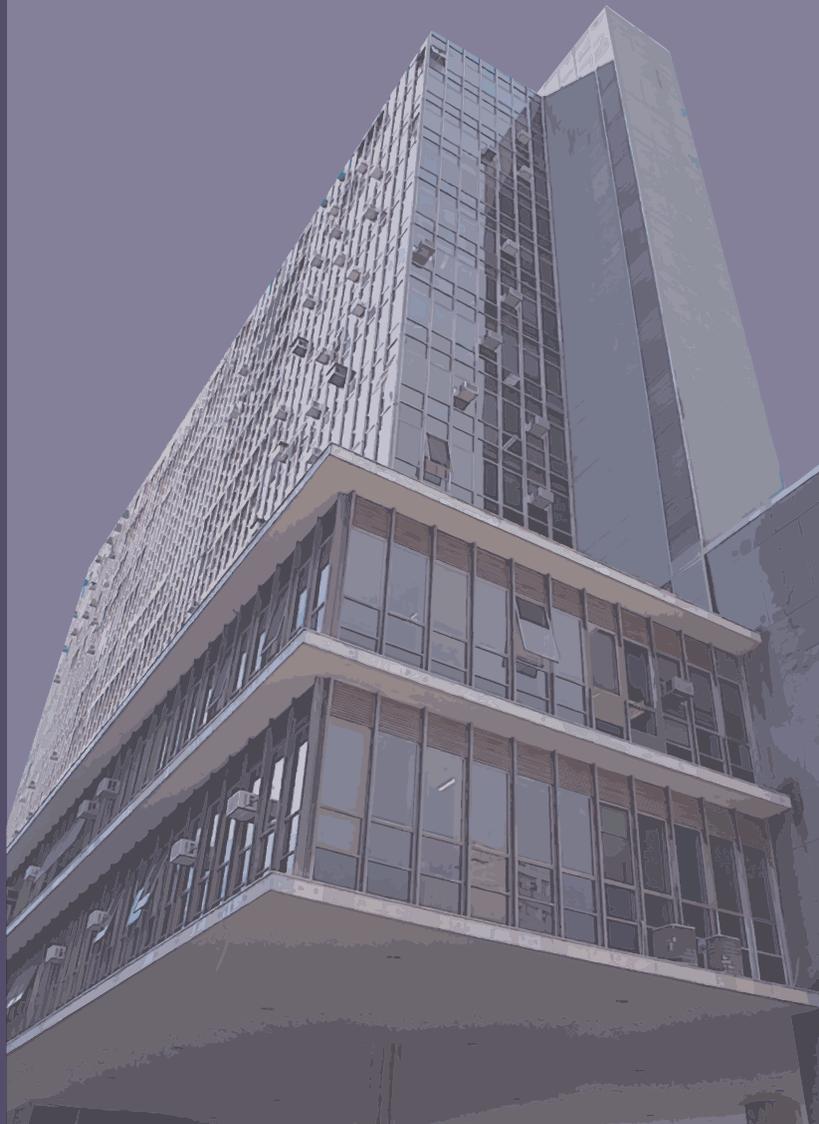




# Revista Parlamento e Sociedade



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**



## **Mesa**

**2016**

**Presidente**

Antonio Donato (PT)

**1º Vice-Presidente**

Milton Leite (Democratas)

**2º Vice-Presidente**

Edir Sales (PSD)

**1º Secretário**

Adolfo Quintas (PSD)

**2º Secretário**

Adilson Amadeu (PTB)

**1º Suplente**

George Hato (PMDB)

**2º Suplente**

Eduardo Tuma (PSDB)

**Corregedor Geral**

Dalton Silvano (Democratas)

Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**





# Revista **Parlamento e Sociedade**

v.4 n.7 julho-dezembro 2016

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.4	n.7	p.1-152	jul.-dez. 2016
-----------------------------	-----------	-----	-----	---------	----------------

A Revista **Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

**Secretaria e Redação**

Escola do Parlamento  
Câmara Municipal de São Paulo  
Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100  
13º andar, 1302A  
São Paulo - São Paulo - CEP 01319-900

**Solicita-se permuta**

e-mail: revista@camara.sp.gov.br  
versão eletrônica: www.camara.sp.gov.br

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal - SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.**  
**- Vol. 4, n. 7 - (2016). - São Paulo : CMSP, 2013-**  
**Semestral**  
**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)**  
**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade**  
**ISSN 2318-4248**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos**  
**3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# Revista Parlamento e Sociedade

## Expediente

<b>Editor Presidente</b>	Christy Ganzert Pato
<b>Editor Científico</b>	Antonio Rodrigues de Freitas Junior
<b>Editor Executivo</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
<b>Conselho Editorial</b>	Christy Ganzert Pato, Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Antonio Rodrigues de Freitas Jr., Carolina Cutrupi Ferreira, Fabio Pierdomenico, Gustavo Costa Dias, Lara Mesquita Ramos
<b>Comitê Científico</b>	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV)
<b>Equipe Editorial</b>	Catuí Côrte-Real Suarez, Cely Costa Aguiar, Fatima Thimoteo, Márcio Tadeo Tanabe, Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Transcrição</b>	Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão – SGP.4
<b>Fotografia da capa</b>	Acervo iconográfico da CMSP – CCI.1
<b>Revisão</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3
<b>Impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado S/A - IMESP
<b>Tiragem</b>	2 mil exemplares



# Sumário

9 Editorial

## **Dossiê Financiamento de Políticas Públicas**

13 Apresentação

Edinei Arakaki Guskuma, Roberto Tadeu Noritomi e Simone Fantucci

15 Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo

Fábio Pereira

33 Sistema de Saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão

Maria Luiza Levi

65 Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes

Ursula Dias Peres

103 Financiamento e política pública de assistência social

Aldaiza Sposati

## **Artigos**

121 Constituição, Direitos Sócio-Econômicos e Alternativas Institucionais: A Perspectiva Experimentalista

Carlos Sávio Teixeira e Vitor Pinto Chaves



# Editorial

A Escola do Parlamento apresenta o sétimo número da Revista Parlamento e Sociedade, publicada semestralmente, e que objetiva promover discussões e reflexões sobre aspectos da vida social e política nacional, enfocando, sempre que possível, o Poder Legislativo na vida brasileira e sua interface com as políticas públicas.

Neste volume, apresentamos o *Dossiê Financiamento de Políticas Públicas*, resultado de um ciclo de seminários promovido pela Escola do Parlamento em parceria com a Consultoria Técnico-Legislativa das Áreas Sociais da Câmara Municipal de São Paulo (SGP.52).

A riqueza e a pertinência dos debates levaram à necessidade de uma consolidação mais sistematizada dos inúmeros conceitos e questões debatidos ao longo dos encontros, ao que, a convite da Escola do Parlamento, os professores produziram os presentes artigos, de síntese e aprofundamento do rico embate de ideias apresentado. O presente dossiê visa disponibilizar, a um público mais amplo, um material cuja densidade reflexiva lhe permite apresentar-se como indispensável para uma inserção em tão complexo tema. Esperamos que os artigos auxiliem os leitores a melhorarem sua compreensão sobre as formas pelas quais as políticas sociais são financiadas pelo poder público, a origem dos recursos, as limitações impostas pela legislação e os desafios enfrentados pelos gestores públicos.

Neste volume também apresentamos o artigo “Constituição, Direitos Socioeconômicos e Alternativas Institucionais: A Perspectiva Experimentalista”, de autoria do professor Carlos Sávio Teixeira, da Universidade Federal Fluminense, e do Procurador Federal Vitor Pinto Chaves, que o submeteram conforme as regras da política editorial da Revista, tendo sido aprovado para publicação pelo nosso corpo de pareceristas anônimos. Nesse artigo os autores analisam o ideário que passou a dominar o Direito Constitucional brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988 e argumentam que as visões que monopolizaram o debate sobre a capacidade de realização do Estado Social são insuficientes. Após cuidadosa análise do quadro institucional brasileiro, os autores propõem um caminho institucional pelo qual as promessas da Constituição de 1988, principalmente as referentes aos direitos socioeconômicos, possam ser cumpridas.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

Conselho Editorial



Dossiê

**Financiamento de  
Políticas Públicas**



# Apresentação

Edinei Arakaki Guskuma,  
Roberto Tadeu Noritomi  
e Simone Fantucci<sup>1</sup>

Uma das características de uma Consultoria Técnico-Legislativa quando se faz expressar a partir de produções técnicas é a sua postura propositiva, fato que traz ao Parlamento a possibilidade de construção de uma agenda e/ou o seu próprio aprimoramento.

A Consultoria Técnico-Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo no cumprimento de suas atribuições, qual seja, a de subsidiar tecnicamente as decisões dos parlamentares municipais, provendo qualidade aos trabalhos processados no Legislativo e às atividades diretamente ligadas às Comissões de Mérito, também se dedica à elaboração de artigos, à realização de seminários e de estudos internos, acerca de temas relevantes ao interesse público.

