

A análise do orçamento público e dos conflitos distributivos no Brasil¹

Heber Silveira Rocha²

Introdução

Desde os primeiros autores que discorrem sobre políticas públicas, a discussão do orçamento é central. Laswell (1936) já debatia nas décadas de 1930 e 1940 que as escolhas de políticas públicas tem como resultado os vencedores e perdedores no acesso aos recursos públicos. Lowi (1972) em sua clássica tipologia afirma que as políticas públicas podem ser divididas em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, sendo o orçamento um dos elementos centrais para alocar recursos tanto na agenda (formulação), quanto na execução (implementação).

A literatura recente dos modelos sintéticos de políticas públicas (Baumgartner e Jones, 1993; Sabatier, 2007; Kingdom, 2003) tem como eixo que atores, ideias e instituições são os três elementos chaves para compreender o processo de produção de políticas públicas. As escolhas orçamentárias percorre todas as fases ou etapas das políticas públicas (para usar o linguajar no modelo do ciclo), desde o momento em que o governante coloca o tema na agenda e desenha a ação, ele precisa separar um crédito no orçamento, transformando a ideia em programa que deverá constar no Plano PluriAnual, até a implementação, por meio de diretrizes orçamentárias (LDO) e da criação de dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Orçamento, portanto, perpassa todas as fases das políticas públicas, desde a formulação, passando pela implementação, monitoramento e avaliação. **Giacomoni (2010)** afirma que orçamento público é um instrumento de autorização e controle pelo Legislativo e também de administração e planejamento por parte do Executivo, que demonstra suas metas e objetivos.

¹ Texto publicado na plataforma digital do GETIP Grupo de Estudos sobre Tecnologia e Inovação na Gestão Pública/EACH-USP. Disponível em <http://www.getip.net.br>.

² Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública pela FGV-SP. Doutor em Ciência Política pela IFCH-UNICAMP.

Há muitos caminhos para debater o tema de conflitos distributivos e escolhas orçamentárias. Talvez uma das principais linhas seja da economia política, com a tradição do pensamento marxista, que é discutir como pequenas parcelas da sociedade, como a burguesia, se apropria da riqueza produzida pelo conjunto dos trabalhadores e também do orçamento público, seja diretamente, por meio de escolhas alocativas de conglomerados econômicos, seja por meio da captura dos aparelhos estatais (Offe, 1984; Poulantzas, 1973). Thomas Piketty (2014) é um autor contemporâneo que debate profundamente a temática de como os 1% da população se apropriam de grande parte da riqueza, gerando conflitos distributivos com os outros 99%.

Em que pese a importância do debate estruturalista da economia política sobre o nível de concentração e conflito distributivo, por questão de tempo e de enquadramento, a linha da discussão que adotarei neste trabalho enquadra-se dentro de um debate maior sobre o Estado de Bem-estar Social (Esping-Andersen, 1985; Marshall, 1967), do formato do orçamento público brasileiro (Giacomoni, 2010) e do federalismo brasileiro que tem na disputa alocativo de orçamento uma das principais características da organização dos grandes sistemas de políticas públicas (Arretche, 2002; Souza, 2004; Abrucio, 2005).

O objetivo deste ensaio é responder duas questões: a) Como as escolhas orçamentárias feitas no Brasil após a Constituição de 1988 moldaram as políticas sociais que tem a função de garantir a cidadania, sobretudo as de saúde, educação e assistência social?; b) Como ocorreu o conflito distributivo no federalismo brasileiro?

Para responder estas duas perguntas o trabalho está dividido da seguinte forma. A primeira seção abordará o que é o orçamento público, como ele é estruturado e quais são as principais arenas de disputas. A segunda seção discutirá a Constituição de 1988 e os governos Collor, FHC, Lula e Dilma. A terceira seção apresentará como as escolhas orçamentárias e a criação de instituições moldaram os nossos grandes sistemas de políticas públicas.

1. **O que é o orçamento público, como ele é estruturado e quais são as principais arenas de disputas.**

Os Estados nacionais exercem suas funções básicas (poder de polícia, administração, educação, saúde, assistência social) e busca atingir novos objetivos valendo-se da arrecadação de recursos por meio de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhorias).

Ao serem arrecadados, os tributos retornam à sociedade por meio da atuação estatal, como a prestação de serviços públicos ou a implementação de políticas públicas (Pires; Motta, 2006; Giacomoni, 2010).

Esse ciclo que envolve a arrecadação de receitas, a realização das despesas e a implementação de políticas públicas (objeto deste ensaio) é intermediado pelo orçamento público. O orçamento público é o instrumento pelo qual o Estado expressa suas prioridades por meio das escolhas financeiras e um determinado período (geralmente o ano civil) (Assis, 2009).

