



**FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO: REVISITANDO A ECONOMIA POLÍTICA  
PARA UMA DISTINÇÃO CRÍTICA E CLASSISTA**

**PUBLIC FUND AND PUBLIC BUDGET: REVISITING POLITICAL ECONOMY FOR CRITICAL  
AND CLASS DISTINCTION**

Yan Carlos Nogueira<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo versa sobre as diferenças teóricas entre o fundo público e o orçamento público. Para tanto, foi necessário explorar o diálogo com a Economia Política Marxista. Do ângulo dos procedimentos metodológicos, vale-se da revisão de bibliografia, revisitando parte da produção teórica sobre o tema. Contudo, não incorre em incursão pelas Finanças Públicas, disciplina que trata da administração financeira do Estado, embora, por sua relevância, estabelecesse com ela uma crítica discussão, com a cautela de não avançar para além de barreiras introdutórias. O foco da argumentação reside na análise de categorias capazes de reproduzir o movimento real do fundo público para, desse modo, evidenciar seus nexos com o orçamento público. Por fim, à guisa de conclusão, coloca-se em relevo a particularidade nacional, especialmente a maneira com que a gestão pública foi erigida em nosso país.

**Palavras-chave:** Economia Política. Fundo Público. Orçamento Público. Planejamento.

**Abstract:** This article deals with the theoretical differences between the public fund and the public budget. To this end, it was necessary to explore the dialogue with Marxist Political Economy. From the angle of methodological procedures, it is worth reviewing the bibliography, revisiting part of the theoretical production on the topic. However, it does not incur an incursion into Public Finance, a discipline that deals with the financial administration of the State, although, due to its relevance, a critical discussion is established with it, with the caution of not advancing beyond introductory barriers. The focus of the argument lies in the analysis of categories capable of reproducing the real movement of public funds to, in this way, highlight their links with the public budget. Finally, by way of conclusion, the national particularity is highlighted, especially the way in which public management was established in our country.

**Keywords:** Political Economy. Public Fund. Public budget. Planning.

---

<sup>1</sup> Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Mato Grosso. ORCID: 0000-0003-3042-4587. E-mail: [ian.carlo.ses@gmail.com](mailto:ian.carlo.ses@gmail.com)

Artigo submetido em: 21 de maio de 2023.

Artigo aceito em: 06 de novembro de 2023.

p. 205-222. DOI: <https://doi.org/10.46551/rss20241>

## INTRODUÇÃO

A temática aqui proposta - centrada na diferença entre o fundo público e o orçamento público - não é de fácil consecução. Tema relativamente novo no campo das ciências humanas - o que inclui o Serviço Social -, localizado em espinhoso terreno (Administração, Economia, Sociologia, entre outras áreas) exige de nós esforços para desviar da vala tecnicista e, ao mesmo tempo, cuidado para não tomar o rumo simplório do teorismo cego ao mundo prático e, por isso mesmo, preso ao "mundo da pseudoconcreticidade", nos termos de Karel Kosik (1976).

Defendemos, ao lado de Behring (2021), que o fundo público (e não o orçamento público) é uma categoria cuja natureza é dupla: 1) ontológica: existe no mundo real, independente das aspirações dos agentes e do sujeito cognoscente; e 2) gnosiológica/reflexiva: capaz de ser reproduzida no plano mental e, assim, teorizada. Evidentemente, a complexidade que nosso objeto encerra não pode ser simplificada ao sabor do departamentalismo acadêmico. Crer que a tarefa de teorizar sobre o fundo público seria de exclusividade de algumas áreas, por exemplo, a Economia ou a Administração, seria de, no mínimo, um reducionismo paralítico. Disso não resulta presumir que desconsideramos contribuições dos pesquisadores circunscritos a esses campos do saber, antes, porém, importa-nos ponderar a multidisciplinaridade do fundo público como objeto de estudo.

O presente artigo intenciona contribuir para uma discussão conceitual do fundo público resgatando parte da produção bibliográfica recente, especialmente as que possuem maior rebatimento no Serviço Social. Frisamos, nessa direção, que não é intenção do texto impingir uma análise original do tema a ser abordado, mas ponderar aspectos que julgamos pertinentes à distinção crítica entre o fundo público e o orçamento público mediante uma reflexão classista afinada com o ponto de vista dos trabalhadores. Trata-se, em síntese, de pôr em relevo o potencial da economia política - da tradição marxista - que, como pontua Netto (2009), fornece-nos o substrato teórico capaz de, à luz do materialismo histórico-dialético, guiar-nos pela floresta escura que cobre as raízes do objeto. Vale dizer, pôr à nu o movimento real do fundo público na sociabilidade burguesa madura, sua função, dinâmica e significado.

Seguindo essa linha de exposição, é fundamental registrar que, ao que se saiba, o primeiro analista brasileiro que sistematizou uma noção crítica a respeito do fundo público

foi Francisco de Oliveira no ensaio *O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público*. Publicado originalmente na revista *Novos Estudos Cebrap* em 1988, e reeditado como parte de uma coletânea do autor intitulada *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*<sup>2</sup> (cuja publicação ocorreu dez anos depois), o escrito de Chico de Oliveira - como costumava ser chamado - levantou polêmicos debates.

Foge do escopo deste artigo traçar o seio da polêmica<sup>3</sup>, o que nos interessa dar a maior ênfase são as contribuições do sociólogo para pensar o fundo público. Convém demarcar que não subscrevemos todas as afirmações<sup>4</sup> de Oliveira (1998), mas negligenciar seu potencial analítico comprometeria, em alguma medida, o sucesso de nosso intento. Ao fim e ao cabo, descrevemos elementos históricos que julgamos fundamentais para o trato com a particularidade da formação social brasileira e aventamos a hipótese de que o fundo público, em nosso caso, alçou caráter estrutural no seio da ditadura do grande capital (IANNI, 2019), em contexto de trânsito ao capitalismo monopolista e de recomposição de nosso traço dependente e heterônimo.

