

ORÇAMENTO PÚBLICO: modelos, desafios e crítica

Nelson Corrêa Viana

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

ORÇAMENTO PÚBLICO: modelos, desafios e crítica

Resumo: O artigo analisa os modelos impostos por intelectuais orgânicos às economias periféricas, modelando-as para atender o grande capital. Explora e critica os desafios sobre esses modelos orçamentários ideais praticados em busca da transparência que mais afasta o interessado enquanto entroniza o tecnicismo, servo da política, nas montagens dos grandes números. Transparecer no orçamento é legitimar transferências públicas para o privado. Ao final, conclui com ceticismo sobre novas possibilidades para as políticas públicas pelas vias do orçamento sob o capitalismo neoliberal.

Palavras-chave: Orçamento público, neoliberalismo, planejamento, transparência.

PUBLIC BUDGET: models, challenges and critic.

Abstract: The article analyzes the models imposed by organic intellectuals to peripheral economies, shaping them to meet the large capital. It explores and criticizes the challenges on these ideals budget models practiced in pursuit of transparency that more deviate the one interested while enshrines the technicality, a servant of politics, in assemblies of large numbers. Being transparent in the budget is legitimizing public transfers for the private. At the end, it concludes with skepticism about new possibilities for public policy through the paths of the budget under neoliberal capitalism.

Keywords: Public budget, neoliberalism, planning, transparency.

Recebido em 22.02.2014 Aprovado em 22.04.2014

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO: uma ágora e seus embates

O orçamento público é uma trincheira aberta para enfrentamento entre classes. Esse território é conhecido por *experts*, mas quase inacessível a pessoas comuns. É uma ágora revisitada, espaço público com acessos privados. Aplicação de conhecimento comum tornado incomum. Matemática simples, na maioria das vezes, que se converte nas mãos dos especialistas estatais em curvas de Phillips, de Kuznets, de regressão, de potencial econômico, numa linguagem esclarecida. Um esclarecimento que subverte (ADORNO; HORKHEIMER, 1947), pois consegue esconder nas suas linhas e números as estratégias de guerra combinada interpartes. Estão em disputa recursos públicos que se transmutam em recursos privados. Isso é do maior interesse. É do interesse de todos, mas, em especial, tem sido utilizado por uma elite privilegiada com atalhos incomuns à trincheira com o objetivo de autorreproduzir-se, *ad aeternum*, numa inconsciência medieval. *From father to son*.

Vivemos em plena reprodução esclarecida: a doutrina neoliberal. Esta tem como crença que o aumento de impostos não é bom para a economia, muito menos em momentos de recessão quando as atividades estão em decréscimo. O mundo capitalista é a própria crise. A natureza do mundo capitalista são as constantes crises que fluem e refluem. Não surpreende a capacidade de adaptação e retomada em novos níveis, para além dos fluxos e refluxos.

Nos países de capitalismo menos desenvolvido a fonte dos impostos tem caráter regressivo, isto é, as taxações são lançadas sobre os consumidores em geral. Nos de capitalismo mais avançado os impostos assumem um caráter mais progressivo. As propriedades e rendas são taxadas. Mesmos nesses países ocorrem movimentos contra as taxações progressivas. Avoluma-se a indignação proprietária com as desculpas de que os ricos não podem ficar sustentando a pobreza por meio de políticas públicas redistributivas. Aos pobres o trabalho com o

emprego em decadência. As coletividades dos trabalhadores industriais foram desarranjadas pelo pensamento único. *La Cour des comptes invite Hollande à réduire les dépenses sociales*¹ o que demonstra a forte pressão sobre os governos para redução das despesas sociais exaradas no orçamento.

Discutir o orçamento público para além dos aspectos burocráticos como são todos os textos importa em não consentir que o orçamento exista apenas *em abstrato*, sem considerar que a *revolução copernicana* nesse espaço foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse a uma determinada conjuntura. A per-equação da formação da taxa de lucro e dos interesses privados dos políticos passa pelo fundo público materializado no orçamento, ou seja, ou o ato de repartir igualmente uma coisa entre diversos interesses “[...] o torna um componente estrutural insubstituível.” (OLIVEIRA, 1988, p. 9).

Podemos afirmar que existe uma insuficiência estrutural do setor privado em subsistir sem a participação do público nas interações das relações sociais em que torna um bem privado em público cuja dialética processual é urdida para assegurar interesses privados. O orçamento público transforma-se num tatame em que os interesses privados ao digladiarem-se no campo da política se transmutam em interesses gerais, ou seja, em interesses públicos. O poder econômico ao se juntar ao poder político subverteu o pretexto da democracia (WOOD, 2011).

Marx (1973) já apontava esse enfrentamento. Os indivíduos produzem na sociedade e disso decorre que a produção é socialmente determinada devendo ser esse o ponto de partida. Nos *Grundrisse* diz que o conquistador que vive de tributo, ou o funcionário que vive de impostos, ou o proprietário de terras e de sua renda, ou o monge e suas esmolas, ou o levita e seu dízimo, todos recebem uma cota de produção social, que é determinada por leis diferentes das do escravo em dois principais pontos: (1) a propriedade, (2) a sua proteção pelos tribunais e pela polícia. Ou seja, toda a produção é apropriação da natureza por um indivíduo

dentro e através de uma situação específica da sociedade. E, neste sentido, é uma tautologia dizer que a propriedade, a apropriação é uma pré-condição da produção. Mas é completamente ilógico saltar daquelas formas específicas de propriedade para, por exemplo, a propriedade privada. O orçamento público se põe, portanto, como uma pressuposição antitética, de não propriedade que se converte em propriedade privada, isto é, uma apropriação por meio de técnicas socialmente aceitas apesar de antiestética se contrapondo à existência de políticas públicas de cunho social.