O orçamento público, de instrumento de autorização e controle pelo Legislativo, passou também a auxiliar na administração e planejamento, veiculando a programação do governo, suas metas e prioridades (Giacomoni, 2010).

O orçamento é proposto pelo Executivo e é autorizado pelo Legislativo e este faz a fiscalização da execução orçamentária. Este modelo dentro da repartição de poderes evita que o governante institua tributos (como os reis faziam) e decidam de forma arbitrária o gasto estatal. Portanto, o Legislativo e o Executivo são arenas importantes, a depender do estágio orçamentário. O Judiciário faz o controle jurisdicional da aplicação das leis.

A lei federal 4320/1964 - conhecida como Lei do Orçamento Público - padronizou o orçamento brasileiro, lançando as bases para a futura criação do planejamento orçamentário, com o orçamento programa, e a execução do orçamento, com as três fases da despesa - Empenho, Liquidação e Pagamento (Giacomoni, 2010).

Dessa forma, não há despesa sem prévio empenho. Despesas não autorizadas no orçamento não podem ser realizadas de modo que políticas públicas não contempladas com recursos no orçamento não poderão ser efetivadas, como decorre do artigo 167 da Constituição Federal.

1.1. O ciclo orçamentário na perspectiva da Constituição de 1988

A Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças e avanços no campo orçamentário que refletiu para arbitrar os conflitos distributivos e escolhas orçamentárias, por meio do art. 165. Dentre as principais destacam-se: 1) obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, dado o caráter imperativo do Plano Plurianual (PPA); 2) o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual em três orçamentos distintos (fiscal, de investimentos de estatais e de seguridade social)

As instrumentalidades do orçamento (de instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração, de contabilidade e administração financeira e de controle e avaliação), frequentemente são apresentadas como evolução em relação à visão tradicional, são na realidade desdobramentos orientados para alavancagem de sua condição de instrumento político maior de organizar o Estado.

A literatura especializada (Burkhead, 1982; Lynder, 1978; Giacomoni, 2010) compreende o ciclo orçamentário em quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle.

a) Elaboração e apresentação

A primeira envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho - que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos -, a compatibilização das propostas à luz das prioridades

estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

a) Autorização Legislativa

A segunda fase compreende a tramitação da proposta do orçamento no Poder Legislativo, em que as estimativas da receita são previstas, as alternativas são avaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e, por votado e autorizado.

b) Programação e Execução

O orçamento é programado, isto é, são definidos os cronogramas de desembolso - ajustando o dispêndios às sazonalidades da arrecadação, - executado, acompanhado e parcialmente avaliados por mecanismos de controle interno (controladorias) e inspeções realizadas por órgão de controle externo (como os tribunais de contas).

c) Avaliação e controle

Ocorre junto à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais. Estes são apreciados e auditados por órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunais de Contas) e as contas julgadas pelo Parlamento.

2. O conflito distributivo e as escolhas orçamentárias nas políticas públicas

A análise do orçamento é fundamental para compreender a trajetória das políticas públicas e os conflitos orçamentários e alocativos, em outras palavras: por que algumas políticas públicas recebem mais recursos e outras não? Como afirma Giacomoni (2010) é a análise do orçamento que permite compreender se uma política é de fato prioridade ou não para um governo.

Duas premissas fundamentam este ponto. A primeira é que o orçamento público é objeto de conflitos distributivos entre distintos atores e os seus interesses. Coalizões políticas com os seus diferentes atores quando chegam ao governo expressam suas preferências na alocação orçamentária. Atores, ideias e instituições

importam no conflito distributivo das políticas públicas (Baumgartner e Jones, 1993; Sabatier, 1993; Kingdom, 2003)

A segunda premissa aponta que essa disputa não ocorre no vazio - diferentemente, é afetada por regras de formatação orçamentária que expressam motivações de determinados atores. Além disso, escolhas prévias criam constrangimentos institucionais, reduzindo a margem de escolha dos governos presentes (Skocpol, 1992; Pierson, 1993). No Brasil isso ficou evidente nos desenhos dos grandes sistemas nacionais de políticas públicas que “amarrou” os três entes federativos no financiamento e implementação de políticas públicas, notadamente no caso da saúde, educação e assistência social (Arretche, 2002; Souza, 2004; Abrucio, 2015).