Com o propósito de aprofundar os conhecimentos sobre determinado aspecto das políticas públicas, a Consultoria Técnico-Legislativa das áreas sociais iniciou uma série de seminários internos com o intuito de socializar conhecimento entre os componentes da equipe. Encerrada a primeira etapa desse trabalho, surgiu a demanda por ampliar esses seminários e estabelecer contato com profissionais externos que pudessem aprimorar o debate. Desta forma, a Consultoria Técnico-Legislativa das áreas sociais, em parceria com a Escola do Parlamento, realizou um ciclo de debates com o tema “Financiamento de Políticas Públicas” no primeiro semestre de 2016.

Na oportunidade, as palestras foram proferidas por especialistas convidados, cujo conteúdo apresenta-se nesta coletânea de artigos. A preocupação foi trazer especialistas com inserção na área de pesquisa acadêmica e que tivessem experiência na gestão de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo. Para a equipe de consultoria técnica se fazia necessária essa articulação entre o conhecimento científico e a prática administrativa, principalmente para garantir uma reflexão arejada e atual sobre os problemas atinentes à relação entre formulação e execução de políticas.

---

1 Consultores Técnico Legislativos da SGP.52: Assessoria e Consultoria da Área Social

Com o objetivo de introduzir o referido assunto, o primeiro texto, escrito pelo Dr. Fábio Pereira dos Santos, diz respeito ao financiamento das políticas públicas sob a perspectiva da estrutura de receitas e de despesas do Estado brasileiro, aponta a existência de diferentes e possíveis soluções técnicas para as situações de crise no financiamento público, enfatizando a natureza política das decisões em questão.

A Profa. Dra. Úrsula Peres, no segundo artigo, problematiza a temática do financiamento educacional sob a perspectiva normativa, assim como as modificações recentes (PNE 2014-2024) e a análise de indicadores que apontam os desafios desta área.

O texto da Profa. Dra. Maria Luíza Levi levanta questões a respeito da configuração do sistema de saúde brasileiro a partir da divisão das esferas pública/privada e a sua possibilidade de promoção de justiça social mediante esquemas redistributivos.

O artigo da Profa. Dra. Aldaíza Sposati analisa o financiamento da política de assistência social para além dos recursos financeiros e orçamentários ao se debruçar sobre questões que envolvem a alocação destes recursos, a sua presença nos fundos de assistência social e seu modo de gestão, assim como o caráter democrático do uso dos recursos.

Certamente esta Consultoria, a partir dos debates realizados, se aperfeiçoou tecnicamente na área de domínio proposta, mas como expresso anteriormente, os textos apresentados tratam de assuntos inerentes às discussões no âmbito do poder legislativo e da sociedade de forma geral. Assim, a partir destas reflexões, esperamos que esta obra possa contribuir para a promoção do debate relativo ao financiamento das políticas públicas e os seus desdobramentos e impactos na sociedade.

# Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo<sup>1</sup>

Fábio Pereira<sup>2</sup>

Para discutir o financiamento das políticas públicas é preciso partir da atual estrutura de receitas e despesas do Estado brasileiro.

Quais receitas representam as principais fontes de financiamento do Estado brasileiro? Que receitas são essas? Como elas têm se comportado ao longo do tempo? Que impacto isso provoca na distribuição de renda? Que estrutura de receitas é esta que permite o financiamento do Estado brasileiro? Quais são os grandes marcos institucionais que definem a estrutura da despesa? Especialmente, como essas despesas, que são em grande parte vinculadas a determinadas receitas na estrutura legal do Estado brasileiro, impactam o financiamento das políticas públicas municipais?

A estrutura das receitas é definida pelo texto constitucional, varia pouco de município para município. As despesas são muito mais específicas.

Passei dois textos de referência<sup>3</sup> que não vão guiar a apresentação, mas que são textos polares que discutem a situação atual das finanças públicas brasileiras, com visões bem opostas, tanto em diagnóstico – quando se traz um – como em possíveis soluções ou alternativas frente à situação atual que, todos reconhecem, é uma situação de crise, de muita instabilidade e dificuldades no financiamento público, seja do ponto de vista federal ou dos estados e municípios.

Os dois textos têm uma base técnica, são de estudiosos, de professores, de pessoas que têm experiência tanto na academia quanto fora dela, mas oferecem

---

1 *Transcrição editada de apresentação realizada em fevereiro de 2016 durante o Seminário “Financiamento de Políticas Públicas”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*

2 Doutor em Administração Pública pela FGV/SP e Técnico Administrativo da Câmara Municipal de São Paulo.

3 Almeida, Mansueto; Lisboa, Marcos de Barros e Pessoa, Samuel. O ajuste inevitável. Disponível em [https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf\\_2.pdf](https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf_2.pdf) (acesso em 01/03/2016). Salvador, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. *Revista Política Social e Desenvolvimento*. Nº 5. Setembro de 2014. Páginas 14 a 39. Disponível em [https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista05\\_v3.pdf](https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista05_v3.pdf) (acesso em 01/03/2016)

tanto diagnósticos quanto alternativas de soluções radicalmente distintas. A partir daí é fácil ver que não há solução técnica para essa questão.

Assim como na questão do orçamento, mais especificamente das despesas, onde é clássica essa colocação também do ponto de vista das receitas – quando falamos em orçamento, pensamos em despesa, mas, na verdade, é receita e despesa -, a estrutura de receitas é política, ainda que ela não prescindia de uma análise técnica, de uma fundamentação e de um rigor técnico.

Para nós, que trabalhamos no Parlamento na área de assessoria, consultoria, tentando ajudar que o processo legislativo seja de mais qualidade, tenha uma fundamentação melhor, é claro que é sumamente importante que a fundamentação técnica seja sempre perseguida, seja a melhor possível. Realmente é fundamental.

Mas não podemos ter a ilusão de que há uma técnica capaz de resolver dilemas que são políticos. Nossa formulação, nossa análise, ajuda a construir cenários para a decisão, mas a decisão, as opções, são basicamente políticas. E, claro, há consequências políticas, mas que podem ser avaliadas tecnicamente.

Sempre enfatizo que não devemos comprar pelo valor de face nenhuma informação sobre receitas e despesas públicas. Devemos ser céticos em relação às informações, olhar mesmo os dados. Especialmente quando são informações quantitativas, temos de ter muito cuidado.

Por exemplo, é muito comum ouvirmos que no Brasil, nos últimos 20 anos, houve uma dinâmica de corte dos gastos sociais. Mas não é verdade. Os dados dizem que não é verdade. Houve aumento tanto da carga tributária em geral, quanto das despesas com gastos sociais. A partir daí, podemos qualificar. E quando entrarmos nas sessões seguintes do seminário, em Assistência Social, Educação e Saúde, veremos esse aumento, embora diferenciado pelas áreas de políticas (educação cresceu mais; assistência social cresceu bastante; saúde cresceu menos); mas que também houve um aumento do gasto público tanto em saúde, como em educação e assistência social, nos últimos 20 anos. Sem falar em Previdência, em que houve um aumento ainda maior.

Se observarmos os dados, veremos que a grande maioria das receitas federais teve uma elevação significativa, acima da inflação, nesse período. Em Alguns períodos cresceram mais, por exemplo, entre 2004-2005 e 2010-2011; em outros períodos, como de 1995 a 2004 e entre 2012 e 2015, houve menor crescimento, mas em todo esse período houve expansão, tanto da carga tributária como da maioria das receitas. Não foi homogêneo, mas houve aumento.

Esse ponto inicial é importante como método. Quando se discutem políticas públicas, seja qual for a posição político-ideológica, programática – e todo mundo se posiciona, explícita ou implicitamente –, isso não nos exige de olhar com rigor os dados, para fazer afirmações que sejam consistentes. A carga tributária no Brasil era de cerca de 27% do PIB há 20 anos, hoje é pouco mais de 32% do PIB. São cinco pontos do PIB, aproximadamente, de crescimento. É bastante expressivo. Acho que é importante não nos perdermos naquilo que não é discutível, no que não há controvérsias. Não deveria haver controvérsias sobre os números básicos. É claro que, dependendo de onde se olha, como se olha, o mundo é pleno de controvérsias, mas há um campo básico em que é possível se falar da mesma coisa e a partir daí elaborar diferentes posições.

## 1. Diferentes diagnósticos da crise

Diferentes posições políticas apresentam diagnósticos completamente distintos e opostos. Há uma visão de política econômica e de finanças públicas que parte de uma análise que a Constituição de 88 teria criado um sistema de direitos sociais que é incompatível com o orçamento. Esse sistema seria incompatível com um regime sadio e consistente de orçamento público. Esse diagnóstico apareceu no período que se seguiu à Constituição, durante os governos Sarney e o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. A crise fiscal do Estado brasileiro viria dessa contradição: a Constituição criou direitos que não são financiáveis de forma sadia, teria que fazer mágica para custeá-los.

O outro diagnóstico é de que a Constituição criou sistemas de direitos, mas criou também mecanismos de financiamento, e o que inviabilizou o financiamento desses direitos foram as políticas econômicas que se seguiram à sua promulgação, minando a articulação entre direitos e o financiamento público necessário.

O diagnóstico da incompatibilidade entre a Constituição e o orçamento prossegue dizendo que, na verdade, depois de 1988, foram criados novos benefícios, regimes de subsídio, especialmente durante os três últimos governos; que se empurrou a dívida para frente, que decisões foram procrastinadas, deixando para gerações futuras o pagamento dessa conta.

