no gasto financeiro foi de 97,24% em 2015; reduziu para 96,93% em 2016; tornou a aumentar para 97,04% em 2017; e mais ainda para 97,93% em 2018, gerando um pequeno incremento de 0,7% na participação do Serviço da Dívida Interna no gasto financeiro federal no quadriênio.

Já na subfunção Serviço da Dívida Externa foram pagas despesas na ordem de R\$ 10,1 bilhões em 2015; R\$ 11,4 bilhões em 2016; R\$ 12,4 bilhões em 2017; e R\$ 10,8 bilhões em 2018, proporcionando um crescimento no fluxo de recursos de 6,67% no período analisado. Sua participação no gasto financeiro foi de 2,76% em 2015; 3,07% em 2016; 2,96% em 2017; e 2,07% em 2018, o que gerou uma redução de 25,0% na participação do Serviço da Dívida Externa no gasto financeiro no mesmo período.

Portanto, quanto ao destino dos recursos, isto é, ao fluxo de recursos e a participação de cada função/subfunção nos gastos social e financeiro, a função Direitos da Cidadania foi à área social que obteve a maior taxa de crescimento do volume de recursos executados e na participação no gasto social, seguidas de Previdência Social e Assistência Social. Em posição intermediária ficaram Cultura, Saúde, Gestão Ambiental e Educação com taxas de crescimentos menos expressivas. As funções com os piores desempenhos, em ordem decrescente, foram Desporto e Lazer, Comunicações e Ciência e Tecnologia, sendo a primeira a única função que teve o montante de recursos reduzidos no período analisado. Enquanto, o Serviço da Dívida Interna foi a área priorizada na execução do gasto financeiro.

E quanto às áreas mais representativas do gasto social no orçamento federal, em primeiro lugar a Previdência social com mais de 3/5 dos recursos executados na área social no período analisado. Seguidas da Saúde e da Educação, juntas, com pouco mais de 1/5 do gasto social. E em quarto a Assistência Social. Essas quatro áreas

representaram, aproximadamente, 98% do gasto social no quadriênio analisado, restando apenas 2% ou menos para a participação das outras seis áreas.

Portanto, a análise demonstrou a concentração dos gastos sociais na Previdência Social, a posição secundária das áreas da Saúde e da Educação, que nesse período tiveram suas participações reduzidas ano a ano no gasto social (exceto o ano de 2018 para a Saúde) e o completo descaso com as demais áreas sociais, principalmente, as referentes à Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Desporto e Lazer, que tiveram reduzidas ainda mais suas inexpressivas participações no gasto social, dificultando, nessas áreas, a execução de políticas públicas pelo governo federal no período 2015-2018.

Tendo em vista a importância do gasto público para mitigar os efeitos da crise econômica brasileira, qual foi a relevância dos gastos social e financeiro na execução do orçamento federal no período 2015-2018?

3.3 A Relevância dos Gastos Social e Financeiro no Brasil

O objetivo da subseção é verificar o quão relevante serão os gastos social e financeiro em relação ao total do gasto orçamentário federal, ao PIB e à população brasileira.

Tomando como base o indicador Gasto Total/População (gasto total per capita), o governo federal gastou por habitante R\$ 7.793,85 em 2015; R\$ 9.037,11 em 2016; 10.171,49 em 2017; e 10.125,63 em 2018, um crescimento de 29,92% no gasto público per capita, conforme a tabela 4.

Tabela 4: A relação entre os gastos social e financeiro e a despesa orçamentária da União, PIB e a população do Brasil no período de 2015-2018.

INDICADORES	2015	2016	2017	2018	AH%
GASTO TOTAL/ POPULAÇÃO (R\$)	7.793,85	9.037,11	10.171,49	10.125,63	29,92
GASTO SOCIAL/POPULAÇÃO (R\$)	3.573,85	4.077,00	4.712,07	4.398,57	23,08
GASTO FINANCEIRO/ POPULAÇÃO (R\$)	1.802,89	1.807,60	2.030,12	2.512,89	39,38
GASTO TOTAL/ PIB (%)	26,58	29,71	32,08	-	20,73
GASTO SOCIAL/PIB (%)	12,19	13,40	14,86	-	21,97
GASTO FINANCEIRO/ PIB (%)	6,15	5,94	6,40	-	4,16
GASTO SOCIAL/ GASTO TOTAL (%)	45,85	45,11	46,33	43,44	-5,27
GASTO FINANCEIRO/ GASTO TOTAL (%)	23,13	20,00	19,96	24,82	7,28
GASTO SOCIAL/ GASTO FINANCEIRO (und.)	1,98	2,26	2,32	1,75	-11,70