Estes dois pontos serão abordados nas seções seguintes. Porém, cabe ressaltar que a ampliação do gasto social - que produziu a redução das desigualdades sociais - conviveu com a regressividade da arrecadação tributária calcadas em impostos indiretos e sobrepostos, junto com uma tímida e regressiva taxaço da renda e do patrimônio no país, contraditória com a redução de desigualdades, como argumentaram vários trabalhos que analisaram diferentes aspectos e subperíodos (Fagnani, 2019; Fandino e Kerstenetzy, 2019; Silveira, 2012)

2.1 Os atores e os seus interesses na alocação do orçamento

A forte pressão da sociedade civil desde o final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980 para a democratização da discussão sobre alocação de recursos públicos resultou no aumento de processos e práticas participativas e, conseqüentemente, na ampliação de grupos de interesses, movimentos e partidos na negociação orçamentária.

Eder Sader (1988) em seu célebre livro “Quando novos personagens entram em cena” destaca como o surgimento do novo sindicalismo (tendo o ABC como ápice), os movimentos populares urbanos (com destaque para a saúde) e o movimento de educação se organizaram politicamente para reivindicar novos direitos e, conseqüentemente novas políticas públicas. A sociedade civil passa a

pautar o Congresso nacional no avanço de agendas e tem no processo constituinte o seu ápice, que culminou na denominada Constituição Cidadã (Avritzer, 2010).

O artigo 196 da C.F colocou a saúde como um direito da população e um dever do Estado e o artigo 197 e 198 estabeleceu as bases para o financiamento público desta política pública. Isso ocorreu muito por conta da ampla mobilização do movimento sanitarista e do movimento popular de saúde (com forte presença na Zona Leste da capital paulista) nas décadas de 1970 e 1980. Tal movimento se organizou em grandes conferências pautando os deputados constituintes da frente ampla democrática (da centro-direita, passando pelo centro até a esquerda). Esta mobilização se refletiu no desenho dos espaços institucionais alocativos, como a criação de Conselhos de saúde nos três entes federativos para decidir a aplicação do recurso público.

Em 1990 foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), resultado desta mobilização de atores. Hoje o Brasil é o único país acima de 100 milhões de habitantes que possui um sistema público e gratuito de saúde.

2.2 As regras institucionais na alocação de recursos

A C.F vinculou parcelas de recursos e estabeleceu regras de gastos em áreas como educação e saúde. A alocação do orçamento público foi se cristalizando em normas constitucionais e infraconstitucionais, reduzindo o espaço de conflito e negociação de recursos entre diferentes setores de políticas públicas. Nos anos 1990 e início dos anos 2000 ampliaram-se o número de instâncias participativas como conselhos de políticas setoriais (saúde, educação, crianças e adolescentes e assistência social, entre outros), e os orçamentos participativos, em que se discute a despesa global e a receita.

Essa dinâmica de transformações institucionais, que modifica também os atores, ilustra o que o neoinstitucionalismo histórico (Skocpol, 1992; Pierson, 1993; Hall e Taylor, 2003) denomina de policy feedbacks, situações em que as instituições passam a ser “variáveis independentes” que resultam em mudanças nos atores políticos e sociais em fontes de sua própria resiliência e durabilidade com a passagem do tempo. As vinculações orçamentárias podem ser entendidas, nesta

chave interpretativa, como instituições que, “uma vez adotadas, reestruturam o processo político subsequente” (Skocpol, 1992, p. 57)³

A Constituição ampliou tanto o poder do Legislativo na definição do orçamento como a obrigatoriedade de destinação de recursos para algumas áreas de políticas públicas, como a educação (Castro, 2011) e posteriormente saúde (Faveret, 2003; Bichir, 2018), estabelecendo vinculações de receitas de impostos federais, estaduais e municipais.

Os principais marcos dessa vinculação - que serão abordados na próxima seção - foram estabelecidos no artigo 212 da C.F que aumentou de 13% para 18% da receita de impostos da União e manteve a destinação de 25% dos impostos e transferências estaduais e municipais para a educação e na Emenda Constitucional 29/2000 que determinou a aplicação mínima de 15% das receitas de impostos dos municípios, e 12% das receitas dos estados e 15% da União.

2.3 O contexto político e econômico das escolhas orçamentárias

No cenário internacional, os anos 1990 foram de ajuste e reforma orçamentária em diversos países. Pressionado pela instabilidade monetária e por elevado endividamento externo, o governo brasileiro buscou se adequar aos novos paradigmas fiscais internacionais, voltados principalmente à redução da participação do Estado na economia, ao controle do endividamento e à solvência dos orçamentos públicos.

O Plano Real, implementado a partir de 1993/1994 pelo então ministro da Fazenda/Economia e depois Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, foi exitoso em reduzir a inflação. mas a estratégia adotada para isso elevou o

³ Recentemente um conjunto de pesquisadores do CEBRAP liderados pelo sociólogo Adrian Gurza Lavalle têm debatido como a interação dos atores sociais (movimentos sociais) nos espaços institucionais têm alterado a sua identidade. Eles partem do conceito de “fit” (encaixe) que a cientista política norte-americana Theda Skocpol (1992) formulou. Esta interação em espaços porosos do Estado, como os conselhos, criam uma mútua constituição, fazendo com que os atores estatais e os atores sociais tenham a sua identidade e características modulados pela interação.