O resultado é que teríamos produzido endividamento durante esses 20, 25 anos desde a Constituição, e que ele chegou a um ponto que não pode mais seguir aumentando; chegou a hora do “ajuste inevitável” e não é um problema conjuntural, é sim estrutural, que decorre do sistema de direitos e financiamentos que a Constituição propôs.

Já o outro diagnóstico afirma o contrário. As políticas econômicas adotadas teriam minado o sistema de financiamento definido pela Constituição. Ele enfatiza a ideia de que foram as despesas financeiras que produziram endividamento. Na visão do texto *O Ajuste Inevitável*, a despesa financeira não é parte do problema, ela sequer aparece no texto, não é mencionada. O Brasil tem um problema fiscal gravíssimo na visão desses autores, mas os impactos da política monetária, da política de juros, sobre a situação fiscal praticamente não é mencionado.

Essas posições polares são as mais representativas do debate. Eu sou um pouco cético em relação às duas. Uma, por divergência ideológica: o texto "*O Ajuste Inevitável*" tem uma visão de que o Estado deve se retirar da atividade econômica e minimiza o papel do Estado na redistribuição de renda.

O outro diagnóstico (Salvador, 2014) falha em reconhecer os problemas e em tratar com rigor os dados; parece que basta vontade política para resolver o problema. Simplificando, a dificuldade seria a despesa financeira: se o país parasse de pagar juros e amortização da dívida estaria resolvida.

Não me parece tão simples, ou já estaria solucionado. Se a dívida não é paga, ninguém empresta para quem não paga dívida. Nem tudo que vale para o setor privado, para cada indivíduo, vale para a economia como um todo, para o financiamento público, mas acho que essa regra vale. Hoje, os juros da dívida pública estão sendo pagos basicamente com novas operações de crédito. Entre 2014 e 2016 tivemos déficit primário, não usamos receita primária para pagar a conta de juros. Se pararmos de realizar operações de crédito é preciso ter receita primária para bancar as despesas. Não é uma coisa tão simples quanto pode parecer.

Se suspendermos o pagamento da dívida pública, suspendemos também as futuras operações de crédito: não vamos poder mais nos financiar com dívida. Mesmo que no curtíssimo prazo ficássemos em melhor situação, com recursos para o gasto social, esse recurso acabaria rapidamente. E ficaríamos com um Estado sem capacidade de financiamento, de endividamento.

A despesa pública não pode crescer indefinidamente. A despesa com a previdência social, por exemplo, não pode continuar crescendo à mesma velocidade observada nos últimos anos. E, além disso, gastar mais 10% do PIB com educação, mais 15% da Receita Corrente Líquida para a saúde, mais x% para assistência social, y% para cultura.

Não cabe no orçamento porque a soma das partes, infelizmente nesse caso, tem que ser igual ao todo. Não conseguimos abolir a lei da gravidade nem criar

essa possibilidade da soma das partes ser maior que o todo. Esse diagnóstico simplifica o problema, como se bastasse vontade política e, com ela, se produziria, automaticamente, crescimento econômico.

Não podemos aumentar indefinidamente a carga tributária, e teremos problema de financiamento mesmo que paremos de pagar os 5% a 6% que pagamos, anualmente, de juros reais. No Brasil, a carga tributária tem sido razoável, apesar de muito mal distribuída. Poderíamos aumentá-la? Sim. Poderíamos chegar a 50% do PIB? Não sei, mas isso precisa ser considerado. Qual é o limite da carga tributária num país como o Brasil? Um limite que não produza distorções que se voltem contra o próprio aumento da carga tributária. Não sabemos qual é ele. Há países europeus que têm 50% de carga tributária, como a Dinamarca, a França; outros países desenvolvidos (Estados Unidos e Japão, por exemplo) têm carga tributária semelhante ou menor do que a do Brasil, que está por volta de 32% do PIB.

E essas alternativas têm implicação do ponto de vista do crescimento econômico. Cada um dos diagnósticos deriva um prognóstico. O texto de extração mais liberal, de redução do papel do Estado, diz que a situação de crise fiscal e o aumento explosivo do gasto público estão na raiz do baixo crescimento econômico, da estagnação, etc. Nos últimos dez, doze anos, o crescimento econômico foi maior do que na década anterior. Não parece haver uma relação direta, unívoca, entre aumento da carga tributária, aumento do gasto público ou crise fiscal, e baixo crescimento.

Tivemos períodos razoavelmente longos de aumento da carga tributária, de aumento do gasto público e aumento do crescimento. Depende mais de conjunto da economia. Com desemprego alto, recursos não utilizados na economia, na sociedade, o gasto público sendo usado para mobilizar esses recursos pode redundar em crescimento econômico. Já em uma situação de pleno emprego, com o nível de capacidade instalada da economia chegando ao limite, pode chegar um ponto em que o aumento do gasto público pode ser contraproducente do ponto de vista do crescimento econômico, pode provocar inflação, pode provocar incertezas quanto à sustentabilidade do gasto e eventualmente retrair o próprio investimento, o crescimento econômico.

Não há um diagnóstico e uma solução que se aplique a todas as situações. Em uma determinada conjuntura, quando você tem fatores não mobilizados, o gasto público serve para mobilizar esses fatores ociosos. Especialmente se temos trabalhadores que não estão trabalhando, é importante, seja do ponto de vista social seja do ponto de vista econômico, adotar políticas que mobilizem essa força

de trabalho. Em pleno emprego, com esgotamento da capacidade instalada, com baixo nível de investimento, o aumento do gasto público, especialmente do gasto corrente não necessariamente vai redundar em aumento do crescimento econômico. Talvez redunde em mais inflação.

## 1.2. O diagnóstico da crise estrutural das finanças públicas

**Tabela: Evolução da despesa primária exclusive transferências para Estados e municípios (pontos percentuais do PIB)<sup>4</sup>**

	Pessoal	INSS	Custeio administrativos	Subsídios	LOAS/BPC	Seguro-Desemprego e Abono Salarial	Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Família	Custeio Saúde e Educação	Investimento	Total gasto social e INSS	Total
<b>1991</b>	3,8	3,4	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	0	0,5	0	1,5	0,7	5,5	11
<b>1994</b>	5,1	4,9	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	0	0,5	0	1,9	0,5	7,4	13,9
<b>1998</b>	4,6	5,5	1	0,3	0,1	0,5	0	2,2	0,8	8,3	15
<b>2002</b>	4,8	6	1,1	0,2	0,2	0,5	0,2	1,8	1	8,7	15,7
<b>2006</b>	4,5	7	1,1	0,4	0,4	0,7	0,5	1,7	0,7	10,2	17
<b>2010</b>	4,4	6,8	1,1	0,3	0,5	0,8	0,5	2	1,1	10,6	17,4
<b>2014</b>	4,3	7,7	1,3	1	0,8	1	0,6	2,2	1,2	12,3	20,1
<b>Varição</b>	0,48	4,28	0,58	0,74	0,75	0,54	0,59	0,67	0,46	6,82	9,08
<b>Por ano</b>	0,02	0,19	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,3	0,39

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração de Mansueto Almeida Jr. A abertura entre custeio administrativo e subsídios para os anos de 1991 e 1994 não foi diretamente observada. Imputamos 0,3% do PIB para subsídios em função do comportamento médio desta rubrica para os anos de 1997 até 2010, quando apresentou grande estabilidade.

O viés político-ideológico influencia a seleção e a forma de apresentação dos dados. A tabela anterior enfatiza o aumento da despesa primária, excluindo as transferências constitucionais. Ao excluir as despesas financeiras, foi feita uma opção. Por que a tabela não as incluiu, apresentando somente as despesas primárias? Não foi por acaso. Porque os autores entendem que este é um fator não controlável, não veem discricionariedade alguma na taxa de juros. Para eles o

<sup>4</sup> Tabela reproduzida do trabalho de Almeida Jr., Mansueto; Lisboa, Marcos de Barros e Pessoa, Samuel. O ajuste inevitável. Disponível em

mercado define a taxa de juros, o Banco Central “segue” o mercado. Se o Banco Central não aumentar a taxa de juros, o Governo não vai conseguir se financiar, porque ninguém emprestaria para o Governo a menos de  $x\%$  ou  $y\%$  ao ano. É essa hipótese, discutível certamente, que conduz a essa seleção.

Destaca-se o aumento do gasto com previdência. De 1994 a 2014 são praticamente três pontos percentuais do PIB de aumento. Outros gastos que nem existiam tiveram um impacto importante. Seguro-desemprego e abono salarial, por exemplo. O abono salarial já existia; o seguro-desemprego foi criado à época da Constituição. O bolsa-família é um gasto pouco expressivo, muito pequeno do ponto de vista agregado. Não que 30 bilhões de reais sejam pouco – é mais da metade do orçamento da Prefeitura de São Paulo –, mas representa apenas 0,6% do PIB. É um gasto muito pequeno para os resultados que ele proporciona. A tabela mostra também que houve aumentos expressivos na saúde e na educação.