Para Adorno e Horkheimer (1947, p. 2-3), no *mundo administrado* os processos são seletivos e atendem exatamente determinados interesses transmutados em interesses gerais e, “[...] numa situação injusta, a impotência e a dirigibilidade da massa aumentam com a quantidade de bens a ela destinados.”

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO “MUNDO ADMINISTRADO”

No orçamento² público brasileiro quem toma decisão? A resposta a essa questão pode esclarecer sobre os aspectos dos fundos orçamentários. São neles que se concentram quase todas as demandas da sociedade implicando em aportes de recursos para atendimento das necessidades, tanto administrativas quanto sociais. Mas quem toma a decisão? Quais são os enigmas decisórios do orçamento público? Quando se analisa *de baixo para cima* o orçamento público, conclui-se que os tecnicismos adotados para a sua materialização são vetados nos níveis superiores da política. O que importa são as demandas de *cima para baixo*.

Widalsky (1986) atribui as questões do orçamento às condições culturais e procura explicar o crescimento do setor público nas democracias ocidentais. Os processos orçamentários, a seu ver, são processos em função dos regimes políticos e, portanto, déficits públicos não são déficits dos governos e sim das sociedades. No entanto, essa tese é conveniente e esclarecida, pois de um lado desresponsabiliza os governos e elites dominantes e do outro, responsabiliza a

sociedade pelos atos e inépcias administrativas e financeiras. A sociedade em geral, portanto, é responsável pelos déficits financeiro-sociais, objeto de disputas no campo orçamentário dos Estados. No espaço do orçamento concentram na atualidade as disputas societárias, em especial, sobre quem influencia mais em valores monetários (SALVADOR, 2010).

A Administração Pública brasileira sofreu diversas intervenções no campo do orçamento, buscando aumentar a eficiência dos *fatores de produção* e da qualidade dos serviços prestados em que o *gerencialismo* (ABRÚCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1996) é um *écran* para colonizar a participação e dar conta do controle social do Estado como uma corporação privada. A dinâmica orçamentária brasileira parte da perspectiva de ser um instrumento fiscal que mitiga ou não conflitos distributivos, portanto, considerado como não tradicional. A questão decisória tem sido sempre multivariada e multiparadigmática pela necessidade de atendimento as inúmeras contradições sociais existentes representadas no orçamento e que se materializam nele, tanto que existem estímulos (BARCELOS; CALMON, 2009) à continuidade de estudos para maior compreensão dos processos decisórios no setor público. O orçamento público, no entanto, se funda na vontade política e, embora se revista de aspectos técnicos multivariados transforma-se numa trincheira social. Regulado pela Constituição Federal de 1988 obriga a elaboração do PPA, como um planejamento de médio prazo – quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse planejamento do processo orçamentário no Brasil é produto de orientações internacionais em virtude da crise dos anos de 1980. Isso obrigou os governos a praticarem uma *nova* administração pública voltada para a eficiência como forma de garantir a governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado burocrático para o modelo gerencial (GARCIA, 2000), cooptado que foi pelas políticas neoliberais.

Para a busca de eficiência que implica racionalidade no processo orçamentário, os estudos neoclássicos sugerem que a tomada

de decisão ocorra sobre os princípios da racionalidade pura com regras e análises sistemáticas além da comparação entre elas num positivismo exacerbado. Ou ainda, o processo de decisão sob a racionalidade pura deve ser sob a ótica das preferências do tomador de decisão que antecipa as consequências futuras a partir das decisões possíveis a serem tomadas no presente (DAVIS; DEMPSTER; WIDALSKY, 1966). Nesse caso, convertem-se em equações econométricas as relações sociais intrínsecas na elaboração dos gastos públicos. Um esclarecimento alienado.

Para Wildavsky (1986), no entanto, os orçamentos traduzem aspirações humanas em recursos financeiros num espaço em que os recursos são limitados e as vontades pessoais infinitas. Os conflitos parecem ser inevitáveis nessa arena. O orçamento, portanto, pode ser definido como uma tentativa de alocação de recursos financeiros por meio de processos políticos com o objetivo de atender a diferentes estilos de vida, tendo como mínimo aceitável, o da elite dominante, buscando, sempre que possível, reduzir as desigualdades, diferenças entre as pessoas. A riqueza social e a capacidade de planejamento são postas à prova nas linhas do orçamento, como um espaço em disputa pela luta de classes.

O processo orçamentário por isso mesmo é muito questionado em virtude de a racionalidade pura encontrar dificuldades na identificação, compreensão e resolução dos problemas, assim como a obtenção de todas as informações possíveis (SIMON, 1979; GREEN; THOMPSON, 2001). Não consegue ainda apurar as decisões considerando que a racionalidade *pura* é limitada pela política, pela irracionalidade da política. Nesse caso, os tomadores de decisão *acreditam* atuar como maximizadores dos interesses gerais. Ou seja, agem sobre o 'público' como se privado fosse.

A análise racional limitada defendida por Simon (1979) pressupõe ambiguidade de problemas e dificuldades para obter as informações, assim como limitações relativas ao tempo e aos recursos. Desse modo, a racionalidade parte da situação existente no qual a análise é conscientemente incompleta e

o ambiente limitado (SIMON, 1979; MARCH, 1994).