Há outro grupo de pesquisadores vinculados ao NEPAC (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ação Coletiva) da UNICAMP, sendo liderado pelo professor Wagner Romão e a professora Luciana Tatagiba, que tem debatido como os movimentos sociais atuam nas franjas estatais, dentro dos conselhos de políticas públicas, e quais são os repertórios (Tilly, 2014) usados pelos movimentos sociais para disputar a alocação orçamentária.

endividamento público e o desequilíbrio do setor externo da economia (Santos, 2000).

Depois de uma primeira fase (1994-1998) em que o combate à inflação esteve concentrado na estratégia de âncora cambial e juros reais elevados, o desequilíbrio no setor externo, que enfrentou sucessivas crises (México, 1994; Ásia, 1997; Rússia, 1998), pressionou o governo a desvalorizar o câmbio no início de 1999.

A partir desse momento, e no quadro de um acordo com o Fundo Monetário Internacional, a ênfase se deslocou para o ajuste fiscal. As dívidas dos entes subnacionais foram federalizadas (começando em 1997) e a União passou a decidir sobre o endividamento deles. Foram adotadas as metas de superávit primário, regras de controle sobre déficit e a dívida de estados e municípios, e limites para a despesa de pessoal. Essas medidas foram posteriormente consolidadas na LRF.

Esse ajuste dos anos 1990, iniciado com o Plano Real e consolidado na LRF em 2000, expressou uma orientação dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e definiu um novo equilíbrio político na federação, com concentração de poder na União.

O governo Lula, iniciado em 2003, deu continuidade à política do governo anterior, mas sinalizou uma mudança importante nas políticas de redistribuição de renda com a criação do Bolsa Família (Silva, 2007) e, no final de seu primeiro mandato, com a instituição de uma regra de aumento real do salário mínimo, de acordo com a variação real do PIB de dois anos atrás.

A política de valorização do salário mínimo respondeu por 73% da redução da desigualdade de renda observada entre 1990 a 2014 (antes do golpe parlamentar) (Brito, 2015).

Em 2006, o governo federal anunciou um aumento de investimentos em infraestrutura e criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com recursos federais e execução em parte a cargo de estados e municípios. A participação dos entes subnacionais na programação do PAC requer contrapartidas, aprovação prévia de projetos, liberação de recursos em função da execução das

obras, entre outras regras, o que mantém na União o poder decisório e o controle sobre a utilização descentralizada de recursos (Peres, 2020).

3. As escolhas orçamentárias e os conflitos distributivos no processo de descentralização das políticas públicas

No Brasil a temática de descentralização é marcada, em sua maioria, por duas grandes perspectivas que se complementam, a descentralização fiscal e as políticas sociais. O país é muitas vezes considerado o mais descentralizado do mundo (Arretche, 2009; Abrucio, 2005), o que possui forte correlação com sua estrutura federativa particular.

Com efeito, a compreensão da dinâmica das relações federativas é praticamente um pré-requisito para a análise do processo descentralizador brasileiro, tendo em vista seus impactos na divisão de responsabilidades e recursos entre os níveis de governo e, por conseguinte, no funcionamento dos programas governamentais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Os níveis de governo — União, estados e municípios e o distrito federal, que acumulam competências estaduais e municipais — possuem eleições para cargos executivos e legislativos, significativa autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias.

Teoricamente, o federalismo pode ser dividido em dois tipos: competitivo e cooperativo. O primeiro consiste na distribuição de competências entre as esferas de governo de modo a preservar a autonomia e a competição nas atribuições de determinada área da política pública (Franzese e Abrucio, 2009). Um exemplo é a política tributária no Brasil, que propicia certa discricionariedade aos estados ao mesmo tempo que gera situações competitivas, como a chamada guerra fiscal.

No sentido oposto, o padrão cooperativo envolve a repartição de atribuições entre os entes com vistas a atuarem conjuntamente na formulação e implementação da política (Almeida, 1996; Souza, 2005; Franzese e Abrucio, 2009). Esse modelo se aproxima do proposto para a gestão das políticas sociais no texto constitucional, que define em seu art. 23 competências comuns para União, estados e municípios em importantes áreas como da saúde, assistência social, educação e combate à pobreza, entre outras

Em suma, a Constituição de 1988 institui um processo de descentralização dos serviços públicos básicos mediante a definição de macro responsabilidades. A partir de então, cada área necessitava desenvolver os mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de modo a colocar em prática os pressupostos constitucionais. Não se trata de um processo automático do tipo top-down. Cada política requer uma estratégia de implementação que coordena as relações intergovernamentais, pautadas em adesão, barganhas e estratégias de indução (Arretche, 2004).