É possível destacar, por exemplo, que o mito de que o que drena os recursos do Estado é o gasto com pessoal, no plano federal, é uma falácia. Em 1991, parte de um ponto um pouco mais baixo, mas, entre 1994 e 2014 praticamente não houve mudança. Não existe uma explosão do gasto com pessoal, pelo menos no plano federal. Para estados e municípios é mais complicado, especialmente pelo peso das aposentadorias. O gasto com inativos vem aumentando muito além daquele com servidores ativos.

Outro elemento que chama a atenção é o gasto com subsídios. Ele vinha mais ou menos estável em uma faixa de 0,3% do PIB. Em 2014, cresce para 1%. Esse salto se deu praticamente todo em 2012, 2013 e 2014.

Aumentou-se o gasto público para oferecer subsídio às empresas, tentando alavancar o crescimento econômico, em uma situação de pleno emprego e câmbio valorizado. Será que foi uma boa política? Será que produziu os resultados almejados? Ou será que o Bolsa-Família produz resultados melhores?

### 1.3. O diagnóstico do corte de gastos

#### Gastos com Assistência Social por Entes da Federação<sup>5</sup>

(Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI (médio), a preços de 2012)

Ano	União	Estados	Municípios	Total	Participação em %		
					União	Estados	Municípios
2002	15,47	9,52	5,76	30,74	50,31%	30,97%	18,72%
2003	17,61	4,52	7,39	29,51	59,66%	15,31%	25,03%
2004	23,62	3,02	5,66	32,3	73,13%	9,34%	17,52%
2005	24,61	3,59	5,4	33,6	73,25%	10,69%	16,06%
2006	31,67	3,81	6,38	41,86	75,65%	9,11%	15,24%
2007	35,7	3,79	8,11	47,6	74,99%	7,97%	17,04%
2008	39,65	3,97	8,89	52,51	75,50%	7,57%	16,93%
2009	41,2	4,43	8,92	54,55	75,53%	8,13%	16,34%
2010	47,48	4,82	10,76	63,06	75,30%	7,64%	17,06%
2011	52,4	5,08	10,45	67,93	77,14%	7,47%	15,38%
2012	60,01	4,77	10,67	75,45	79,54%	6,32%	14,15%
<b>Var. % 2002 a 2012</b>	288,02%	-49,93%	85,45%	145,43%			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)  
Elaboração própria  
Nota 1) Nos estados inclui o Distrito Federal

Evilásio Salvador caracteriza o período analisado como uma conjuntura de corte de gastos sociais e enfatiza que a União não provê o financiamento necessário para as políticas de assistência – mas os dados da assistência social não revelam isso (Salvador, 2014); Na verdade houve um aumento muito expressivo. E o gasto da União aumentou muito mais do que o gasto dos estados e municípios

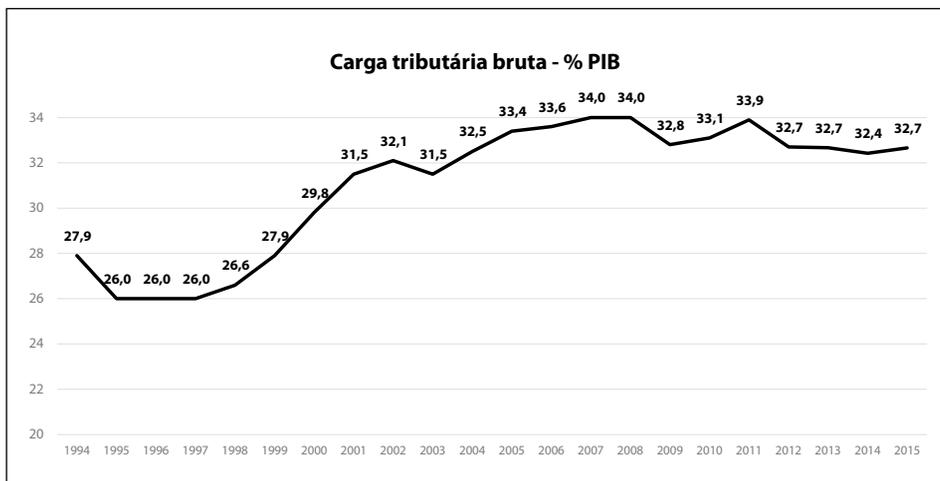
Em que ações a União expandiu o gasto social? Com o Bolsa-Família, com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), especialmente ações que envolvem transferência de renda. Pode caber aqui uma discussão de mérito da política

5 Tabela reproduzida do trabalho de Salvador, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. Revista Política Social e Desenvolvimento. N° 5. Setembro de 2014. Páginas 14 a 39. Disponível em [https://revistapolitica-socialdesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista05\\_v3.pdf](https://revistapolitica-socialdesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista05_v3.pdf) (acesso em 01/03/2016)

pública. Essa é a política correta? Esse é o melhor uso do recurso público? Mas não é razoável dizer que a União não investe, não aumentou o seu gasto em assistência social. Os estados e municípios ficam responsáveis pela rede de atendimento e a União pelas transferências de renda? Qual é o impacto dessa transferência de renda sobre a própria demanda por serviços na rede? Isso é importante para diminuir a demanda na rede?

Esse é só um exemplo. Vamos olhar os dados e confrontá-los com a orientação política e programática de quem está escrevendo. Uma coisa não elimina a outra, e nem conduz à outra.

O próprio autor reconhece que as despesas cresceram. Por exemplo, a participação de estados e municípios na arrecadação aumenta, não tanto quanto foram os propósitos originais da Constituição. Especialmente porque, depois de 1994, o Governo Federal aumentou as contribuições – que não são compartilhadas com estados e municípios –, e não os impostos – que possuem transferência parcial obrigatória a estados e municípios. O governo FHC, em vez de aumentar o imposto de renda, por exemplo, sobre o lucro do setor financeiro, criou a contribuição social sobre o lucro líquido, que é uma contribuição vinculada à seguridade social, mas não é compartilhada com os municípios e estados. É por isso que o aumento das contribuições e da carga tributária não foi exatamente na mesma direção que a Constituição previa. Embora tenha elevado a participação dos estados e municípios, progrediu bem menos do que teria se dado com um aumento linear da carga tributária, com todos os impostos e contribuições.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015) e Receita Federal do Brasil.

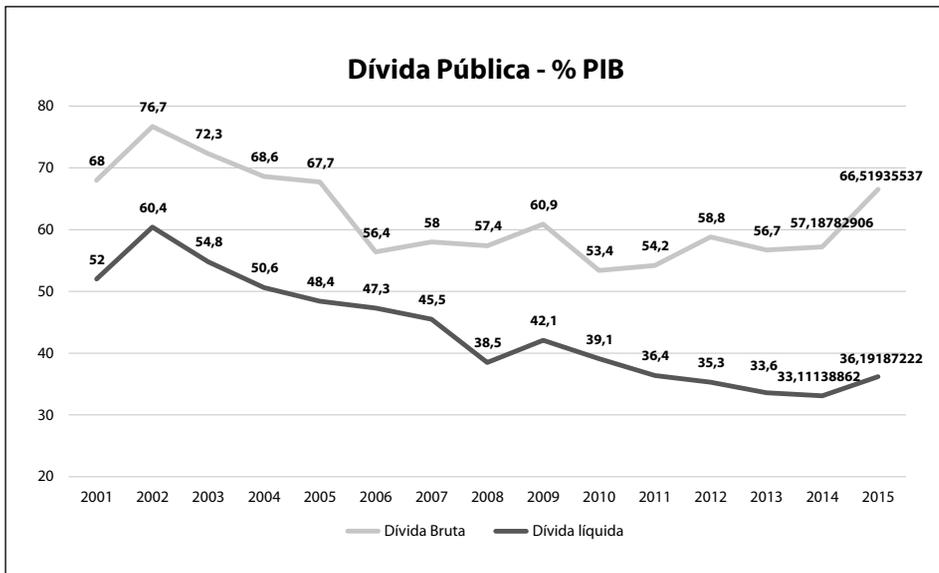
A carga tributária no Brasil está oscilando em torno de 33% há mais de dez anos. Houve uma elevação importante de 1994 em diante. Depois, a partir de 1999, houve mais um salto. Quem mais aumentou a carga tributária no Brasil não foram os governos Lula e Dilma, foi o governo Fernando Henrique. Especialmente a partir do segundo mandato, em que se tentou fazer um ajuste fiscal cortando despesas e, principalmente, aumentando receitas.

É importante vermos também como se distribui a carga tributária. Em uma comparação com os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são, na média, bem mais ricos em termos de renda *per capita*, a carga tributária no Brasil não é baixa, mas a tributação sobre a renda, o lucro e os ganhos de capital é muito baixa. Para países do mesmo nível de renda, o Brasil é um dos que têm mais alta carga tributária. Mas quando se olha a distribuição, o impacto dela é reforçar as tendências da distribuição de renda extremamente desigual. Ela não é neutra e nem pró-redistribuição de renda; reforça as tendências da péssima distribuição de renda que existe. A Dinamarca tem 31% de carga tributária sobre renda, lucro e ganho de capital, o Brasil tem 6,1%. A estrutura, a distribuição da carga tributária, importa, tem impacto sobre a situação social, a distribuição de renda.