Fonte: Elaboração própria (SIGA BRASIL, 2019); (IBGE, 2019a; 2019b; 2019c; 2019d)

Nota 1: os dados do PIB do Brasil de 2018 não estavam disponibilizados pelo IBGE

Enquanto, o Gasto Social per capita (gasto social por habitante) foi de R\$ 3.573,85 em 2015; R\$ 4.077 em 2016; R\$ 4.712,07 em 2017; e R\$ 4.398,57 apresentando um crescimento real de 23,08% no período analisado; e o Gasto Financeiro per capita (gasto financeiro por habitante) foi de R\$ 1.8022,89 em 2015; R\$ 1.807,60 em 2016; R\$ 2.030,12 em 2017; e R\$ 2.512,89 em 2018, apresentando um crescimento real de 39,38% no mesmo período.

Portanto, o gasto público federal per capita cresceu no Brasil, sendo este influenciado mais pelo crescimento do gasto financeiro per capita do que pelo crescimento do gasto social per capita no quadriênio analisado.

No que diz respeito ao indicador Gasto Total/PIB, a participação do gasto público federal na produção da riqueza brasileira, 26,58% da riqueza produzida no Brasil foi fruto do gasto federal em 2015, aumentou para 29,71% em 2016 e mais ainda para 32,08 % em 2017, registrando um crescimento de 20,73% no período 2015-2017.

No que tange a participação dos gastos social e financeiro no PIB, 12,19% da riqueza produzida foi advento do gasto social em 2015, 13,40% em 2016 e 14,86% em 2017, um crescimento de 21,97% no período; enquanto 6,15% da riqueza foi produzida pelo gasto financeiro em 2015, 5,94% em 2016 e 6,40% em 2017, um aumento real de 4,16% no mesmo período.

A maior participação do gasto público no PIB, em grande medida, está relacionada ao crescimento tanto do gasto social como do gasto financeiro, em que pese a maior influência da primeira variável em relação à segunda no período 2015-2017.

Tomando como base o indicador Gasto Social/Gasto Total e Gasto Financeiro/Gasto Total, 45,85% do gasto público da União foi despendido com gasto social e 23,13% com o gasto financeiro em 2015; 45,11% com o gasto social e 20% com o gasto financeiro em 2016; 46,33% com o gasto social e 19,96% com o gasto financeiro em 2017; e 43,44% com o gasto social e 24,82% com o gasto financeiro em 2018. Portanto, enquanto o gasto social teve sua participação reduzida em 5,27% no gasto federal, o gasto financeiro teve sua participação aumentada em 7,28%.

No que diz respeito ao indicador Gasto Social/Gasto financeiro, a razão entre as variáveis evidenciou que o gasto social foi 1,98 vezes maior que o gasto financeiro em 2015, 2,26 vezes em 2016, 2,32 vezes em 2017 e 1,75 vezes em 2018. Tais resultados demonstram que o volume de recursos disponibilizados para o gasto social foi superior ao do gasto financeiro. No entanto, ao longo do quadriênio 2015-2018, houve uma desaceleração no resultado da razão entre as variáveis, o que indicou que o governo

federal aumentou o repasse dos recursos para o gasto financeiro numa velocidade superior aos aumentos de repasses para o gasto social, principalmente a partir de 2017 quando entrou em vigência o novo regime fiscal, isto é, a EC 95.

Portanto, mesmo em um cenário de ajuste fiscal e de severa austeridade do governo federal, que impõe contínuas restrições ao gasto social, este configura um componente relevante para a produção da riqueza no país, para a execução do gasto público e para dotar de dignidade a vida da classe trabalhadora brasileira. No entanto, o gasto financeiro se constitui cada vez mais importante na execução orçamentária do governo federal brasileiro, principalmente em tempos de crise do capital.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um cenário de crise econômico-política no Brasil, de recessão com severo ajuste fiscal das contas públicas e de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, a monografia revelou a direção do gasto público federal, no período de 2015 a 2018.

Nesse sentido, ao analisar o montante, o destino e a relevância do gasto social e financeiro do governo federal no período de 2015 a 2018 chegou às seguintes constatações.

A primeira é relativa ao montante do gasto público federal, houve um crescimento real no gasto total de 32,49% no período analisado, sendo que o fluxo gasto não financeiro cresceu 23,11% e o fluxo do gasto financeiro cresceu 63,65%, o que implica dizer que, o duro ajuste fiscal realizado pela Presidenta Dilma em 2015 somado à aprovação da EC 95 no governo Temer, no final de 2016, contribuíram para desacelerar o ritmo de crescimento do gasto público da União até 2017 e reduzi-lo em 2018.