Os principais conceitos de modelos de estudos decisórios partem do: i) incremental; ii) julgamento serial; iii) dos fluxos múltiplos (MS); e, iv) equilíbrio pontuado (terremoto). O *modelo incremental* é baseado em políticas incrementais – aumento de quantidade ou valores, em que as decisões orçamentárias são tomadas em um ambiente de redução de custos informacionais e com base nas decisões tomadas anteriormente (NEIVA; LIMA; ABREU, 2012) e decorre da complexidade do processo de alocação dos recursos. O incrementalismo possui as características essenciais para o contexto organizacional do processo decisório, incluindo definições claras e papéis dos atores e o caráter coletivo das decisões, deixando nas entrelinhas que se trata de um processo decisório como um processo social, i.e., as decisões orçamentárias são políticas e incluem aspectos políticos, administrativos, econômicos e sociais (SILVA, 1988). A crítica ao modelo é que ele é hostil às expectativas racionais e que sua análise limitada a um determinado período histórico não garante poder explicativo além de gerar confusões e há uma enorme falha ao não considerar as diferenciações incrementais das não incrementais para James L. True segundo Neiva, Lima e Abreu (2012). Mas, é considerado como o melhor ponto de partida para os estudos do orçamento público (DAVIS; DEMPSTER; WIDALSKY, 1966).

O *modelo de julgamento serial* desenvolvido a partir do trabalho de Padgett (1980) é um processo complexo de formulação de políticas públicas que envolvem diversos atores, grupos de interesse, instituições governamentais, partidos políticos, entre outros. Nesse caso, as escolhas desses diversos atores são fundamentais, pois o modelo pressupõe que as regras de tomada de decisão orçamentárias baseiam-se na construção de um processo estocástico, cujo desenvolvimento dos padrões – sob parâmetros homogêneos e heterogêneos – de eventos no tempo, geralmente aleatórios é passível de análise probabilística (JONES, 1999). Nesse modelo procura combinar os aspectos políticos e as exigências fiscais

combinadas com as dinâmicas da burocracia pública (PADGETT, 1980).

O modelo de Fluxos Múltiplos ou MS (*Multiple Streams*) foi desenvolvido por John W. Kingdon, inspirado na Teoria das Organizações e no modelo da *lata de lixo* ou *garbage can*. Nesse modelo os tomadores individuais de decisão atuam num ambiente de racionalidade limitada (SIMON, 1979; MARCH, 1994) combinado com o modelo da *lata de lixo* – *garbage can* – de (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) se baseiam em expectativa de seleção ou ordenação temporal em que múltiplos indivíduos ou grupos estão envolvidos simultaneamente em muitos eventos, provocando a dispersão da atenção e o sobrecarregamento da agenda por uma complexa gama de oportunidades de escolha, problemas e soluções, relacionando-se em função da proximidade temporal. Envolve, portanto, diversos atores, arenas, incentivos, objetivos, interesses e resulta num processo de decisão de políticas públicas baseadas na complexidade dos processos, nas incertezas e nas ambiguidades. Classifica-se em três grandes fluxos ou processos, separados entre si: i) fluxo de problemas; ii) fluxo das políticas públicas, e; iii) o fluxo das políticas independentes. Esses movimentos interferem na agenda governamental em que o processo político reflete a necessidade de uma conjuntura política para definição das prioridades dos problemas (GOMIDE, 2008). Seu principal desafio, como fluxos múltiplos, é indicar o motivo e quais temas devem ser debatidos e outro não. E isso define a agenda, e nem sempre os políticos estão dispostos a tanto.

No *equilíbrio pontuado* ou *terremoto* desenvolvido na área de biologia e proposto por Niles Eldredge e Stephen Gould, em 1972 (NEIVA; LIMA; ABREU, 2012) abordam-se as mudanças lentas por um longo período e as que ocorrem bruscamente em determinados organismos, sendo trazido para o campo das decisões políticas por (JONES, 2003). Foi construído para explicar os longos períodos de estabilidade com períodos de grandes mudanças de forma a analisar tanto os elementos que criam estabilidade como

aqueles que ocasionalmente conspiram para mudanças e que podem implicar em consequências marcantes (JONES, 2003; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006). Nesse modelo a estabilidade do processo é mantida nos subsistemas de políticas e que são denominados de triângulos de ferro ou nichos temáticos, local em que são debatidos por especialistas existindo determinada autonomia institucional chamada de monopólios. Desses monopólios, essas políticas como macropolíticas caracterizam uma agenda de alto nível e sujeitas a grandes pressões, por isso terremoto. É um modelo que se aplica nos contextos em que os conflitos são expandidos para além dos fóruns que não apenas os subsistemas.

O modelo *incremental* está associado à busca pela redução de custos informacionais e em parte como resgate às decisões anteriores, o que dá ganhos de atenção; no *juízo serial* a análise sequencial de dados buscando novas alternativas que satisfaçam os aspectos políticos e fiscais, pressupondo o processamento de informações em série; os *fluxos múltiplos* na *lata de lixo* propõem ordenamento racional das prioridades da agenda baseados nas complexidades dos eventos e atores, incluindo as inovações; no *equilíbrio pontuado* observam-se períodos de estabilidade e de grandes mudanças influenciando as definições da agenda e as mudanças seriadas numa visão mais holística.

Apesar dos modelos orçamentários, a decisão sobre os orçamentos públicos está vinculada ao campo político, o qual combina os interesses econômicos e fiscais com os seus interesses de agenda. O esforço de busca da racionalidade nos processos decisórios do orçamento impõe que a sociedade esteja incluída nas agendas governamentais e sua participação seja *ante actu* e não *post facto*, isso quando ocorre, conforme tem demonstrado as experiências sobre o orçamento público. Por tudo isso, a busca de *racionalidade orçamentária* somente pode ser pensada como um produto que favorece o capital (ANDRUS; RIORDAN, 1999).