## FUNDO PÚBLICO: SUPORTE DE RECURSOS E SIGNIFICADO TEÓRICO

O fundo público é uma espécie, por assim dizer, de suporte material de recursos intimamente associado à capacidade de arrecadação do poder público<sup>5</sup>. Movido pela razão sociopolítica (OLIVEIRA, 1998), em contraposição à razão privada do mercado, o Estado é o agente público por excelência responsável pela capitalização de recursos monetários da sociedade. A maneira de proceder com a arrecadação, é bom que se diga, pode ser de múltipla ordem. Retemos, contudo, que será a capacidade extrativa o elemento primordial à formação dos chamados fundos públicos<sup>6</sup>, já que se referem às "caixas" ou "cofres" onde a renda é

---

<sup>2</sup> Para os propósitos deste artigo, portamos a edição da mencionada coletânea.

<sup>3</sup> Consultar trabalhos de Mendes (2012), Souza Filho (2016), Behring (2021) e Nogueira (2021).

<sup>4</sup> Oliveira (1998) forjou o termo "antivalor" para denominar a unidade de contradição do fundo público, defendendo que, por não decorrer da exploração direta, o antivalor seria um potencializador da desmercantilização da força de trabalho. Ademais, sua noção de esfera pública em muito bebe das teorias habermasianas do agir comunicativo, tão íntimas das teses do fim do trabalho em voga nos anos 1980 e 1990. Inobstante, os aportes de Oliveira (1998) à teoria da regulação de Michel Aglietta e Robert Boyer, embora fecundas, também são objetos de crítica.

<sup>5</sup> O termo será empregado ao longo de nossa exposição como semelhante ao Estado. Sugerimos consulta aos escritos de Octavio Ianni (1977; 1989; 2019).

<sup>6</sup> Os fundos públicos (no plural), é aqui usado em um baixo nível de abstração teórica, puramente para fins didáticos. Ao longo de nossa argumentação, como ver-se-á, será reportado como categoria: fundo público (no singular).

depositada após o movimento de extração operado pelos inúmeros instrumentos de arrecadação (deduzido os impostos) - o que na literatura econômica é interpretado frequentemente pela insígnia da poupança<sup>7</sup>.

Evilásio Salvador (2010, p. 91), fornece contribuições relevantes ao inferir que o fundo público exerce ao menos quatro funções numa economia de mercado capitalista. Em resumo, este opera como: 1) fonte para a realização do investimento capitalista; 2) fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho; 3) meio de exercício das funções indiretas do Estado, como os gastos com infraestrutura, subsídios diversos e renúncias fiscais, e 4) uma transferência de recursos via serviços da dívida pública para o capital financeiro. Como se nota, os pontos destacados ligam-se às ações do Estado, tornando-o central em nossa análise.

Há diversas interpretações acerca do fenômeno Estado na sociedade burguesa, cada qual imersa em determinações históricas decorrentes do momento em que foram desenvolvidas. Ressaltamos o empreendimento de Nicos Poulantzas (2015) em *O Estado, O Poder, O Socialismo*, publicado originalmente em 1978. Na obra, o autor adverte que o Estado não se resume à coisa ou sujeito - como se fosse simples instrumento manipulável ou mesmo um órgão independente dos interesses de classes. Como indica o filósofo, o Estado é a "[...] condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe" (POULANTZAS, 2015, p. 130). Daí decorre sua autonomia relativa e suas contradições de classe. Contradições que, como afirma Poulantzas (2015, p. 135), "[...] constituem o Estado, [estando] presentes na sua ossatura material". Em nosso juízo, essas contradições se manifestam nas disputas que circulam o fundo público, e isto não apenas na esfera distributiva, mas também na arrecadação.

É pertinente destacar que o Estado só pode exercer sua capacidade extrativa se houver na sociedade uma base de arrecadação que possibilite a incidência do fisco. Há, dito de outro modo, uma intermediação entre o fundo público e essa base, manejada precisamente por medidas fiscais. É somente considerando isto que o significado da capacidade extrativa ganha relevo. Ainda assim, a base de incidência, ou de financiamento fiscal, não se forma ao acaso, pelo contrário, vincula-se ao processo de produção da riqueza social capitalista (sua

---

<sup>7</sup> A poupança não necessariamente diz respeito ao fundo público. A poupança é parte da renda, excetuado os impostos, de um determinado agente (Estado, mercado, famílias, indivíduos). A poupança voluntária, no caso, liga-se aos interesses dos poupadores em reter recursos, ao passo que a poupança compulsória é determinada por medidas impositivas, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (nesse caso, a nosso ver, a poupança representa uma das formas as quais o fundo público se expressa).

condição de existência) que, incontestemente, só é possível em função do movimento de uma especial mercadoria: a força de trabalho.

Para as Finanças Públicas - campo dedicado ao estudo das atividades financeiras do Estado -, a capacidade extrativa constitui parte do que se conhece hoje por política fiscal<sup>8</sup>. Segundo os argumentos postulados na disciplina, o Estado tem uma margem de decisão para poder recolher recursos, e que correntemente passa por decisões em torno da contratação de dívida pública; da emissão de papel-moeda, e/ou do sistema tributário<sup>9</sup>, ainda que não apenas. Esta última possibilidade, aliás, tem sido preponderante em matéria de arrecadação (SALVADOR, 2018). Todavia, nenhuma das alternativas seria possível caso não houvesse uma sólida base de produção de riquezas, ou melhor, do próprio financiamento.