O trabalho seminal de Marta Arretche (2000) traça uma análise compreensiva dos fatores que influenciam o grau de descentralização de determinadas políticas sociais. Para tanto, a autora considera três variáveis de tipo institucional: 1) o legado das políticas prévias; 2) as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e; 3) a engenharia operacional inerente à prestação. Como resultado, Arretche retrata que o processo de implementação da descentralização no Brasil não foi espontâneo e nem homogêneo. Trata-se de um processo com diferentes resultados, mas que é possível compreender sua lógica.

3.1 Relações intergovernamentais

O tema das relações intergovernamentais vem ganhando progressiva relevância no debate sobre as políticas públicas no Brasil e, em especial, sobre as ofertas no campo social. O contexto institucional para a produção de políticas sociais tornou-se mais complexo após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), resultado tanto do novo desenho federativo como da ampliação do compromisso do

Estado com a redução da desigualdade social e territorial e a garantia de patamares mínimos de bem-estar.

A maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais respondeu ao um modelo de descentralização que alçou os municípios ao status de ente federado e distribuiu competências aos três níveis de governo, mas acolhendo o princípio de responsabilidades compartilhadas para a oferta em um mesmo território. Contribuíram ainda para o progressivo destaque dado ao tema das relações intergovernamentais, as exigências crescentes de aprimoramento da gestão pública bem como o reconhecimento da importância dos serviços sociais para a qualidade de vida da população e para a redução da desigualdade, ambos centrais para o padrão e dinâmica do desenvolvimento econômico nacional.

Os estudos sobre federalismo vêm revelando como a mobilização da autoridade normatizadora e financiadora da União nas políticas sociais fortaleceu sua capacidade de coordenação (Arretche, 2004; 2011; Vazquez, 2012; Machado, 2014).

Os esforços de coordenação intergovernamental ativaram instrumentos, alterando as relações entre níveis de governo e os arranjos institucionais nas diferentes políticas. Além de instrumentos normativos e financeiros, um variado conjunto de instrumentos de coordenação, incluindo instâncias de negociação e decisão intergovernamental, pactuações nacionais sobre estratégias e prioridades, disseminação de formação, fluxos de informação e sistemas de monitoramento e controle, foi sendo adotado, modificando a dinâmica das interações intergovernamentais e a forma de produção das políticas sociais. Isto permitiu maior integração, ampliação da convergência na implementação e redução das incertezas quanto aos custos de execução, encurtando as desigualdades seja em gestão, financiamento e gasto, seja em disponibilidade das ofertas sociais e em seus resultados.

Tratando especificamente do processo de descentralização das políticas sociais no caso brasileiro, a literatura destaca que a existência de recursos disponíveis ao governo federal tem fortalecido sua posição privilegiada no que diz respeito à tomada de decisão, quando comparado aos outros dois níveis de

governo. Para Arretche (2012), na maioria das políticas sociais do país, o poder decisório sobre o desenho da política (*policy decision-making*) tem estado, cada vez mais, a cargo do governo federal, ficando os outros níveis de governo com a execução da política (*policy making*). Assim, algumas políticas são descentralizadas às subunidades governamentais apenas no que se refere às suas respectivas execuções (sendo mantido, no âmbito do governo central, o controle decisório sobre o desenho da política), ao passo que outras são descentralizadas também com relação à autoridade decisória (garantindo maior autonomia aos estados e aos municípios no que diz respeito aos processos de (re)desenho das propostas a serem implementadas), acolhendo dinâmicas distintas em relações intergovernamentais.

3.2 As políticas de assistência social, educação e saúde

A expansão das ofertas em políticas sociais foi uma das mais significativas alterações no Estado brasileiro ao longo das últimas três décadas, com repercussões relevantes para a sociedade em sua dinâmica de desigualdade social e territorial, e implicações para as relações intergovernamentais e a dinâmica federativa nacional.

Contornando tendências dispersivas que pareciam emergir do novo arranjo federativo, do sistema fiscal assentado em ampla descentralização de receitas, e do sistema partidário altamente fragmentado, o governo federal pôde concentrar autoridade decisória nas políticas sociais. Ele mobilizou recursos institucionais para limitar a autonomia decisória dos governos subnacionais em questões tributárias, bem como na definição de patamares e de prioridades do gasto público (Arretche, 2004). O governo federal pôde ainda mobilizar autoridade normativa para regular políticas sociais, mesmo que em intensidade variada, e alocar recursos fiscais que, transferidos na forma de incentivos financeiros, atuaram na indução de preferências e decisões dos governos subnacionais (Arretche, 2010; Vazquez, 2014).