O orçamento para Giacomoni (2007, p. 55),

[...] representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, [e] sua principal função foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos.

Na mesma linha, Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 42) afirmam que o orçamento “[...] é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de diversos programas.”, integrando-se ao plano plurianual como realização da agenda governamental.

Também é considerado

[...] um instrumento de controle preventivo, assinalando o caminho a seguir pela administração e dando-lhe a necessária autorização para arrecadar e gastar, dentro dos limites que se contêm no próprio orçamento. (LIMA; CASTRO, 2007, p. 9).

Cujas funções principais são a de fixar objetivos definidos e estabelecer meios de controle dos gastos públicos, além de assegurar a coordenação das atividades do governo.

Trata-se, portanto, nessa linguagem formal, de ferramenta para o planejamento da atividade administrativa, em especial o gerenciamento e a aplicação dos recursos da sociedade na forma de impostos. Como instituto republicano confere transparência, publicidade, legitimidade e eficiência ao tratar da coisa pública, pois o governo como administrador do Estado compõe-se de indivíduos eleitos pelo povo. Esses representantes escolhidos propõem gerir da melhor forma possível os recursos do orçamento que pertencem a toda sociedade, contudo, tem sido instrumento de disputas de interesses no âmbito do Estado.

As receitas estatais estão no centro destas disputas e são definidas pelo incrementalismo, ou seja, se baseia nas informações ocorridas nos anos anteriores, adicionando o incremento potencial possível ao orçamento a vigor. O montante estimado das receitas, portanto, provém dos níveis de saturação dos impostos a cobrar. No caso, os consumidores portadores de salário são fontes.

R. Pol. Públ., São Luís, v.18, n.1, p. .jan./jun. 2014.

A discrepância de isenção em 1996 em que eram cobrados impostos de quem recebia até 6,55 salários mínimos (SM), em 2014 essa relação desceu a 2,47 SM, ou seja, cada vez mais os trabalhadores de baixa renda estão sendo taxados como contribuintes de impostos sobre rendas (LIMA; BRAGA, 2013), sem ter passado pelo estágio de *sociedade salarial*, mas inserida como *sociedade consumidora* no projeto global. Mas, o que vem a ser uma receita estatal? Os impostos cobrados da sociedade em geral aportam-se nos fundos públicos que se transformam em conjunto de valores à disposição dos governantes.

Os sistemas democráticos têm sido importantes redutores sobre a elite, o governo. Porém, incorre numa incapacidade estrutural donde origina certos riscos. A redução dos valores orçamentários para as políticas públicas sempre estarão na ordem do dia, e qualquer instituição, como a *Cour des Comptes* francesa, ousa recomendar ao Presidente a redução dos gastos sociais. Os problemas sociais são reduzidos a problemas operacionais resultantes dos fluxos de caixa orçamentário, e pelo esclarecimento, dentro da teoria do possível.

Os riscos no caso, por sua centralidade apresentam-se como um problema maior do que inicialmente suposto, mas desprezados pela Política, estando vinculados ao momento histórico. A Política é decisão sobre riscos. A modernização reflexiva se caracteriza pela modernização que não se dá pelo surgimento de novos perigos e incertezas, porém pelo fato de que os perigos gerados não podem mais ser controlados e são percebidos como incertezas fabricadas, criando uma sensação de insegurança estrutural (BECK; GIDDENS; LASH, 1997).

A *Sociedade de risco* de Beck significa que vivemos em um mundo fora de controle e que não há nada certo além da incerteza e o termo *risco* assume dois sentidos radicalmente diferentes. No primeiro, aplica-se a um mundo governado inteiramente pelas leis da probabilidade, onde tudo é mensurável e calculável, referindo-se também para a incertezas não quantificáveis, a *riscos que não podem ser mensurados* e nesse caso, a

sociedade de risco aparece como *incertezas fabricadas*. Essas *verdadeiras* incertezas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas estão criando uma nova paisagem de risco global. Em todas as novas tecnologias existem apostas, e, portanto, o risco. Estamos separados da possibilidade e dos resultados por oceanos de ignorância nessa *sociedade de risco* (BECK, 2002).

A ideia de risco, nesse contexto, tem pouco a ver com o risco no sentido de ameaça ou perigo. O risco como categoria estruturante da *segunda modernidade* abrange, para além das ameaças objetivamente existentes, os processos e os mecanismos sociais de percepção, decodificação e prevenção contra riscos. As primeiras sociedades modernas na primeira fase, a industrial, criaram seus mecanismos de proteção a ameaças, quais sejam, os perigos naturais, a escassez material, as enfermidades e outras, sendo os seguros um exemplo clássico. Beck trata dos riscos produzidos pela própria industrialização, processo nuclear que fundamenta a modernidade, uma segunda modernidade. A sociedade de risco diz respeito, nessa linha, a riscos como a contaminação do ar e da água, de envenenamento associados à produção em massa de alimentos, a ameaça permanente de explosão nuclear ou o perigo da destruição industrial-militar, e diríamos, riscos de implosão social pelo descompromisso político. São esses riscos decorrentes da industrialização que impedem, paradoxalmente, a plena modernização do conjunto da sociedade, na segunda modernidade (COSTA, 2004).