## 2. O endividamento público

O primeiro diagnóstico (Mansueto *et al*, 2015) parte de uma visão de que a dívida pública está em uma trajetória explosiva.

A dívida pública bruta é tudo que os governos devem. Por exemplo, a Prefeitura de São Paulo deve para o Governo Federal. Isso é parte da dívida bruta. O governo federal emitiu títulos públicos para emprestar o recurso ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que por sua vez deve ao Governo Federal. Isso é parte da dívida bruta. A dívida líquida toma a dívida bruta e retira da conta o que o governo tem a receber. Então, por exemplo, a dívida de São Paulo com a União entra na conta da dívida bruta, mas não na dívida líquida, porque o Governo Federal tem a receber da Prefeitura, e a Prefeitura deve para o Governo Federal. São contas que se anulam. É uma dívida que a Prefeitura tem com a União, e é um crédito que a União tem a receber da Prefeitura. Quanto é a dívida líquida? Zero. O BNDES é a mesma coisa, porque a dívida das entidades financeiras com os governos é considerada um crédito altamente líquido por critérios estatísticos internacionais. O que o Governo Federal deve em títulos públicos é parte da dívida bruta. O que o Governo tem a receber do BNDES é abatido quando se calcula a dívida líquida.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015) e séries temporais do BCB.

O que se percebe aqui? Que essa ideia de que a dívida do setor público brasileiro é, no momento, explosiva, e que o mundo vai acabar daqui a uma semana, um mês ou um ano, é falsa. Em 2002, a dívida líquida do setor público brasileiro era de aproximadamente 60% do PIB. Hoje ela é de 43%, depois de ter crescido nos últimos dois anos. A dívida líquida, que é a medida mais usada para se avaliar a solvência do setor público, é perfeitamente administrável. É menor do que o da grande maioria dos países do mundo. A dívida bruta é bem mais alta e com crescimento acentuado nos dois últimos anos. Ela está hoje em patamares quase iguais aos que prevaleceram em 2002, que foi o pico desse indicador.

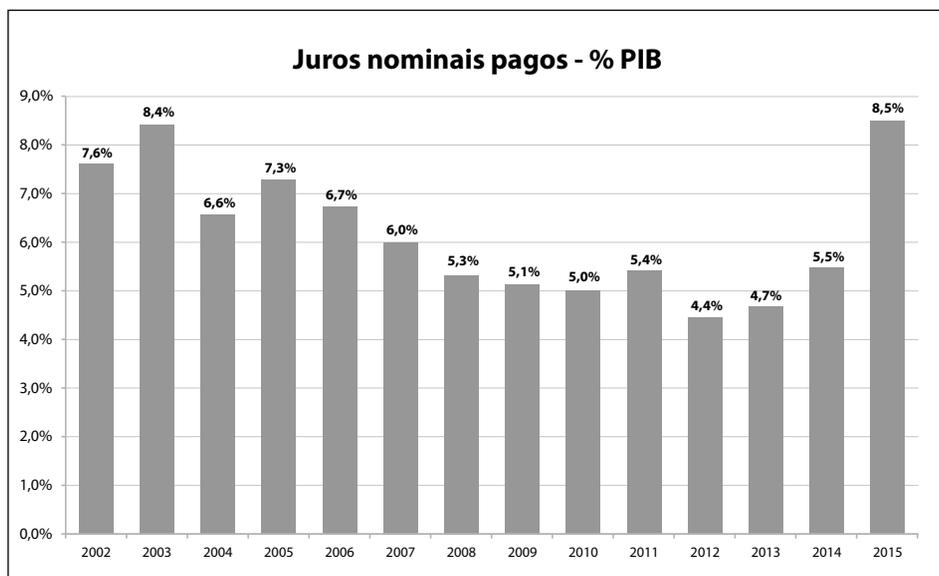
Por que a dívida bruta cresceu? Especialmente pelas ações do governo junto ao BNDES. O BNDES deve cerca de 500 bilhões de reais ao Governo Federal. Um recurso que o Governo Federal captou, lançando títulos no mercado, paga juros pela taxa Selic - 14,25% ao ano atualmente -, e emprestou para o BNDES para que este empreste às empresas. O BNDES empresta a uma taxa de juros subsidiada. O Governo Federal paga por volta de 14% ao ano de juros sobre essa dívida e recebe seis, sete, oito por cento ou, em alguns casos, até menos, de juros sobre essa dívida. O gasto com subsídios, em grande parte, advém daí.

Anualmente, o Governo Federal têm que pagar cerca de 30 bilhões de reais de subsídio à taxa de juros ao BNDES, porque o BNDES é uma empresa. Sim, se o banco emprestar a uma taxa menor que a de mercado e não receber o subsídio,

ele vai falir. Não há mágica. O BNDES tem que receber esse subsídio de alguém, e é do Governo Federal.

O descasamento entre as taxas de juros provoca um choque muito grande no gasto corrente também. E esse impacto vai durar vinte anos, porque os empréstimos do BNDES são de longo prazo. A maioria deles possui prazo de dez, quinze ou vinte anos.

A situação fiscal foi deteriorada especialmente por essa política e também por desonerações tributárias concedidas depois de 2010, com impacto estimado pela Receita Federal em 108 bilhões de reais em 2015 (RFB, 2016). Esses foram os grandes nós que desataram essa histeria em torno da política fiscal, do “ajuste inevitável”. O outro fator, não mencionado no texto do Mansueto, é o gasto com juros que era de 4,4% do PIB em 2010 e começou a subir de novo, com um salto de três pontos em 2015. Por quê? Porque a taxa de juros é em grande parte indexada à taxa Selic ou à inflação, é pós-fixada. Com o aumento da taxa Selic, o gasto com juros só aumenta.



Fonte: BCB

Em 2014 houve um aumento expressivo, em 2015 chegou a 8,5% do PIB e, em 2016, pode aumentar ainda mais. Por quê? Porque o estoque vai aumentando, o governo não está pagando dívida. Ele só está refinanciando e a taxa de juros também aumenta. Realmente essa trajetória pode ser explosiva porque, se em 2014 o setor público paga 5,5% por cento do PIB de juros, incorpora esse valor à

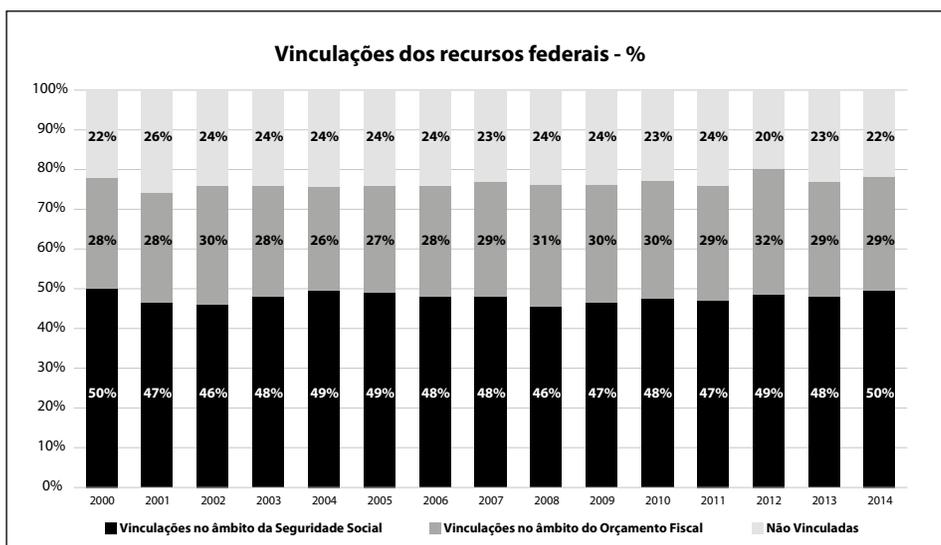
dívida; Se em 2015, ele pagar 8,5% do PIB e, se, em 2016, pagar 10% do PIB em juros, o gráfico anterior sobe quase na vertical. Essa combinação de aumento da dívida bruta, descasamento de taxa de juros entre os passivos que compõem a dívida bruta e os ativos e aumento da taxa Selic não é sustentável.

Em 2014 e 2015 os gastos primários (subsídios, pessoal, previdência, assistência, saúde, educação etc.) realmente cresceram e, combinados à acentuada queda da receita, produziram déficits primários e, conseqüentemente, elevação do estoque de dívida. Claro que esse nível de déficit tem limite e também não é sustentável a médio prazo. Em resumo, a relação dívida bruta/PIB aumentou porque o governo emprestou recursos ao BNDES, porque as despesas financeiras se elevaram muito, porque o superávit primário do governo se transformou em déficit e também porque o denominador da fração, o PIB, não cresceu em 2014 e caiu 3,8% em 2015.

### 3. Despesas obrigatórias e vinculações de receita

Outra dimensão importante da discussão do financiamento das políticas públicas é o nível considerado adequado para as vinculações de receitas a determinadas despesas, como é o caso dos mínimos constitucionais para educação e saúde, ou da obrigatoriedade legal de realização de determinados gastos, como é o caso de pagamento de benefícios sociais, salários e aposentadorias, etc.