Neste contexto, a institucionalidade das políticas sociais sofreu expressivas mudanças. A criação dos chamados sistemas únicos nas políticas de saúde e de assistência social foi acompanhada, na política de educação, por esforços em favor da integração entre níveis de governo. O fortalecimento da gestão e das ofertas

públicas, observado até meados dos anos 2010, resultou dos novos arranjos institucionais onde a coordenação intergovernamental avançou baseada em forte regulação nacional, incentivos financeiros federais e parâmetros nacionais de oferta. A afirmação do poder decisório do governo federal foi acompanhada pela mobilização do diálogo federativo e pela adesão subnacional a objetivos, estratégias, padrões e métricas referentes à oferta e garantias de acesso, e incluindo progressivamente aspectos referentes à resolutividade da ação pública. O andamento da pauta da coordenação intergovernamental foi impulsionado pela agenda das desigualdades inter e intrarregionais, que tensionaram o diálogo e as negociações federativas e impactaram na engenharia de financiamento, na regulação de serviços públicos e seus parâmetros nacionais para a oferta e resultados.

3.3 A trajetória da vinculação de recursos para a consolidação do SUS

É fundamental ressaltar a importância que a vinculação de recursos dos governos subnacionais para a política de saúde teve no processo de consolidação do SUS, atuando como relevante instrumento de coordenação, juntamente com os repasses regulares e automáticos.

As vinculações constitucionais foram fundamentais para ampliar a participação dos outros níveis de governo no financiamento da saúde e para garantir os recursos necessários às contrapartidas das esferas subnacionais no financiamento dos programas definidos como prioritários pelo gestor federal.

Neste sentido, ainda que a vinculação de recursos preveja gastos mínimos para os três níveis de governo, são as obrigações de gastos municipais e estaduais que oferecerão as contrapartidas necessárias ao recebimento dos repasses para implementação das políticas prioritizadas, exercendo importante papel como instrumento de coordenação do SUS. Não obstante, a vinculação de recursos da União também foi importante para garantir o montante de recursos gastos em saúde por esta; parte deles transferidos aos estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988, ao criar a seguridade social, estabeleceu que esta seria financiada com recursos da União, dos estados e dos municípios, oriundos de impostos e de contribuições sociais, conformando assim o orçamento da seguridade social (OSS).

A Emenda Constitucional no 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu, limites mínimos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde para as três esferas de governo: estados e municípios deveriam destinar para a saúde o equivalente a 12% e 15% respectivamente, de suas receitas de impostos e transferências constitucionais e legais – regra ainda em vigência. A Emenda Constitucional 86/2015 (emenda do orçamento impositivo) estabeleceu o patamar mínimo de gastos em saúde aplicado pela União em 15% da Receita Corrente Líquida).

Esta nova forma de vinculação teve vigência de um exercício, tendo sido modificada pelo Novo Regime Fiscal (EC no 95/2016), que congelou os gastos primários do governo federal por vinte anos.

3.4 O sistema nacional de assistência social

A assistência social enquanto política nacional implementada com esforços conjuntos dos três entes federativos é uma experiência recente no Brasil. Até a década de 1990, a predominância das instituições de filantropia e das obras assistenciais somada à frágil regulação pública tornava fluida a identificação de responsabilidades e conteúdos das ofertas e demarcava a subsidiária ação do Estado face ao campo privado (Mestriner, 2001; Stuchi, Paula e Paz, 2011).

A tradição de isenções e subvenções públicas às entidades assistenciais, organizada no nível federal com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, definiu um modelo de primazia da ação privada e de sua autorregulação. Sequer a atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição pública nacional de assistência social, alterou tal trajetória. Em que pese implementar programas e serviços para a população de baixa renda, a LBA, criada em 1942, deu seguimento à política de distribuição de subvenções

O reconhecimento da responsabilidade pública no campo assistencial emergiu no bojo do movimento de fortalecimento do Estado em sua função protetiva e distributiva, no contexto da redemocratização. A Carta Constitucional não apenas afirma a política de assistência social como integrante do campo dos direitos sociais como orienta para um modelo de gestão descentralizado e participativo, com responsabilidades compartilhadas entre os níveis de governo, cabendo à esfera federal a coordenação e a normatização.

A regulamentação realizada por meio da Loas, em 1993, detalhou o arranjo intergovernamental que deveria conduzir a institucionalidade da política: determinou que as ações das três esferas de governo deveriam ocorrer de forma articulada (art. 11) e reconheceu o protagonismo de estados e dos municípios no processo de descentralização político-administrativa (art. 5o).