Nessa sociedade existe uma espécie de irracionalidade na percepção do risco devido à insuficiência e assimetria das informações. Nesse estágio quanto menos calculável o perigo maior a importância das variadas percepções culturais do risco e a distinção entre risco e percepção cultural de risco desaparece, mas a encenação do risco não quer dizer que ele não exista porque a sua existência não é objetiva, pois se dá no nível da percepção (MOTTA, 2009).

Motta (2009) analisa que Beck, argumentando sobre os especialistas, identifica

que o risco não é uma grandeza mensurável³. Então qual a sua realidade? A realidade do risco reside no seu caráter duvidoso e discutível porque os riscos não possuem uma existência abstrata por si só. São as avaliações contraditórias de grupos e populações que os tornam reais, que os fazem aparecer. Aponta ainda que o critério objetivo para avaliar um risco é a percepção e avaliação subjetiva em que os riscos são considerados urgentes, perigosos e reais, ou ainda, desprezíveis e irreais. Desde Keynes que se tenta calcular o risco global e tornar as incertezas controláveis por meio de equações econométricas que retiraram dos leigos a compreensão direta dos aspectos econômicos. Contudo, não se pode racionalizar a incerteza (BECK; GIDDENS; LASH 1997), e no jogo da segunda modernidade implica numa libertação da sociedade em que a incerteza domina a *jaula de ferro* da racionalização e do controle. Portanto, “[...] a sociedade global do risco é a sociedade para o exercício da política.” (MOTTA, 2009, p. 390), sendo que esta exerce a *manipulação política da percepção do risco* (BECK, 2002).

O comportamento burocrático das organizações estatais normalmente tem aversão a riscos. Seus resultados têm a característica da perpetuidade e a redução dos riscos como estratégias estão inclusas na distribuição de poder e de responsabilidade se considerar que as políticas de prevenção de riscos coletivos são dispendiosas e nem sempre existem recursos suficientes para tais políticas (AREOSA, 2008).

Compreendida a questão do risco como uma das questões postas pela modernidade, as teorias que o discutem têm levado a incertezas, certezas contraditórias e indeterminadas, e fundamentalmente, os riscos carecem de racionalidade. A imprecisão teórica para

[...] entender a complexa dinâmica de globalização dos riscos, incluindo as heterogêneas coalizões entre leigos e peritos, tanto nos planos nacionais quanto a nível internacional. (GUIVANT, 2001, p. 110).

Perpassa por todas as deliberações do capitalismo enquanto *pensamento único* e que

domina todas as peculiaridades do *regime de acumulação financeirizado* (CHESNAIS, 2002).

Os recursos orçamentários em conta única se comportam como recursos portadores de mais-valia, que sob a gestão de administradores especializados fazem-no girar e sob a forma de juros que retroalimentam o capital financeiro. Os governos nacionais e subnacionais com sua mão de obra especializada formada por agentes públicos e as necessidades sociais em crescimento são fatores de reprodução social para o capital. O Estado se comporta à maneira de grande corporação em função do capital internacional, mas acima delas, porque o capitalismo exige instituições suscetíveis de o regular (MONGIN, 1998)⁴.

As políticas públicas, mais ainda a política social fundamentada na Proteção Social recebem todo esse impacto dos riscos da modernidade. As políticas neoliberais de apropriação da renda estatal influenciam nas pré-condições da própria política social nacional e subnacionais que não fogem à regra geral. Por exemplo, o orçamento público é tão esclarecido que se a atividade fosse vinculada ao setor privado, seria um negócio inviabilizado (OLIVEIRA, 1988). Os órgãos reguladores exercitam o controle que não controla os déficits nacionais e subnacionais, embora afirme o exercício do controle. A omissão regulatória implica no reconhecimento de que o problema é um problema geral, político e não específico. O Estado de São Paulo, por exemplo, no ano de 2012 produziu um déficit⁵ previdenciário no orçamento de R\$ 10 bilhões de reais que não se resolve tecnicamente, mas somente por meio das técnicas políticas. A técnica nesse caso é apenas o lusco-fusco da política.

Os recursos transitam pelos fundos orçamentários como produtos com origem nos impostos, os quais recaem, em geral, sobre os consumidores, sobre o trabalho assalariado. Inclusive quando se referem aos impostos pagos diretamente pelos Tesouros estatais. Os fundos estatais por serem reservas do Tesouro têm características de fundos financeiros, bancarizados ao máximo, e seus recursos participam da etapa de financiarização⁶ sendo

recursos produtivos para o capital porque são oriundos de parcela de trabalho realizado, reproduzindo-se pelas vias da concentração no Estado. Nos valores pagos ao setor privado está contido o lucro privado no valor transitado pelas dotações orçamentárias. Desse modo, o orçamento é o cadinho regulador, reproduzidor e até purificador da riqueza social, em última instância, do valor que renasce sempre renovado, reproduzindo e eternizando o sistema, não sabendo de onde vem nem para onde vai, mesmo tendo visitado as regiões de Dante.

3 OS DESAFIOS DE NOVAS CONCEPÇÕES SOB O CAPITALISMO

O capitalismo não tem sido criativo em relação a novos modelos de controle numa economia planejada. As políticas públicas sempre virão depois das políticas econômicas. Estas, em geral, produzem saldos credores pela arrecadação de impostos; aquelas, pelos gastos públicos. A socialização do orçamento sob o capitalismo precisa ser reinventada, para além do orçamento participativo. Embora esteja constitucionalizado como sugestão, portanto, não obrigatório, o orçamento participativo foi invalidado pelas experiências em Porto Alegre sob ataques neoliberais. Orçamento participativo hoje é sinônimo de homologação das decisões já tomadas. É uma alternativa ainda a ser explorada.