Com efeito, estamos convictos de ser impossível falar de fundo público em sistemas de escassez e insistimos que sua condição ontológica de existência é a riqueza capitalisticamente produzida pela força trabalho posta em ato, no sentido concebido por Marx (2017). Nossa interpretação sugere que Oliveira (1998) identificou o que estamos sinalizando e propôs uma leitura crítica para seu entendimento. Sua contribuição partiu do estudo de uma mudança por ele detectada - um ponto de inflexão na história do capitalismo -, cuja expressão é o novo padrão de financiamento público edificado pelo pacto fordista-keynesiano.<sup>10</sup>

Nesse sentido, o estudioso argumenta que "[...] o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente a

---

<sup>8</sup> As Finanças Públicas, como disciplina, desenvolveram-se em larga medida a partir da perspectiva keynesiana de que o mercado é "falho" e que, diante disso, compete ao Estado, que detém monopólios naturais, atuar de modo a corrigir essas falhas, contraindo déficits, se preciso, via política fiscal, com vistas a regular o equilíbrio econômico. Uma política fiscal pode ser expansionista - quando estimula o crescimento econômico, gerando renda a partir de investimentos sólidos - ou contractionista - quando contrai investimentos, desacelera o consumo e reduz gastos públicos. Para detalhes, consultar: Oliveira (2012), Giacomoni (2016) e O'Connor (1977).

<sup>9</sup> Cada uma das três alternativas traz consigo respectivos desdobramentos. A dívida pública pressupõe uma relação entre credor e devedor, em que o primeiro estabelece uma expectativa sobre a renda futura do segundo que, por sua vez, deverá honrar o compromisso firmado com ônus dos juros. Nas discussões acerca da emissão de papel-moeda predominam teses como as da Teoria Quantitativa da Moeda, cuja defesa parte do princípio de que "imprimir dinheiro" seria arranque para a inflação. Em cascata, defendem os economistas monetaristas, a inflação aumentaria os preços e desestimularia os investimentos, ou seja, para eles a inflação é um fenômeno monetário. O sistema tributário, por seu turno, consome os rendimentos sobre determinado grupo, classe, segmento, enfim, determina "quem pagará a conta". Sobre ele, dedicamos adiante maior afinco.

<sup>10</sup> Muito se discutiu sobre a natureza do pacto ou da relação entre fordismo e keynesianismo. Desconsiderando (o que não quer dizer que subestimamos) as diversas explicações a respeito, o tomamos como um pacto de produção de massas para consumo de massas. Parte substantiva da bibliografia coloca tal pacto como baliza para entender o Estado social e a generalização de políticas sociais. Para um balanço, vale conferir os trabalhos de Boschetti (2018) e Salvador (2010).

população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 19–20). Se a afirmação de que “globalmente” houve desfruto por parte de “toda” a população dos gastos sociais nos assemelha um tanto polêmica<sup>11</sup>, o mesmo não se infere do indicado pelo nosso interlocutor quando afirma ser o fundo público um “pressuposto do financiamento” tanto do capital quanto do trabalho. É neste apontamento que encontramos o que julgamos ser a maior contribuição de Oliveira (1998) no ensaio: o fundo público é, essencialmente, contraditório.

Em resumo, o pacto fordista-keynesiano é medular da emergência de um novo padrão de financiamento estatal que fortificou o fundo público, tornando-o elemento estrutural e insubstituível, nos termos de Oliveira (1998), e só pode o ser em razão de sua contradição: não provém da exploração direta (anticapital), mas participa das condições que condicionam seu funcionamento e pode assegurar, *pari passu*, os meios para prover necessidades da força de trabalho via serviços sociais públicos (antivalor).

Considerando o destacado, na ordem monopólica<sup>12</sup> os capitalistas não prescindem desse suporte material de recursos para sustentar suas atividades econômicas (pensemos que há, desde o pós 1940, empresas oligopolísticas incapazes de se firmarem ou de manter seus negócios sem os inúmeros subsídios providos pelo Estado), e, de outro modo, também os trabalhadores não desprezam aquilo que é capaz de, por exemplo, custear políticas sociais responsáveis pela satisfação de necessidades humanas (saúde, educação, assistência social, previdência social, para ficarmos com alguns exemplos.), o que sugere uma clara disputa por fatias do fundo público (SALVADOR, 2010).

A esta altura, questões como as que seguem podem se apresentar: o capitalismo, ao longo de sua jornada, não utilizou sempre recursos estatais para se manter? Se assim é, que diferença há, então, na contradição que o fundo público encerra hoje? As respostas suscitam inúmeros debates dos quais não cabe resgatar neste texto. Oliveira (1998, p. 20–21), porém, não se furta a uma posição frente às indagações. Reconhece que, “[de] fato, a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos que, em certos casos,

---

<sup>11</sup> O indicado no trecho, levou o autor a declarar que o capitalismo foi universalmente superado por um “modo de produção social-democrata”. De nossa parte, não cremos que há, na história, nada que permita depreender tal conclusão.