#### Vinculações e despesas obrigatórias federais



Podemos observar nas três linhas do gráfico: as vinculações da Seguridade Social, que oscilam em torno de 50%; as vinculações do Orçamento Geral, por volta de 30%; e o que não é vinculado.

Do total da receita do governo federal, cerca de 20%, um pouco mais na média, são recursos discricionários, ou seja, podem ser usados para despesas optativas, nas quais é possível fazer escolhas. pode-se, inclusive, gastar mais em áreas que possuem recurso vinculado, como a educação, que tem recebido mais do que o mínimo vinculado, no caso federal. Nos últimos anos as despesas com educação foram superiores ao mínimo estabelecido pela Constituição. Não é o caso da saúde, por exemplo, que tem recebido estritamente o mínimo obrigatório, no caso federal. O Município gasta mais nos dois casos. Mas na esfera federal, a saúde tem ficado sempre no piso, não se gasta quase nada acima do que é obrigatório.

Os recursos para investimentos são, em sua maioria, não vinculados e saem desses 22% discricionários. O custeio dos ministérios de outras áreas (Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Cultura, etc.) também sai dessa porcentagem, não é despesa obrigatória.

### **As receitas e despesas da Prefeitura de São Paulo**

A receita da Prefeitura tem um peso importante dos impostos. Se analisarmos os impostos sobre o patrimônio e a renda, especialmente o IPTU<sup>6</sup>, o Imposto de Renda cobrado dos funcionários – sobre a folha de pagamento da própria Prefeitura –, e o ITBI<sup>7</sup>, correspondem a quase 50% da receita de impostos da Prefeitura. Mas se comparamos com o valor total da receita municipal, que foi de 48 bilhões de reais em 2015, eles correspondem a pouco mais de 20%. Os impostos sobre o patrimônio e a renda no caso municipal representam um pouco mais de 20% da arrecadação total, para comparamos com o dado do Brasil como um todo.

É importante chamar a atenção também para o fato de que a Prefeitura recebe muitas transferências, com destaque para a participação municipal no ICMS<sup>8</sup> e no IPVA<sup>9</sup>, e para as transferências recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Sistema Único de Saúde.

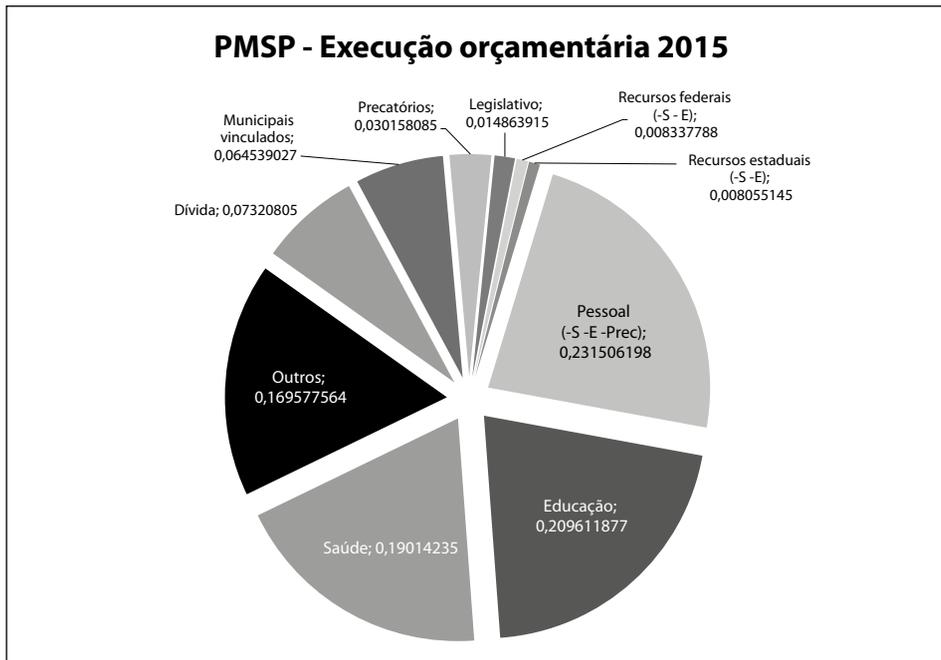
6 Imposto Predial e Territorial Urbano

7 Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

8 Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

9 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

A Prefeitura possui poucas receitas de capital, basicamente receitas de transferências, receitas de outorga onerosa e operações urbanas. Até 2015 estava praticamente proibida de fazer operações de crédito. Vai retomar essa possibilidade com o recálculo da dívida com a União, formalizado em 2016.



O gráfico mostra as despesas da PMSP em 2015. Essa distribuição muda muito pouco de um ano para o outro. Está ampliando nos segmentos de pessoal e aposentadoria. Educação tende a aumentar com a vinculação de 33% das receitas de impostos estabelecida no Plano Municipal de Educação. As outras áreas apresentam estabilidade: saúde oscila entre 18% e 19% de recursos tributários do Município, mais as transferências do SUS. A grande maioria dos recursos, no caso da Prefeitura, está comprometida com despesas obrigatórias. Até 2014 havia o pagamento de 13% da Receita Corrente Líquida em dívida e o gasto com pessoal de todas as áreas “não vinculadas” é obrigatório. Toda a despesa com aposentadoria não é vinculada, mas é obrigatória. A Prefeitura tem que pagar precatórios, e tem gasto cerca de 3% da Receita Corrente Líquida, mínimo que o Tribunal de Justiça tem fixado e que soma mais de um bilhão de reais por ano.

Há outras formas de “condicionamento” de despesa e receita. Por exemplo, ao receber recurso federal para construir um corredor de ônibus, há determinadas despesas que o Governo Federal não cobre. Por exemplo, se quiser receber a parte da execução da obra, a prefeitura é obrigada a usar recursos próprios para fazer a desapropriação de imóveis. O mesmo acontece na área da habitação e em qualquer outra, como em qualquer convênio. Quase todos os convênios estabelecem alguma contrapartida. Para receber 100, tem de gastar 20 ou 30. Não é uma forma de vinculação, nem de obrigatoriedade, mas é condicionante da decisão. Onde você gasta o recurso? Você prioriza gastar 30 e receber 100 ou gastar 30 e não receber mais nada? Há condicionantes da decisão sobre a despesa. Fatores que influenciam bastante onde você gasta, principalmente em investimento.

Há também uma série de despesas que são bem delimitadas. Por exemplo, com iluminação pública. O recurso arrecadado pela Cosip – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, contribuição que se paga na conta de energia elétrica, só pode ser usado para despesas com iluminação pública. Pode até sobrar dinheiro mas, se sobrar, não pode ser gasto com outra coisa.

Essas vinculações, muitas vezes, produzem o contrário do pretendido.. Em alguns casos pode terminar esterilizando os recursos, como é o caso do FUMCAD<sup>10</sup>, que não consegue gastar os recursos que possui em caixa. Direciona tanto as possibilidades que não consegue gastar. O gasto público é complexo, é difícil, o que faz com que às vezes, com necessidades prementes e recurso em caixa, não se consegue usá-los.

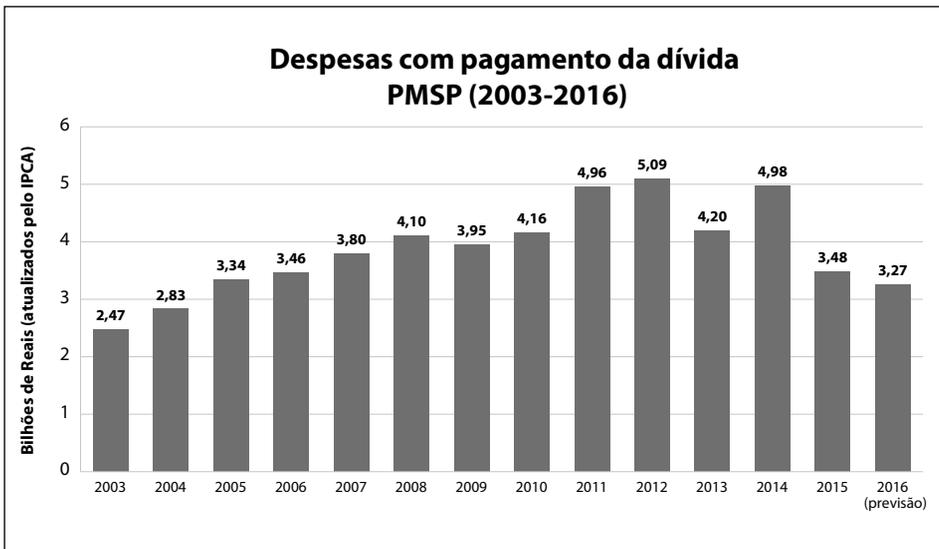
#### **4. As mudanças na dívida da prefeitura**

A prefeitura pagou, de 2000 a 2014, 13% da receita corrente líquida em serviços da dívida. Em 2014 o percentual da dívida em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) era praticamente o mesmo que o observado em 2000. Essa relação era de 190% da RCL em 2001. 190% da RCL foi o endividamento em 2014. Isso sem fazer praticamente nenhuma nova operação de crédito. As únicas operações de crédito realizadas nesse período foram o acordo com o BID<sup>11</sup> para a revitalização do centro e recursos do BNDES para modernização da administração tributária, valores muito pequenos nesse universo.