Estudos de Touchton e Wampler (2013) apontam que no Brasil temos 351 prefeituras brasileiras com o orçamento participativo, sendo 253 com mais de 100 mil habitantes, entre elas, Guarulhos e Belo Horizonte. Na cidade de Guarulhos a população decide sobre 25% do orçamento de R\$ 180 milhões, ou seja, R\$ 42 milhões; em Belo Horizonte a decisão recai sobre 15% do valor de R\$ 115 milhões. Em comparação com as cidades que não têm a participação popular na decisão sobre os destinos dos recursos públicos, estas gastam mais com saúde e saneamento básico e obtiveram melhor desempenho na redução da mortalidade infantil, além de registrar maior presença da sociedade organizada em interação com o poder público. Concluem os

autores que a participação popular fortalece a sociedade civil como um poderoso mecanismo (TOUGHTON; WAMPLER, 2013). Baseado nesse mesmo estudo, Máximo (2014) avalia que Belo Horizonte tem gasto *per capita* em saúde de R\$ 885,13 contra cerca de R\$ 405,00 de Salvador que não tem orçamento participativo. Enquanto a capital mineira reduziu a mortalidade infantil em 65% nos últimos 15 anos, Salvador obteve desempenho de apenas 40%. A participação popular, portanto, é uma alternativa viável, mas a quantidade de recursos à disposição dessa participação é ínfima. A média dos recursos para investimento nos Estados é de 8% dos orçamentos e deste percentual, entre 15% e 25% são os valores possíveis para discussão.

Mas, a pressão externa para contenção dos gastos sociais advém pelas vias do endividamento público e a obrigatoriedade das transferências de rendas para o exterior sob as consignas de juros e encargos para amortização da dívida diminuindo o percentual de investimentos e das margens de participação popular. Isso nos países periféricos como o Brasil, mas também em França. Num orçamento tido como socialista, François Hollande impôs um plano qualificado como *orçamento de combate* em que se articulou em torno da arrecadação de 20 bilhões de euros de novos impostos e de 10 bilhões cortados em gastos administrativos. Os 20 bilhões seriam pagos, em partes iguais; 10 bilhões os mais ricos e 10 bilhões as empresas mais lucrativas. A essa soma deveria agregar ainda outros 2,5 bilhões de euros cortados do seguro social (FEBRO, 2012). *Orçamento socialista?*⁷ Nesse *mundo administrado* de Adorno não podemos sequer dizer que os *ricos agora vão pagar a conta*, pois, a rigor, o lucro capitalista é uma apropriação privada da riqueza socialmente produzida. O capital se renova na e pela força de trabalho. O orçamento de cunho socializador, no mínimo deveria retornar o produto do trabalho às classes trabalhadoras. Para isso seria necessário que o dinheiro arrecadado com a tributação progressiva sobre rendas, grandes fortunas e heranças fosse reinvestido em serviços públicos e na economia solidária, em benefício de todo o povo,

especialmente dos mais pobres. O orçamento se transformou num campo de disputas e o proposto por Hollande foi tido como de *arrocho fiscal com face humana*, neoliberal e em nada socialista.

Honrar os juros e encargos da dívida é uma política pública obrigatória nos textos legais e estão vinculados à *soberania* do país, enquanto a não obrigatoriedade ronda todas as demais políticas públicas de cunho socializante em que os cortes aparecem sempre no *social*. Como sair dessa roda vida dos pagamentos obrigatórios aos banqueiros do mundo? Como enfrentar o sistema com um projeto de nação? Essa é uma grande política pública de cunho social que deve ser decidida pelo povo de qualquer nação que queira se emancipar. A escravização moderna se dá pelo endividamento financeiro e a decisão de escravizar-se não pertence ao sujeito. Os déficits, despesas menos receitas dos fundos orçamentários, visto assim, são diferenças de fundos públicos geradoras *automáticas* da perpetuação da dívida pública. Déficit, portanto, é uma palavra mágica e por isso é repetida como *mantra* pela mídia manipulativa. Não importa como, o Estado produz a seiva necessária para a continuidade da espécie *banqueiro em Wall Street (Wall Street is the world)*.

O discurso sobre novas concepções de políticas públicas é natimorto, pois o trabalho no serviço público sempre passa pela manutenção do trabalho permanente de capacitação, qualificação e valorização do servidor público incluindo o político como um agente público ordenador, um servidor por excelência. É sobre ele – o agente público – que se apostam sobre melhorias, buscando o aperfeiçoamento permanente do serviço público, e nesse sentido, as administrações empobrecem no seu conteúdo político pragmático. A conciliação dos trabalhos da Administração Pública com os investimentos na qualificação dos servidores/agentes são exigências para que as políticas públicas, como serviços ofertados pelo governo, sejam prestadas com *eficiência*. Mas esse não é o caminho no mundo regulado pelo neoliberalismo e que Adorno já o chamava de

mundo administrado. A mesmice e a deterioração das políticas públicas são uma das concepções, pois

[...] não mudou o sentido geral e social do capitalismo no atual contexto de mundialização do capital, de financeirização da economia e de predomínio de um regime de acumulação flexível. (LIMA, 2013, p. 286).

Enquanto esse padrão de regulação se mantiver priorizando a estabilização monetária e o equilíbrio orçamentário, as políticas públicas que redistribuem a riqueza socialmente produzida tendem a ser um logro.