<sup>12</sup> O capitalismo monopolista, que sucede o concorrencial, é caracterizado por Lênin (2021) como o mais alto nível do sistema capitalista, potenciando contradições que estão por trás das condições objetivas que ensejaram o florescimento do estágio imperialista entre o final do século XIX e o limiar do século XX. Para o revolucionário russo, o período é marcado pelo ingresso de inúmeros mecanismos de controle sobre os mercados globais, efeito direito da concentração e centralização de capitais em larga escala, como os trustes, os cartéis e as holdings.

funcionaram quase como uma acumulação primitiva<sup>13</sup>, mas indica que esta façanha, situada no período concorrencial do capitalismo, “dependia ocasionalmente de grupos específicos”, ou seja, da pressão exercida por segmentos da burguesia, da aristocracia, ou mesmo de grupos comerciais e mercantis.

Os apontamentos de Netto (2011), seguindo uma linha de raciocínio semelhante, embora por caminhos distintos, fornece-nos um importante esclarecimento que poderia ser sistematizado da seguinte maneira: a chave para a correta compreensão do fundo público está no novo papel desempenhado pelo Estado no capitalismo monopolista, donde cimenta, nas palavras do estudioso, sua função precípua de assegurar “[...] o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (NETTO, 2011, p. 20). O contraste é evidente: o Estado, na etapa<sup>14</sup> concorrencial do capitalismo,

Ultrapassava a fronteira de garantidor da propriedade privada dos meios de produção burgueses somente em situações precisas – donde um intervencionismo emergencial, episódico, pontual. Na idade do monopólio, [além] da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômica desde dentro, e de forma contínua e sistemática. (NETTO, 2011, p. 24–25).

O caráter “emergencial, episódico e pontual”, na descrição de Netto (2011), não permitia que o Estado destinasse às suas despesas mais do que potencialmente arrecadava. Assim, dependia, antes, da formação do fundo público (já operada a arrecadação), sem esquecer que, à época, deparava-se com uma base de financiamento estreita, pouco diversificada e com alta imprevisibilidade. Diante do exposto, e conforme Oliveira (1998), depreende-se que naquelas circunstâncias o lugar do fundo público não poderia ser outro senão a de um *ex-post* das condições da produção geral, em oposição ao seu caráter atual *ex-ante* que o lastreia como

[...] referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da *reprodução*. Ele existe, [portanto], “em abstrato” antes de existir de fato. [...] A perequação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um elemento estrutural e insubstituível. (OLIVEIRA, 1998, p. 21. Grifos nossos).

<sup>13</sup> A assim chamada acumulação primitiva é comumente entendida como um período puramente histórico de emergência e consolidação do capitalismo entre os séculos XVI e XVIII, atravessados pelas conhecidas expropriações que subtraíram do então campesinato os meios de prover sua subsistência com a finalidade de fazer avançar o assalariamento. Sugerimos leitura, além do capítulo vinte e quatro d'O Capital (MARX, 2017), de Boschetti (2018) e Fontes (2010) que questionam a leitura historicista sobre o texto marxiano.

<sup>14</sup> O capitalismo não funciona de forma evolutiva, dizer isso seria incorrer num grave equívoco dialético. Utilizamos termos como: idade, fase, nível, ordem, como recurso para tornar a leitura de fácil entendimento.

O fundo público atua como um pressuposto geral, de tal sorte que o capital já conta com sua existência com o fim último de priorizar a sustentação de taxas de lucros. Da mesma forma, os trabalhadores sabem de sua expressividade, reconhecem a importância de recursos públicos, e os disputam a fim de que seus direitos sejam garantidos. Em outras letras, o fundo público “em abstrato” é o próprio fundo público antes de “existir de fato”, possibilitando ao Estado, agora com bases sólidas de financiamento – dinâmicas e múltiplas –, gastar mais do que arrecada, já que sua formação sugere uma avaliação *ex-ante*<sup>15</sup>. Dessa maneira, desmonta-se o mito liberal de que o Estado funciona como a economia doméstica, como se ele não dispusesse de múltiplas formas de levantar receitas, algo que foge às unidades familiares, já que estão em larga medida limitadas à composição da renda salarial (BLYTH, 2021).

Posto isso, podemos melhor explicar o significado da base de financiamento para, posteriormente, posicionarmos a força de trabalho como fator indescartável de nosso construto analítico. Anteriormente sinalizamos que o sistema tributário tem sido, ao menos no caso de países como o Brasil, uma das mais felizes formas de se arrecadar recursos<sup>16</sup>. Sem dúvidas, a racionalidade do sistema tributário permite que o mesmo opere uma punção (BEHRING, 2021) sobre os rendimentos, bens e serviços da sociedade, mas que recai desigualmente sobre suas figuras.

Fabrizio Augusto de Oliveira (2012), com quem mantemos diálogo, desenvolveu um estudo não convencional das Finanças Públicas e, por extensão, do sistema tributário. Informamos o autor que, “[...] o conjunto das receitas de tributos e contribuições compõe o que é definido [...] como Carga Tributária” (OLIVEIRA, 2012, p. 166). Ela engloba a totalidade do arrecadado mediante a cobrança de tributos extraídos da sociedade. Sua medida, dá-se quando comparada ao Produto Interno Bruto (PIB). Por outro lado, deve-se observar também suas

---

<sup>15</sup> Cabe mencionar que Behring (2021) manifesta discordância com o termo *ex-ante* para caracterizar a funcionalidade do fundo público no capitalismo contemporâneo. Para ela, o fundo público ocuparia um lugar *in flux*. Registramos, entretanto, dúvidas quanto ao termo proposto, pois sugere que Oliveira (1998) não estava atento ao aspecto constante, unitário, indeclinável e contínuo do fundo público na produção e reprodução do capital. Para nós, tal como insiste o sociólogo, o caráter *ex ante* faz referência justamente a natureza pressuposta do fundo público sob a ordem monopólica.