---

10 Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

11 Banco Interamericano de Desenvolvimento



Qual foi o acordo de refinanciamento? A prefeitura vai pagar cerca de 1,5 bilhão de reais a menos por ano do que ela pagava como serviço da dívida. O gráfico acima vai ter uma trajetória descendente porque a correção da dívida, que era um índice de inflação, o IGPDI, mais juros reais de 9% ao ano, mudou para o IPCA mais 4% ao ano. A taxa de juros real caiu 5 pontos ao ano. E esse critério foi aplicado retroativamente ao início do contrato. A dívida caiu de 190% da receita corrente líquida para cerca de 75% da RCL. A Prefeitura passa a ter condições de pleitear novas operações de crédito porque está abaixo do limite de endividamento, que é de 120% da RCL para os municípios. Além de gastar menos com o serviço da dívida, a PMSP poderá realizar novas operações de crédito.

## 5. Conclusão

Atualmente difunde-se muito a ideia de que o Brasil enfrenta uma crise fiscal estrutural, de que as despesas primárias (excluídos os juros) encontram-se em trajetória de crescimento explosiva e de que a dívida pública está fora de controle. E de que essa crise fiscal é a causa da recessão e do desemprego.

É esse diagnóstico que justifica as medidas de corte generalizado de gastos, da previdência social à saúde e educação, da assistência social aos investimentos públicos. Entretanto, esse diagnóstico é duplamente falso.

Em primeiro lugar porque a crise atual não é provocada por uma suposta explosão das despesas primárias. Essas despesas aumentaram em proporção do

PIB nos últimos três anos, passando de 17,3% do PIB em 2013 para 19,6% do PIB em 2015, mas são ainda mais importantes o efeito no aumento do endividamento público provocado pela queda das receitas primárias, que passaram de pouco mais de 20% do PIB para menos de 17,6% do PIB em 2015, e a elevação das despesas com juros nominais, que passaram de 4,7% do PIB em 2013 para 8,5% do PIB em 2015.

Em segundo lugar porque tanto a elevação das despesas quanto a queda das receitas como proporção do PIB são provocadas essencialmente pela queda da atividade econômica no período, pouco tendo de estrutural.

O financiamento das políticas públicas torna-se assim um debate eminentemente político. O ajuste necessário nos obriga a decidir se vamos aproveitar a crise para realizar reformas que avancem na redução das desigualdades, como a adoção da progressividade na estrutura tributária, por exemplo, taxando os ganhos e patrimônio dos mais ricos, ou se vamos reduzir as ações do Estado e asfixiar as políticas públicas fundamentais, jogando o ônus do ajuste sobre os mais pobres.

# Sistema de Saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão

Maria Luiza Levi<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Políticas públicas têm, na sua maioria, implicações redistributivas nas sociedades, modificando a posição dos indivíduos em termos de acesso a bens e serviços *vis-à-vis* o que lhes caberia por sua condição financeira original. No caso das políticas públicas que denominamos *sociais*, é esperado que seu efeito redistributivo se dê na direção de reduzir iniquidades, desvinculando, pelo menos em alguma extensão, o acesso a bens e serviços da capacidade privada de geração de renda dos indivíduos.

Políticas públicas de saúde são intervenções governamentais que moldam sistemas de saúde e, em grande medida, se originam no interior de tais sistemas. Os arranjos que conformam um sistema de saúde articulam mecanismos de financiamento e provisão, de natureza pública e privada, sob uma determinada lógica de funcionamento. A análise do alcance e da adequação de um sistema de saúde pode ser feita sob várias perspectivas, mas em algum momento deve passar por considerações sobre a origem e a direção de seus efeitos redistributivos no interior da sociedade a que pertence. Deve, em particular, procurar identificar até que ponto o sistema promove (ou não) a desmercadorização da saúde, no sentido de desvincular a condição de saúde dos indivíduos da posição que ocupam na sociedade segundo o critério de mercado, atrelando-a à condição de direito (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Este breve texto levanta questões a respeito da configuração do sistema de saúde brasileiro a partir da divisão das esferas pública e privada e discute algumas consequências desse ordenamento sobre seu potencial de promoção de justiça social por meio de esquemas redistributivos.

---

<sup>1</sup> Economista, Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC.

## 2. Dimensões características dos sistemas de saúde e potencial redistributivo

Propõe-se que a análise das configurações público/privado e do potencial redistributivo do sistema de saúde se organize a partir de três dimensões: financiamento, acesso e provisão. A dimensão do financiamento indica se, considerando-se o conjunto de recursos financeiros que custeiam as ações, os serviços e os bens de saúde usufruídos por uma sociedade<sup>2</sup>, há maior predominância de fundos públicos ou fundos privados. Os fundos públicos são basicamente impostos, arrecadados junto ao conjunto da sociedade, ou contribuições, coletadas de trabalhadores e empregadores e vinculadas a algum tipo de seguro social compulsório. Já os recursos privados compreendem tanto fundos que tomam a forma de poupanças intermediadas por planos ou seguros de saúde, como recursos de “desembolso direto”, despendidos por ocasião do consumo de medicamentos, serviços de consultas médicas ou internações. Em outras palavras, o financiamento da saúde de uma nação, ou dos serviços por ela usufruídos que, potencialmente, resultam em saúde, pode ser predominantemente público, compartilhado pela coletividade via impostos e/ou contribuições sociais, ou privado, ou, ainda, como ocorre em alguns países, caracterizado por uma combinação mais equilibrada de recursos de ambas as origens.

A dimensão do acesso informa até que ponto os serviços de saúde são disponibilizados de maneira universal, para o conjunto dos cidadãos, ou de maneira restrita, condicionada à capacidade de compra por parte dos indivíduos.

Finalmente a dimensão da provisão indica se, no âmbito das estruturas em que são disponibilizados os serviços de saúde, predominam aquelas de origem estatal, financiadas com recursos públicos, ou, ao contrário, se há maior presença de entidades de propriedade privada.

Do ponto de vista da relação entre a configuração dessas três dimensões e seus efeitos em termos de potencial redistributivo de recursos, de início podemos dizer que as dimensões do financiamento e do acesso são “irmãs”, no sentido de que, em geral, quanto maior a proporção de fundos públicos financiando os serviços de saúde à disposição da sociedade, mais universal tende a ser o acesso a tais serviços.

---

2 A possibilidade de desfrutar de uma condição de saúde satisfatória depende de um conjunto amplo e articulado de elementos pertencentes a essas três categorias. A título de simplificação, opta-se, a partir daqui, pelo uso do termo “serviços” para designar esse conjunto.

Em contraposição, em sistemas de saúde nos quais os serviços disponíveis são financiados predominantemente sob esquemas privados, o condicionamento à capacidade de pagamento tende a restringir o acesso, efeito potencializado nas sociedades em que a distribuição da renda e da riqueza é mais desigual. Nesse sentido, quanto maior a presença de fundos públicos no financiamento dos serviços de saúde em um país, maior tende a ser o potencial do sistema de redistribuir recursos na sociedade, igualando indivíduos que originalmente se apresentariam desiguais em sua capacidade de “comprar saúde”.

De fato, as tipologias mais comumente utilizadas para analisar sistemas de proteção social envolvendo saúde, previdência, assistência e eventualmente outras áreas que compõem o chamado Estado de Bem-estar Social apresentam conjuntamente as dimensões do financiamento e do acesso. A discussão conduzida por Vianna (1998) a partir de vários autores identifica três modelos possíveis de proteção social: o social-democrata (ou redistributivo), o conservador-corporativo (corporativista) e liberal (ou assistencial residual).

O potencial redistributivo de recursos varia do grau mais elevado, característico do modelo social-democrata, de acesso universal financiado por impostos, ao mais baixo, caso do modelo liberal. Neste último, o Estado financia a proteção focalizando grupos vulneráveis, “desmercadorizando” seu acesso, enquanto o restante da população permanece atrelada ao seu potencial privado de geração de renda. O modelo conservador-corporativo figura num grau intermediário, por apresentar um sistema protetivo estabelecido compulsoriamente pelo Estado, mas segmentado por categorias. Nesse modelo, a proteção social é financiada por contribuições de empregadores e empregados, normalmente com complemento de recursos públicos. O potencial redistributivo intermediário desse modelo está associado ao fato de que os serviços e benefícios de proteção acessíveis aos diferentes grupos tendem a refletir a sua posição na sociedade, predominando a redistribuição no interior do grupo. Assim, categorias de trabalhadores melhor posicionadas no mercado conseguem gerar maiores volumes de contribuições e tendem a ter serviços superiores, em qualidade e/ou quantidade, *vis-à-vis* aquelas que ocupam posições subalternas.

Apesar dessa identidade entre as dimensões financiamento e acesso, sua diferenciação é relevante para fins analíticos, pois é comum o direcionamento de recursos públicos (impostos) para o financiamento de sistemas de acesso restrito como, por exemplo, o gasto do Estado com planos de saúde de funcionários públicos ou com a manutenção de unidades de saúde de uso limitado a determinadas categorias, como militares e outros servidores.