O arranjo de financiamento do Suas seguiu, portanto, o princípio da corresponsabilidade federativa na provisão da política assistencial, presente na Constituição e reafirmada na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). O padrão de financiamento pressupunha a responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos. Se os pisos configuravam a corresponsabilidade financeira do governo federal, eles não prescindiam do chamado cofinanciamento, com o aporte de recursos próprios das esferas estadual e municipal. Assim, para efetivar o direito à assistência social e o acesso a seus serviços, foi organizado um modelo de financiamento que pressupõe a ação concertada e a responsabilidade partilhada no gasto envolvendo as três esferas de governo.

Cabe lembrar que além dos pisos destinados ao cofinanciamento dos serviços, o arranjo de financiamento do Suas incorporou transferências federais relacionadas ao desempenho da gestão, orientando-se pela lógica de resultados. Estas começaram com os incentivos à gestão do Programa Bolsa Família (PBF), através do **Índice de Gestão Descentralizada (IDG) do PBF (IDG-PBF)**, e depois alcançou a gestão do próprio sistema (IGD-Suas).

Importante ressaltar o objetivo diferenciado de coordenação federativa envolvido nessas transferências: o fortalecimento e aprimoramento da gestão, bem como a orientação voltada para metas e resultados.

O incentivo financeiro operado por meio do IGD-PBF foi criado em 2006 com o objetivo de promover a articulação federativa e intersetorial na gestão do PBF e, conseqüentemente, aprimorar a gestão descentralizada do programa (Licio, 2012).

Este indicador mensura e remunera o desempenho municipal e estadual nas atividades de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, a partir de resultados previamente definidos para a gestão do programa em dois campos: o cadastramento de beneficiários e o controle das condicionalidades de saúde e educação. Portanto, o IGD é orientado pela contratualização prévia de resultados. Quanto melhor o desempenho dos entes, mais elevado é o índice, e maior é o recurso transferido por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os respectivos fundos municipais e estaduais de assistência social. Os recursos devem ser aplicados nas atividades envolvidas na gestão do PBF, seja na assistência social, ou nas áreas de saúde e educação, responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades.

3.5 Política de Educação Básica

Na educação, o desafio de coordenação federativa é mais sensível que nas demais políticas universais, dado que sua organização pressupõe a coexistência de sistemas independentes, distribuídos entre os três níveis de governo, e que devem atuar mediante um regime de colaboração. A adoção de um sistema múltiplo – e não único, como no caso da saúde e assistência social – aporta desafios peculiares. A Constituição Federal não detalhou inicialmente o arranjo institucional adequado para compatibilizar autonomia e colaboração e também não forneceu instrumentos adequados para tanto.

Embora tenha previsto a elaboração de um Plano Nacional de Educação que integrasse as ações do poder público em torno de objetivos comuns (art. 214), o texto constitucional original não atribuiu claramente ao governo central uma competência coordenativa, reservando para este a atribuição de normatização geral e a prestação de assistência técnica e financeira aos entes federados para

atendimento à escolaridade obrigatória – então considerada apenas o ensino fundamental.

Um primeiro período, iniciado com a Emenda Constitucional (EC) no 14/1996, teve como objetivo assegurar a universalização do ensino fundamental, no qual a coordenação federal ganhou suas bases normativas por meio de duas alterações principais: i) a maior definição das responsabilidades dos três níveis de governo na gestão da política; e ii) a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), importante instrumento de coordenação criado a partir de mudanças nos critérios de repartição de receitas com vistas a reduzir desigualdades no gasto por aluno. A coordenação implementada pela União a partir de então teve como foco a criação dos fundamentos normativos para sua atuação num campo até então dominado pelos governos subnacionais.

Além de alargar a responsabilidade da União, a EC no 14/1996, substituiu, na parte das competências municipais, o ensino pré-escolar por educação infantil – que envolve também o segmento de creches destinadas ao público de 0 a 3 anos de idade – e introduziu dispositivo relativo à competência dos estados e do Distrito Federal (não contemplados explicitamente no arranjo federativo de 1988), repetindo a fórmula da atuação prioritária, dirigida, neste caso, ao ensino médio. O ensino fundamental apareceu enfim como competência simultânea de estados e municípios.

No segundo período, iniciado com a EC no 53/2006, a reforma ampliou seu foco para a educação infantil e o ensino médio, expandindo os critérios de financiamento do Fundef para toda a educação básica, na forma do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**.