<sup>16</sup> Dados coligidos por Oliveira (2020) sugerem que a tributação brasileira vem crescendo significativamente ao longo das últimas décadas, alcançando a cifra de 34% do Produto Interno Bruto (PIB) nos anos recentes. Para se ter uma ideia, essa é a média de países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e, se comparado à realidade da América Latina e Caribe, nota-se uma distância de pelo menos dez pontos percentuais acima da média da região, atualmente na casa dos 23% PIB.

bases de incidência (onde precipita-se impostos, taxas e contribuições) que, aqui, dividem-se em três: renda, patrimônio e consumo.

Considerando o delineado, é possível especificar a relação da tributação com a produção de riqueza. Em tese, um sistema tributário pode ser progressivo, quando há maior incidência sobre renda e patrimônio; ou regressivo, quando há maior ônus para o consumo. Há, segundo alguns analistas, como Oliveira (2012, p. 182), a possibilidade de um sistema proporcional<sup>17</sup>, considerado quando o ônus do tributo é “[...] idêntico, em termos relativos, para níveis diferenciados de renda”.

No caso brasileiro, a predominância é de tributos regressivos que penalizam os que adquirem uma determinada mercadoria ou serviço, isso porque o agente econômico produtor transfere o ônus para o produto, tornando este mais caro e oneroso para o consumidor final. Não é de difícil entendimento declarar que, para quem é assalariado, X% de uma alíquota tributária corrói mais do seu poder de compra do que se comparado aos que detêm maior rendimento. Indelévelmente, portanto,

[...] a origem do financiamento das atividades estatais está na exploração da força de trabalho pelos proprietários dos meios de produção, sendo a renda dos trabalhadores tributadas diretamente via imposto de renda, o que reduz a renda disponível desses e, indiretamente, via os tributos que incidem sobre os produtos consumidos pela classe trabalhadora. (SALVADOR, 2018, p. 96).

Essa constatação levou estudiosos como Behring (2021) a afirmar que há uma espécie de “exploração tributária” - um conceito empregado pelo economista James O'Connor (1977) para descrever o caráter de classe do sistema tributário na sociedade burguesa -, orquestrada pela mediação do Estado via recolhimento de tributos. Salvador (2018), nessa mesma linha de raciocínio, sugere que mesmo Marx estava consciente da existência dessa exploração via tributos, responsável pela corrosão dos meios de subsistência dos trabalhadores. Nogueira (2021), entretanto, manifesta discordância quanto ao uso do termo para designar tal fenômeno por interpretar que

[...] o sentido de exploração em Marx (2017), integralmente desenvolvido em O Capital, guarda vínculo com a exploração da força de trabalho na produção de mercadorias. Nesse sentido, levando às últimas consequências, na concepção da crítica da economia política marxiana, não há como existir exploração se falando de tributação, sendo

<sup>17</sup> Um Sistema Tributário Proporcional é, para não dizer impossível, uma abstração teórica. Numa sociedade de classes, sempre haverá um grupo que suportará o pesado fardo tributário.

mesmo uma contradição em termos falar de exploração tributária. (NOGUEIRA, 2021, p. 329).

Sustenta, para comprovar a validade de seu prisma analítico, que o sistema tributário está inscrito na esfera da reprodução e, embora admita que esta não esteja deslocada da produção, ambas encerram significados distintos. Continua, lembrando que, em Marx (2017), a produção é o espaço da exploração, condição *sine qua non* para a extração de mais-valor. Conclui, por fim, assinalando que a extração desigual de recursos “[...] viabilizada pela tributação sobre os salários não gera mais-valor e, portanto, não pode ser considerada exploração, o que ocorre é a mobilização e a repartição de recursos” (NOGUEIRA, 2021, p. 330).

Em que pese sua discordância pontual com Behring (2021), o mesmo aponta ter comum acordo quanto à afirmação a respeito da natureza do fundo público feita pela estudiosa. Assim, se outrora indicamos – em um baixo nível de abstração – que o fundo público é um “suporte material de recursos”, agora – em termos de reprodução ideal (NETTO, 2009) –, é pertinente pontuar, conforme a autora mencionada, que ele é produto da “[...] mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra” (BEHRING, 2021, p. 39). A autora, todavia, indica que também o trabalho necessário, expresso no salário direto, é a outra quota parte do fundo público.

Feita essa explanação, que percorreu o significado do fundo público como categoria, compete destrincharmos o conceito de orçamento público, na intenção de demonstrar a distinção entre os termos. Não estamos propondo, vale ponderar, leituras quantitativas sobre números ou sobre as discrepâncias técnicas – alerta que, esperamos, tenha ficado tangível o suficiente. Propomos, isto sim, um debate conceitual que nos oportunize transmitir, de forma a romper com o teor epidérmico que geralmente circula o debate, os nexos entre o fundo público e o orçamento público, o que pressupõe suas diferenças.

## ORÇAMENTO PÚBLICO: INSTRUMENTO TÉCNICO-POLÍTICO E O PAPEL DO PLANEJAMENTO

O orçamento público é a expressão mais nítida do fundo público (SALVADOR, 2010; OLIVEIRA, 2012), ele é a forma com que este aparece com maior clareza, de tal modo que os números nada mais são do que registros de sua distribuição. A origem do orçamento público, como bem pontuado por Fabrício Augusto de Oliveira (2012, p. 87. Grifos nossos), “[...] deveu-

se à necessidade de se contar com um *instrumento de controle* efetivo das ações do Estado”, o que caminhou, não sem tensões, para junto de modelos de planejamento capazes de suprir essa demanda (GIACOMONI, 2016; VIGNOLI; FUNCIA, 2014).