Tal desaceleração teve um reflexo maior na despesa não financeira, que a partir de 2018 teve reduzidos tanto o volume de recursos orçamentários pagos pela União quanto sua participação no gasto total federal, diferente da despesa financeira que, apesar da desaceleração do crescimento real, continuou a aumentar o volume e a participação dos seus gastos durante o período de 2015-2018. Indícios de uma demonstração da preferência do governo federal, nessa conjuntura de crise, em buscar saídas que favoreçam aos interesses relacionados ao capital em vez do trabalho.

A segunda é referente ao destino dos gastos sociais e financeiros, isto é, ao fluxo de recursos e a participação de cada função/subfunção nos gastos social e financeiro. Nesse sentido, a função Direitos da Cidadania foi à área social que obteve a maior taxa de crescimento do volume de recursos executados e da participação no gasto social, seguida por Previdência Social e Assistência Social.

Em posição intermediária ficaram Cultura, Saúde, Gestão Ambiental e Educação com taxas de crescimentos menos expressivas. As funções com os piores desempenhos, em ordem decrescente, foram Desporto e Lazer, Comunicações e Ciência e Tecnologia, sendo a primeira a única função que teve o montante de recursos reduzidos no período analisado. Enquanto, o Serviço da Dívida Interna foi à área priorizada na execução do gasto financeiro.

E, por último, a relevância dos gastos social e financeiro. O gasto financeiro per capita cresceu mais do que o gasto social per capita, sendo aquele mais importante no crescimento do gasto público per capita. Em relação ao PIB, a participação do gasto social cresceu muito mais que a do gasto financeiro. No entanto, quando comparados em termos da totalidade do gasto público federal, a participação do gasto social foi reduzida, enquanto a do gasto financeiro foi aumentada. Assim como, a razão entre o gasto social e o gasto financeiro foi reduzida no período pesquisado.

Isso demonstrou, em termos de relevância do gasto, que o gasto financeiro, isto é, o gasto com o serviço da dívida pública, mesmo com volume inferior ao gasto social, foi mais relevante do que o gasto social nesse período no Brasil. O que significa dizer que, a classe e a fração de classe dominante, a burguesia financeira, foi mais beneficiada com o gasto público federal do que a classe trabalhadora.

Portanto, o fundo público cumpriu, mais uma vez sua função básica e contraditória, o crescimento do gasto público federal brasileiro serviu para reproduzir o capital e a força de trabalho, com ampla vantagem para a classe dos capitalistas nesse momento histórico.

5 REFERENCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, n. 191-A, de 05 outubro de 1988.

_____. Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, n. 86, p. 1, 05 de maio de 2000.

_____. Lei n. 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 República Federativa do Brasil, Brasília, 1964.

ALENCAR JR., O. G. Nordeste do Brasil: a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos do fundo público estadual. In: MACÁRIO, E.; DIAS, E.; MEDEIROS, R. B.; ALEXANDRE, T. (Orgs.) **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. 1 ed. Fortaleza: EDUECE; Bauru: Canal 6, 2018.

ALENCAR JÚNIOR, O. G.; SALVADOR, E. Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v.18, n.2, p.239-248, jul./dez. 2015.

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

ANGÉLICO, J. Contabilidade Pública. 8º ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P; DWECK, E; OLIVEIRA, A. L. (Orgs.) **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FATTORELLI, M. L. (org.). **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013a.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 13 ed. São Paulo, Atlas, 2005.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2015**. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em 01 de out. 2019b.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2016.** Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf>. Acesso em 01 de out. 2019c.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017.** Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf>. Acesso em 01 de out. 2019d.

IBGE. **Sistema de Contas Regionais.** 2015-2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads>>. Acesso em 10/12/2019a.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a Revolução.** 1ed. São Paulo: Boitempo 2017.

MORGADO, L. F. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário.** Texto para Discussão nº 85. Brasília: Senado Federal, fevereiro 2011.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. **O surgimento do antivalor:** capital, força de trabalho e fundo público. Revista Novos Estudos, n. 22, outubro, 1988.

OSORIO, J. **O Estado no Centro da Mundialização: a sociedade civil e o tema do poder.** São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PALUDO, A. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PISCITELLI, R. B.; NOBRE, A.B. A herança orçamentária da constituição. In: **Brasil: ensaios sobre o impacto da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. **Orçamento e políticas sociais:** metodologia de análise na perspectiva crítica. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v.18, n.1, jan./jun. 2014.

SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**. 2015-2017. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. – 2 ed. – 5. Reimp. – São Paulo: Atlas, 2008.

VIGNOLI, F. H. Legislação e Execução Orçamentária, IN: BIDERMAN, CIRO; ARVATE, Paulo (org.), **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 365.