5 CONCLUSÃO

O sentido geral do orçamento público, embora transfigurado pela transparência como locução, é a falta de sentido em geral do próprio orçamento. Como uma praça de guerra interclasses as linhas orçamentárias são objeto do desejo tanto *interna* quanto *externa corporis*. Aqueles que não pertencem ao mundo dos letrados em finanças públicas ficam automaticamente aliçados das discussões. Nas novas concepções o orçamento participativo possui alguma substância, contudo, o percentual que participa é irrisório e o próprio orçamento se transforma numa peça de ajustes do próprio executivo. Os demais poderes são regulados pelo executivo que saiu fortalecido nas negociações com o grande mercado, no mundo global, preferência pela executividade sobre a dívida. A política pequena é problema interno até quando não afete os negócios relativos à dívida interpartes no ambiente global, da grande política.

Se o orçamento se transforma numa ágora em que os enfrentamentos se dão, esses mesmos enfrentamentos se dão internamente, sem a participação popular, pois o caráter esotérico da documentação orçamentária implica num reconhecimento exotérico por meio das divulgações dos dados pela Administração Pública. São tão esparsos e desconectados que se transformam em armadilhas para qualquer análise mais aprofundada. A transparência é uma intransparência

habermasiana em que o elemento histórico se digladiava com a utopia: revelar o interior do Estado (HABERMAS, 1987).

Justamente para não revelar essa utopia, busca incessantemente um *orçamento participativo* de todos os modelos, sempre de origem norte-americana, como fonte do pensamento único, cujos intelectuais orgânicos exploram as capacidades dos países periféricos subsidiando as linhas dos seus próprios orçamentos locais. Esse *mundo administrado* pouco difere do mundo socialista ou planejado, exceto pela utilização da legitimação pelas vias democráticas, ou seja, a exploração é consentida ao invés de imposta. Nesse sentido, somos negativos em relação a novas concepções sob o capitalismo que convalide a redistribuição da riqueza social expressa nos orçamentos. Estes, empadrão internacional, são construídos pelos entes supranacionais sem compreensibilidade pelos próprios nacionais.

A mistificação pelos números nos diversos relatórios e as incoerências internas contribuem para reorientar o discurso político sempre que conveniente. Aliás, esse é o problema do orçamento. Por ser uma peça operacional, sempre decaímos no discurso técnico em que a técnica espanca análises maduras e afasta as contradições expressas no orçamento. As políticas públicas e o orçamento como extrato da riqueza social ordenada para os interesses gerais transmutam-se, no entanto, em interesses privados na arena política de definições e indefinições sobre o que fazer, em especial, o que não fazer, aumentando o lucro privado que renasce //das entranhas do Estado. Neste, centralizam-se os diferenciais do trabalho, da propriedade e do dinheiro. Tudo convertido em dinheiro existente ainda ou não reassume pelo *Saint Esprit* nova identidade no mundo dos homens.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, 1997.

ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1947. Disponível em: <<http://goo.gl/3Aq0N7>>. Acesso em 11 fev. 2014.

ANDRUS, A. V.; RIORDAN, T. H. **Recommended Budget Practices: a framework for improved state and local government budgeting**. Printed in the United States of America. First printing, June 1998. Second printing. Chicago, USA: GFOA, June 1999.

AREOSA, J. O Risco no Âmbito da Teoria Social. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/cF6hBo>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. Du P. A reforma gerencial do orçamento: em busca de múltiplos significados. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009.

BECK, U. O Estado Cosmopolita: para uma utopia realista. Tradução Adriana Bebian. Contribuição by Non! **Eurozine.com**, Austria, 2002. Cultura e Intervenção. Disponível em: <<http://goo.gl/aud79r>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Ed. USP, 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 5. ed. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/c9zSt>>. Acesso em: 11 set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/soXAZ>> Acesso em: 10 maio 2013.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 11, n. 18, p. 1-44, jan./jun.

2002. Tradução do francês e revisão técnica por Catherine Marie Mathieu e Adriana Nunes Ferreira. Rev. e aum. Texto apresentado no Forum de la Régulation, Paris, 11-12 out. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/mbDXT>> Acesso em: 25 mar. 2013.

_____. *Mundialização: o capital financeiro no comando*. **Outubro**, [S. l.], n. 5, p. 7-28, out. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/NI27O9>>. Acesso em: 28 set. 2013.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

COSTA, S. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 73-100, nov. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/5xqGQx>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

COUR DES COMPTES invite Hollande à réduire les dépenses sociales. **Le Monde**, Paris, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/xiq1Sf>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, Washington, DC, v. 60, n. 3, p.529-547, sept. 1966.

FEBRO, E. França: orçamento socialista taxa mais ricos e empresas. Tradução: Katarina Peixoto. **Carta Maior**, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/TPzy1n>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília, DF: IPEA; Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Textos para Discussão, n. 726).

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 14 ed. ampl, rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMIDE, A. de Á. **Agenda governamental e formulação de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília, DF: IPEA, 2008. (Textos para

Discussão, n. 1334). Disponível em: <<http://goo.gl/xhcf5D>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

GREEN, M.; THOMPSON, F. Organizational models of budgeting. In: BARTLE, J. R. (Ed.). **Evolving theories of public budgeting**. Amsterdam: Elsevier Science, 2001. p. 55-83.

GUIVANT, J. S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 95-112, abr. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/v9qOkR>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

HABERMAS, J. A nova intransparência. A crise do Estado de bem estar social e o esgotamento das energias utópicas. Tradução de Carlos Alberto Marques Novaes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 18, p. 103-114, set. 1987.

JONES, B. D. Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 395-412, 2003.