Oliveira (2012), destaca também que o orçamento público está envolto “[...] em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum”, mas alerta que é justamente nele que serão “[...] tomadas decisões sobre os objetivos do gasto do Estado [...] que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos” (OLIVEIRA, 2012, p. 83). Prossegue o economista, salientando que

Nas finanças públicas, o orçamento constitui, *stricto sensu*, a peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Como todo instrumento, é ele também determinado historicamente, tendo assumido em diferentes períodos, papéis e feições distintas. (OLIVEIRA, 2012, p. 83. Grifos nossos).

O orçamento público distingue-se do fundo público na medida em que ele é uma peça, uma técnica e um instrumento contábil. Todavia, visto que expressa as contradições que atravessam o fundo público, registrando as disputas em torno deste, o orçamento público não deixa também de comportar uma dimensão política (OLIVEIRA, 2012; SALVADOR, 2010). Sob a perspectiva da política fiscal de inspiração keynesiana (VIGNOLI; FUNCIA, 2014), ele agrega algumas funções básicas, quais sejam: 1) alocativa: alocar verbas; 2) distributiva: distribuir recursos, e 3) estabilizadora: estabilizar a economia. A partir deste elenco, fica patente que sua identificação não pode estar reduzida a uma leitura meramente técnica, que apresenta recursos públicos sob o altar do “contador” da burocracia estatal.

O orçamento não pode ser entendido [...] apenas como uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, mediante a qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar determinados objetivos macroeconômicos. A definição sobre o programa a ser implementado para a sociedade, por intermédio do Estado, implícito no orçamento, ou os objetivos de política econômica a serem atingidos, por afetarem de forma diferenciada os interesses das classes e de suas frações, envolvem, necessariamente, negociações. (OLIVEIRA, 2012, p. 90).

Bem se vê que o orçamento é, então, o resultado das disputas que envolvem o fundo público, uma vez que as decisões relativas ao planejamento (da formulação à execução), manifestam os resultados das disputas, tensões e negociações entre as classes sociais, frequentemente através da representação parlamentar. O papel do planejamento orçamentário é, para não esquecermos, de estimar as receitas (de que maneira se fará a arrecadação e

como o fundo público será formado) e de fixar as despesas (para onde vão os gastos do Estado e quais despesas serão priorizadas).

O planejamento, via de regra, realiza o trânsito entre o fundo público e o orçamento, o que requer intervenção do Estado com o fim último, formalmente falando, de operacionalizar políticas sociais e econômicas. Assim, o Estado também é o agente responsável pelo planejamento orçamentário (estimar receitas e fixar despesas), além de executar o orçamento público necessário às políticas sociais e às políticas econômicas, visto que sem orçamento nem uma nem outra seriam factíveis. Entre uma e outra, por óbvio, há um embate, já que, lembremos, a economia tem sido colocada como conflituosa à política social e priorizada não para atender aos direitos do trabalho, mas aos interesses do capital, destacadamente seu segmento financista.

No Brasil, a relação entre Estado-planejamento-orçamento encerrou polêmicas de toda ordem. A ideia de um "Estado planejador" como indutor, no caso, da industrialização nos anos 1940, conflitava, de certo modo, com o nosso "encalistrado" liberalismo, que, em determinados momentos, cindiu-se entre posições como a de Roberto Simonsen, um *chevalier* da indústria paulista, e o de Eugênio Gudin, um ortodoxo liberal carioca. O primeiro, ficou conhecido pela sua defesa do planejamento estatal como método racionalizador do aparelho econômico industrial, o segundo, um proeminente porta-voz da burguesia liberal-conservadora, enfatizou insistentemente que nenhum sentido teria o Estado se não fosse para determinar o culto ao livre mercado.

A despeito dos argumentos de ambos, não esteve no centro do debate, do ponto de vista capitalista, a discussão sobre "ser a favor *versus* ser contra" o intervencionismo *per se* - àquela altura já era dado indeclinável<sup>18</sup> -, mas ao "[...] grau de intervenção e às formas de controle [do Estado]" (DRAIBE, 2004, p. 282). Em suma, como pontuou Sônia Draibe (2004, p. 288), a burguesia "[...] há muito vinha entendendo a questão da intervenção estatal e do planejamento econômico como uma frente de batalha na qual jogava também o seu futuro de classe" e era disso que se tratava. Não à toa, a burguesia muito se interessou pela

---

<sup>18</sup> Mesmo Gudin não poderia aquiescer-se dessa realidade. Ainda que suas premissas passassem pela invocação de ideais liberais, o centro de discussão residia mais em levantar propostas que dedicassem atenção aos rumos que a economia deveria trilhar e o lugar do Estado nesse caminho. O ideólogo burguês estava ciente de que seria ilusória qualquer leitura negligente com a presença do poder estatal, considerando o peso que a conjuntura disparava naquele contexto. Basta recordar, para tanto, que estava em vigor o Estado Novo varguista que, como se sabe, não acumulou esforços interventivos em todas as latitudes da vida econômico-social.

constituição de fortes bases fiscais para a arrecadação que estão por trás da formação do fundo público, tendo igualmente investido esforços em ações nos inúmeros Planos de Governo ao longo de praticamente todo o século passado, como sinalizam os estudos de Draibe (2004) e Ianni (1977).

Nesse sentido, Octavio Ianni (1989) afirma que o Estado foi posto como um elo fundamental do capital, ainda que a este subordinado, agindo como um "capitalista coletivo". Nas suas palavras:

Como capitalista coletivo, além de poderosa agência de indução de investimentos, alocação de recursos, dinamização das forças produtivas, organização das relações de produção, transferência de renda, planejamento indicativo e impositivo, lugar da violência "organizada e concentrada da sociedade", o Estado passou a ser um momento privilegiado da produção e expropriação. (IANNI, 1989, p. 258).