Todavia, diferentemente do seu antecessor, este fundo não se propunha, naquele momento, a assegurar a universalização da educação básica, remetendo ao Plano Nacional de Educação a definição das respectivas metas de universalização. Coube à EC no 59/2009 tornar a educação básica obrigatória ampliando, para tanto, o aporte de recursos da União – mediante a desvinculação

das receitas da União. Nesse segundo período, a União passou a ocupar um papel mais central na coordenação da política, diversificando e ampliando os instrumentos de coordenação federativa que já haviam sido mobilizados no período anterior e ampliando sua função supletiva e redistributiva na condução de uma política nacional.

Ao atribuir a responsabilidade pela função redistributiva e supletiva em relação aos demais sistemas de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, a reforma de 1996 estava, efetivamente, incumbindo ao governo central coordenar a atuação dos entes federativos em direção aos objetivos da educação nacional.

A reforma de 1996 introduziu, enfim, um novo mecanismo de coordenação, destinado a organizar a repartição dos recursos destinados à educação: o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. O Fundef vigorou por dez anos (1997-2006) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sendo composto por um percentual sobre receitas estaduais e municipais. Além de estabelecer critérios para a partilha dos recursos destinados ao ensino fundamental, havia previsão constitucional vinculando parte destes recursos aos gastos classificados como de manutenção e desenvolvimento do ensino e remuneração de docentes. A repartição por matrícula garantia maior uniformidade no volume de gastos e a subvinculação, que direcionava a alocação destes a determinados objetivos, tendiam a reduzir as desigualdades em cada estado e garantir convergência de ações entre os governos subnacionais. Já para reduzir a desigualdade na capacidade de gastos entre os diferentes estados e regiões, estabeleceu-se que, a cada ano, a União complementaria os recursos dos fundos dos estados que não atingissem o valor mínimo de gasto por aluno. Vale notar que o Fundef foi criado no mesmo ato em que se atribuiu à União a responsabilidade de garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (EC no 14/1996) mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Entretanto, esse mecanismo complexo de fundos para repartição dos recursos alterou apenas parcialmente a posição da União em relação ao financiamento da política.

No campo infraconstitucional, o período é marcado pela promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).¹³ A lei introduziu a concepção de educação básica e aprofundou o tema da organização da educação nacional, estabelecendo incumbências para União, estados, municípios, estabelecimentos de ensino e docentes, reafirmando o regime de colaboração e assegurando aos sistemas de ensino liberdade de organização. O texto da lei é mais contundente que o da CF de 1988 ao atribuir à União – neste caso expressamente – a coordenação da política nacional de educação. Além disso, a LDB dá substância ao conceito de equalização de oportunidades mencionado na EC no 14/1996 ao determinar que a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabeleça padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, direcionando a ação supletiva e redistributiva à correção de disparidades de acesso e qualidade de ensino (arts. 74 e 75). Se a LDB não chegou a racionalizar a ação conjunta dos entes federativos nem avançar na construção de um sistema orgânico ou de estruturas para concertação de ações,¹⁴ ela teve o mérito de definir melhor as responsabilidades de cada ente e explicitar o papel da União na coordenação da política, com ênfase no padrão mínimo de oportunidades educacionais baseado no custo aluno-qualidade (art. 4º, IX). Esse instrumento, entretanto, foi e continua sendo objeto de intensos embates entre gestores e a comunidade educacional, não tendo sido implantado até hoje.

Considerações Finais

Os conflitos distributivos estão no centro do debate orçamentário. É possível analisar e compreender as prioridades de um Estado por meio de suas escolhas orçamentárias. Como visto ao longo do texto, após a Constituição de 1988 o Brasil priorizou no orçamento escolhas na área das políticas sociais

Referências

FAGNANI, Eduardo. (2019), “Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”. *A Reforma Tributária Necessária*, p. 19-41.

JACCOUD, Luciana & VIEIRA, Fabiola Sulpino. (2018), “Federalismo, Integralidade e Autonomia no SUS: Desvinculação da Aplicação de Recursos Federais e os Desafios da Coordenação”. *Texto para discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro, Ipea

LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick. (2012), “A ação pública abordada pelos seus instrumentos”. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9, 18: 19-44.

Peres, U. D., & Santos, F. P. dos .. (2020). GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 35(103), e3510307. <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>

MEDEIROS, Marcelo & SOUZA, Pedro. (2013), “Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil”. *Texto para discussão nº 1844*. Rio de Janeiro, Ipea

PIERSON, Paul. (1993), “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, 45, 4: 595-628.

SEGATTO, Catarina Ianni & ABRUCIO, Fernando Luiz. (2016), “A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros”. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, 21, 65: 411-429, jun.

SKOCPOL, Theda. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers* Cambridge, MA, Harvard University Press.