_____. Bounded Rationality. **Annual Review of Political Science**, [S. l.], n. 2, p.297-321, 1999.

LIMA, B. P.; BRAGA, M. Nova tabela do IR aumenta cobrança de impostos sobre salários. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em:<<http://goo.gl/6aUNVy>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

_____, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____, V. F. S. de A. Editorial. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 17, n. 2, p. 285-288, jul./dez. 2013.

MARCH, J. G. **A primer on decision making: how decisions happen**. New York: The Free Press, 1994.

MARX, K. **Grundrisse**. Transcribed and marked-up by Tim Delaney. Harmondsworth: Ed.

Penguin, 1973. Based on volume 13 of Marx Engels WERKE 1968.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Circunstanciado sobre as Contas: Exercício 2012**. Cuiabá, 2012. v. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/rKAcOc>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

MÁXIMO, L. Cidades com orçamento participativo gastam mais com saúde e saneamento. **Jornal Valor Econômico [Online]**, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/NkKVur>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

MONGIN, O. Du capitalisme fordiste au capitalisme patrimonial: introduction aux travaux de Michel Aglieta. **Esprit**, Paris, p. 130, nov. 1998. Disponível em:<<http://goo.gl/MaVgFa>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

MOTTA, R. Sociologia de risco: globalizando a modernidade reflexiva. **Sociologias [Online]**, Porto Alegre, n. 22, p. 384-396, 2009. Disponível em:<<http://goo.gl/oS4UkC>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

NEIVA, V. M.; LIMA, N.; ABREU, W. M. de. **Orçamento público brasileiro: em busca de enigmas decisórios**. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Textos para Discussão, n. 5). Disponível em: <<http://goo.gl/uAESq>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: Capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

PADGETT, J. F. Bounded rationality in budgetary research. **American Political Science Review**, Washington, DC, n. 74, p. 354-372, 1980.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira Pública**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006.

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

SILVA, M. D. C. Resenha bibliográfica: Budgeting - a comparative theory of budgetary processes. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 199-205, 1988.

SIMON, H. A. Rational decision making in business organizations. **The American Economic Review**, Pittsburgh, PA, n. 69, 4, p.493-513, sep. 1979.

TOUCHTON, M.; WANPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**, USA, v. 20, n. 10, p. 1-28, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/bcc9xo>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium theory explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. [S. l.]: Westview Press, 2006.

WILDAVSKY, A. **Budgeting: a comparative theory of budgetary processes**. 2. rev. ed. New Brunswick, USA: Transaction Books, 1986.

WOOD, E. M. **Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

NOTAS

¹ Tradução livre pelo autor: *O Tribunal de Contas recomenda Hollande para redução dos gastos sociais*. Ver mais em *Cour des Comptes* (2014).

² Por orçamento, o STN (BRASIL, 2012, p. 9) entende como “[...] o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período.” sendo utilizado instrumento de planejamento de entidades privadas, mas principalmente, no setor público.

³ Marx (1973, p. 520) ironicamente comenta a preocupação sobre os riscos de parcela da classe dominante quando empresta dinheiro para os outros e que nos interessa ao tratar sobre a financiarização e os riscos globais. “Capital, as an independent source of surplus-value, is finally joined by private land, which acts as a barrier against average profit and transfers a portion of the surplus-value to a class that neither does any work of its own, nor directly exploits labor, nor can find moral consolation, like interest bearing capital, in devotional subterfuges such as the alleged risk and

sacrifice of lending money to others (MARX, 1909, p. 966), [...] includes a compensation for the use of the capital and for the risk assumed until the time of payment (p. 471-72). [...] What the speculating wholesale merchant risks is social property, not his own.”

⁴ No original em francês: “[...] et que le capitalisme exige des institutions susceptibles de le reguler”. (MONGIN, 1998, p. 130).

⁵ O Estado de São Paulo possui 540.631 servidores ativos, 297.849 aposentados e 131.749 pensionistas com data base de dez/2012. Por outro lado, os municípios do Estado de São Paulo possuíam disponível em aplicações financeiras o montante de R\$ 15.273.674.293,50, em mar/2013. Ver mais em Relatório dos Servidores do RPPS dos Estados e Municípios e Relatório de Aplicações e Investimentos por Ente. Disponível em: <<http://goo.gl/ZfGvFJ>>. Acesso em 24 nov. 2013. Nos mesmos relatórios o Estado de Mato Grosso apresenta 44.302 servidores ativos, 20.316 aposentados e 6.114 pensionistas. Não está registrado aplicações do fundo previdenciário do Estado, contudo os Municípios somam R\$ 1.307.670.323,56 em recursos aplicados em fundos de investimentos com data base de mar/2013 (MATO GROSSO, 2012).

⁶ O termo financiarização vem do francês *financiarización* e que normalmente se traduz por financeirização. Se aplica ao fenômeno de autonomização da esfera monetário-financeira em relação à produtiva e que sobrevém quando a taxa de interesse se torna mais elevada que a taxa de ganho real facilitando a mudança de direção dos fundos de investimento produtivo para os de especulação financeira. Ver Chesnais (2002; 2005).

⁷ Devo esse parágrafo ao Matheus em um de seus comentários em 1 out. 2012 a Febro (2012).

Nelson Corrêa Viana

Administrador

Mestrando em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Servidor Público do Governo do Estado de Mato Grosso

E-mail: nelsoncviana@gmail.com

Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT

Av. Fernando Corrêa da Costa, nº 2367 - Bairro Boa Esperança - Cuiabá/MT
CEP 78060-900