Obviamente, há diferenças nada insignificantes entre o planejamento direcionado à industrialização e o planejamento orçamentário, informação que, se embora não pretendemos trabalhar, também não é nossa intenção ocultar. Entretanto, o que se quer evidenciar com maior magnitude é o quanto o planejamento público está umbilicalmente conectado ao fundo público. A certeza dessa afirmação, está cimentada na ponderação de que será o conjunto de transformações que permitiram a entrada de nosso país no circuito industrial (DRAIBE, 2004; IANNI, 1989), o motor de toda uma estrutura jurídico-legal e burocrática à "imagem e semelhança" de um "capitalismo monopolista dependente" - que, sobremaneira, está por trás de inúmeras mutações políticas e econômicas no período, dentre as quais as que anuíram uma nova racionalidade na condução do orçamento público a partir dos anos 1960.

Uma consideração acerca da formação do capitalismo brasileiro é pertinente ao nosso trabalho, já que há particularidades na maneira com que foi concebido o processo de planejamento do fundo público em nosso país. Afinados com as contribuições de Francisco de Oliveira (2013), e inspirados por sua obra *Crítica à Razão Dualista*, cremos que a maturidade de nosso fundo público, no sentido de alcançar sua condição estrutural e insubstituível, traçou um caminho muito peculiar ao descrito por Oliveira (1998) no texto que percorremos na seção anterior.

Num primeiro ensejo, a entrada de capitais estrangeiros, especialmente os especulativos, que nos fins dos anos 1960 e início dos anos 1970 darão vazão ao que ficou conhecido como "Milagre Econômico" - com suas louvadas taxas de crescimento na casa dos

11%/PIB - desprendeu a capacidade de financiamento público. O ingresso desses capitais, já num segundo instante - momento marcado pelas necessidades de homogeneização monopolística (OLIVEIRA, 2013) - passou a exigir a esterilização crescente de capitais nacionais via renúncias tributárias, forçando o Estado a buscar créditos externos para cobrir as contas nacionais, o que, por desdobramento, descolou o capital da produção para a órbita financeira, abrindo a possibilidade para que a hegemonia financista se firmasse nos anos 1980. Essa façanha, seria responsável por um dos dramas brasileiros que hoje se arrasta: uma dívida pública sobrepujante a todas as demandas do país, senão a maior parte delas.

Sem termos como destrinchar o descrito com a dedicação que exigiria, contentamo-nos em citar lateralmente aos leitores algumas mudanças nos anos 1960 que ilustram a hipótese levantada. A Lei 4.320 de 1964<sup>19</sup>, válida até os dias que correm, ganha relevo nesse sentido. Responsável pela noção de planejamento-orçamento que hoje conhecemos, a medida incorporou “[...] normas de direito financeiro para a elaboração e controles dos orçamentos (VIGNOLI; FUNCIA, 2014)” de todos os entes da federação, além de padronizar o modelo orçamentário. Malgrado, abriu margem para a aprovação do Decreto-Lei n. 200/1967, que dispôs sobre a gestão pública, dando organicidade ao setor público na forma da administração direta e indireta, em que pese, ainda, a criação do chamado “orçamento-programa” (GIACOMONI, 2016).

Não devemos perder de vista que, no período em exame, foram feitas a Reforma Bancária (Lei 4.595/1964) e a criação de um Mercado de Capitais nacional (Lei 4.728/1965), medidas que catapultaram a atração por títulos do Tesouro Nacional, até então pouco atrativos ao mercado financeiro global. Com isso, criou-se uma autoridade monetária: o Banco Central - que substituiu o papel até então encarregado pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), fundada em 1945 - permitindo o disciplinamento do mercado bancário e o controle sobre o câmbio via Conselho Monetário Nacional, órgão do Sistema Financeiro Nacional incumbido das políticas monetária e creditícia.

Em nossa acepção, a Constituição Federal de 1988 não rompeu em nada com essa engenhosa estrutura burguesa. Pelo contrário, fundiu o que tínhamos em matéria de gestão do orçamento público (o orçamento-programa, a divisão entre administração direta e indireta

---

<sup>19</sup> A legislação destacada inscreve normas de direito financeiro a serem incorporadas na condução da elaboração dos orçamentos públicos, bem como o respectivo balanço, de todo o poder público.

e as funções fiscais do orçamento público) com aportes inovadores na figura, entre outras, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual - e, com esta, a cisão por esferas orçamentárias: Fiscal, Seguridade Social e Investimento das Estatais - além do controle social, administrativo e judicial, para ficarmos apenas com o mais significativo.

De acordo com Rodrigo de Souza Filho (2011), a estrutura administrativa do Brasil caminhou ao longo da história no sentido de impedir a participação da classe trabalhadora nos processos decisórios, secundarizando e, quando possível, obliterando, as possibilidades de os trabalhadores acessarem recursos públicos. Com a irrupção do capitalismo monopolista em nosso país, institucionalizou-se e expandiu-se a estrutura administrativa dos momentos antecedentes, repondo o arcaico no moderno, numa relação retroalimentar (OLIVEIRA, 2013). Temos marcas históricas enraizadas fortemente no patrimonialismo, ao qual se somou a edificação de uma burocracia capitalista racionalizada aos moldes da dependência. O foco maior sempre esteve em jogar peso na construção de uma gestão pública afinada com as classes dominantes em detrimento de uma administração pública democrática, buraco que o dito "gerencialismo" contemporâneo só aprofunda, embora entre no palco apresentando-se como personagem "moderno".

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dormia a nossa pátria mãe tão distraída  
Sem perceber que era subtraída  
Em tenebrosas transações

Pelos idos de 1984, cantava a canção, que serve de epígrafe a essas considerações finais, Chico Buarque. Escrita pelo mesmo em colaboração com Francis Hime, a música transmite o sentimento da época: a euforia do movimento "Diretas Já" no momento de transição para a chamada redemocratização após longas duas décadas de penitência no fascismo. A ditadura do grande capital, de que nos fala Octavio Ianni (2019), parece-nos um período fecundo para compreender a formação do fundo público, ainda pouco explorado pelos estudiosos e que o presente trabalho, embora não tenha se colocado tamanha tarefa, apresentou lateralmente.

O fundo público, no caso brasileiro, percorreu um caminho singular ao que se dedica o seminal estudo de Francisco de Oliveira (1998), um de nossos interlocutores no presente artigo.

Ainda assim, os apontamentos do sociólogo são incontornáveis, sendo de obrigatória leitura, mesmo que eventualmente manifestemos afastamentos em relação aos desdobramentos de suas conclusões. O fundo público é responsável por dar sustentação às políticas sociais, que sofrem, sob o jugo do capitalismo monopolista, toda a "sorte de revezes" deste modo de produção, o que significa que estão em permanente tensão.

Mesmo que atendam, em alguma medida, às inclinações do sistema capitalista (consideração largamente trabalhada na literatura disponível), permitindo com que este se reproduza, as políticas sociais estão encarregadas de satisfazer necessidades da classe trabalhadora e, sobre isso, também há farta bibliografia. No entanto, nem sempre os analistas reconhecem o fundo público como um fator inarredável, o que pode comprometer a contribuição de teóricos desatentos.

Em contexto de forte destruição provocada pela crise estrutural do sociometabolismo do capital (MÉSZÁROS, 2011), a ofensiva neoliberal parece remodelar os sistemas de proteção social, dilapidando, para tanto, o fundo público, cujas consequências - como bem lembrou Oliveira (1999) em um artigo do fim dos anos 1990 - têm sido a privatização da esfera pública, a destituição da fala e a pretensiosa anulação da política. A intenção maior por trás, a nosso ver, segue atual: levar o oponente ao descrédito, retirá-lo da cena pública e deslegitimar suas reivindicações (OLIVEIRA, 1999). Se este empreendimento terá sucesso, porém, depende do quanto estamos organizados em torno do projeto emancipatório que acreditamos e defendemos.

Na canção consagrada na voz de Chico Buarque, os filhos da pátria erravam cegos pelo continente e, penitentes, erguiam estranhas catedrais. Talvez isso nos alerte sobre como nós, os filhos, podemos, em algum momento, acordar a pátria, para que - como na música - passe nosso bloco a cantar pelas ruas. Cantar não mais em um dia de direito à "alegria fugaz", mas com a certeza de que, no futuro, as tenebrosas transações serão tão só infaustas recordações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHRING, Elaine Rossetti. *Fundo Público, Valor e Política Social*. Cortez Editora, São Paulo, 2021.
- BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Autonomia Literária, São Paulo, 2021
- BOSCHETTI, Ivanete (Org). *Expropriação e Direitos no Capitalismo*. Cortez Editora, São Paulo, 2018
- BUARQUE, Chico; HIME, Francis. *Vai passar*. São Paulo, Barclay/Polygram/Philips, 1984, (6:12 min).
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2004.
- FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital-Imperialismo: teoria e história*. Editora Fiocruz/Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. Atlas Editora, São Paulo, 2016
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1977.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1989.
- IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. Editora Expressão Popular, São Paulo, 2019.
- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch. *Imperialismo, Estágio Superior do Capitalismo:ensaio de divulgação ao público*. Boitempo Editorial, São Paulo, 2021.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: Livro I – o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- MENDES, Áquilas. *Tempos Turbulentos na Saúde Pública Brasileira: impasses do financiamento do capitalismo financeirizado*. Hucitec Editora, São Paulo, 2012.
- MÉSZÁROS, István. *A Crise Estrutural do Capital*. Boitempo Editorial, São Paulo, 2011.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. Cortez Editora, São Paulo, 2011.
- NETTO, José Paulo. *Introdução ao Método na Teoria Social*. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. ABEPSS, Brasília, 2009.
- NOGUEIRA, Yan Carlos. *Exploração Tributária, ou como o Trabalho Necessário Sustenta o Fundo Público*. In: *Revista Temporalis*, Brasília, ano 21, n. 41, p. 320–335, jan./jun. 2021.
- O'CONNOR, James. *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1977.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil*. Editora Hucitec, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Uma Pequena História da Tributação e do Federalismo Fiscal. Editora Contracorrente, São Paulo, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Editora Vozes, Petrópolis, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs). Os Sentidos da Democracia. Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista/O ornitorrinco. Boitempo Editorial, São Paulo, 2013.

POULANTZAS, Nicos. O Estado O Poder O Socialismo. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2015.

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

SALVADOR, Evilásio. A Questão Tributária em Marx: fundamentos para compreender o financiamento do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (orgs). Marxismo, Política Social e Direitos. Cortez Editora, São Paulo, 2018.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo Público e Políticas Sociais no Capitalismo: considerações teóricas. In: Serviço Social & Sociedade, n. 126, p. 318–339, Mai/Ago, São Paulo, 2016.

VIGNOLI, Francisco; FUNCIA, Francisco. Planejamento e Orçamento Público. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2014.