Mas se é possível estabelecer um paralelo teórico entre maior predominância de fundos públicos e maior potencial redistributivo, não é possível postular *a priori* uma relação semelhante com respeito à dimensão da provisão. Embora uma presença forte de entidades estatais provedoras de serviços indique que a capacidade do sistema tende a ser mais direcionada ao acesso universal, não é possível afirmar que necessariamente a presença de provedores privados de serviços tende a restringir o acesso.

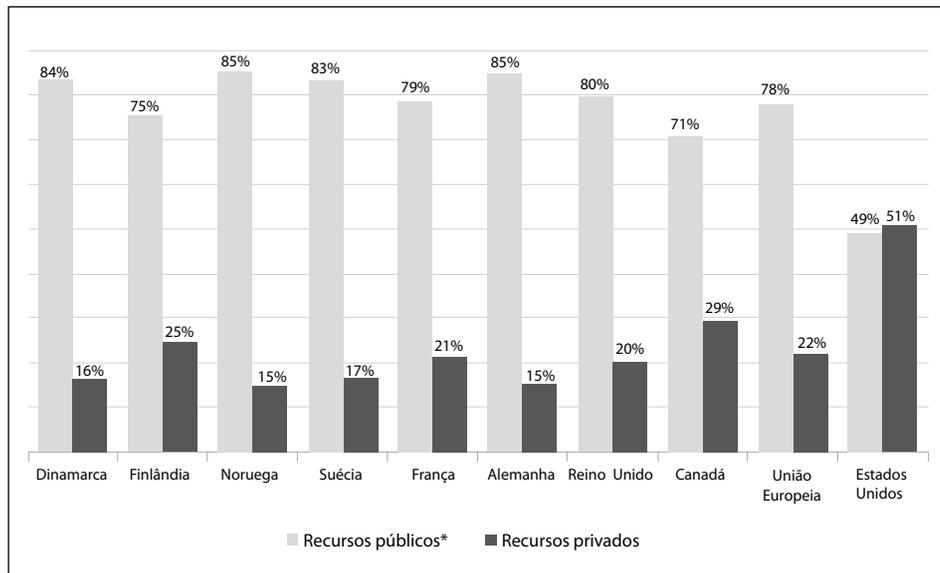
De fato, se olharmos para os países que, de alguma forma, figuram como ideais em termos de sistemas de saúde universais, a maioria conta com participação mais ou menos importante de provedores privados, inclusive de natureza lucrativa. Aparentemente, o elemento decisivo para compreender os efeitos da dimensão da provisão sobre o potencial redistributivo não é tanto a natureza estatal ou privada dos provedores, mas a forma como se articulam as dimensões da provisão e do financiamento. Em particular, a questão está relacionada à posição que o fundo público ocupa na compra da capacidade provedora existente, bem como a existência de mecanismos que permitem ou dificultam a apropriação de fundos públicos por esquemas de acesso privado.

Essa identificação das diferentes dimensões de análise dos sistemas de saúde é importante para organizar o trabalho investigativo acerca dos efeitos que as várias combinações público/privado podem ter em termos de redistribuição de recursos. É comum, por exemplo, a afirmação de que um sistema de saúde está sendo privatizado, porém do ponto de vista conceitual é fundamental diferenciar a privatização no âmbito do financiamento, que implica restrição de acesso, da privatização da provisão, que pode ou não ter efeitos adversos sobre o acesso e, portanto, sobre os efeitos do sistema em termos de redistribuição de recursos na sociedade.

Isso posto, como se apresentam os arranjos público/privado nos vários países que normalmente utilizamos como referência para analisar o perfil dos sistemas de saúde? O Gráfico 1 mostra que, com relação à dimensão do financiamento, em várias nações desenvolvidas há predominância do financiamento de serviços de saúde via fundos públicos ou compartilhados. De fato, o padrão desses países é de os recursos públicos cobrirem em torno de 80% dos gastos totais em saúde, o que indica que a maior parte dos serviços de saúde usufruídos pela maioria da população é custeada pelo conjunto da sociedade. A parcela correspondente aos recursos privados reflete tanto o financiamento do rol de serviços não cobertos pelo sistema de acesso público, como o consumo de serviços do

(reduzido) contingente de pessoas pertencentes aos extratos superiores de renda, que eventualmente não fazem uso do sistema público.

**Gráfico 1 - Participação relativa dos fundos público e privado no financiamento total de ações e serviços de saúde de países selecionados (2014)**



\* Inclui recursos de Seguro Social  
Fonte: OECD Health Data

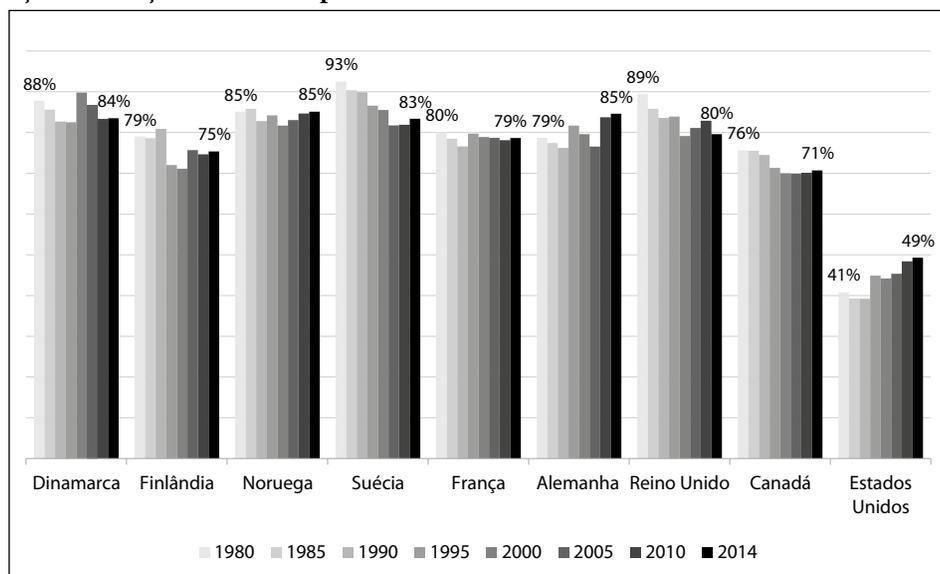
Os Estados Unidos se destacam pelo menor comprometimento de fundos públicos no financiamento dos serviços de saúde disponibilizados à população, o que é reflexo do fato de que a parcela do sistema norte-americano financiada com recursos públicos tem caráter focalizado, ou seja, é voltada para o acesso de grupos específicos – pobres e idosos, cujo direito à saúde é coberto pelos programas *Medicaid* e *Medicare*. Ou seja, o fundo público, originado com base em recursos de impostos, financia apenas a parcela da população cuja renda é muito baixa ou que, em princípio, se encontra permanentemente fora do mercado de trabalho.

Nas últimas décadas, os sistemas de saúde em geral, em especial aqueles dos países desenvolvidos, vêm enfrentando pressões financeiras consideráveis, que têm ameaçado sua sustentabilidade. De um lado, o envelhecimento da população e o maior adoecimento por enfermidades crônicas e degenerativas têm pressionado os sistemas por uma ampliação do rol e do volume de cuidados à saúde, em geral envolvendo terapias e medicamentos associados a tecnologias cada vez mais caras. De outro, a maturidade atingida por essas nações tornou o ritmo de

crescimento de suas economias bem inferior àquele prevalecente no pós guerra, quando foram construídos os fundamentos de seus sistemas de proteção social. Assim, se pelo lado da demanda há uma pressão por aumento de serviços mais caros, pelo lado do financiamento é cada vez mais estreito o espaço de ampliação de recursos para financiar tais serviços, já que a arrecadação depende da atividade econômica.

O Gráfico 2 mostra que essas pressões provocaram algumas mudanças no financiamento desses sistemas ao longo das últimas décadas.

**Gráfico 2 - Evolução da participação relativa dos fundos público no gasto total em ações e serviços de saúde de países selecionados – vários anos**



Fonte: OECD Health Data

Entre os sistemas caracterizados como universais, vários apresentam tendência de queda da participação dos fundos públicos no custeio da saúde, especialmente Suécia, Reino Unido e Finlândia e, em menor medida, Canadá e Dinamarca. França e Noruega mostraram perdas não muito intensas na participação pública, tendência posteriormente revertida, enquanto a Alemanha figura como o único caso de aumento da proporção dos fundos públicos/compulsórios no financiamento à saúde nos últimos anos. Já os Estados Unidos evidenciam um aumento substancial da participação dos recursos públicos no financiamento à saúde, num movimento notável já em meados dos anos 90, mas que se intensificou depois de 2010, ano em que foi aprovada a reforma do sistema de saúde

daquele país, com o objetivo de garantir acesso à saúde para os mais de 48 milhões de norte-americanos (cerca de 18% da população) sem renda suficiente para adquirir planos/seguros de saúde porém não suficientemente pobres para serem considerados elegíveis ao sistema de acesso com recursos públicos<sup>3</sup>.

A despeito desse avanço do financiamento privado à saúde em muitos países de sistemas universais, pelo menos até o momento não se pode dizer que houve uma reversão do perfil predominantemente público desses sistemas. No âmbito do financiamento, a reação tem se concentrado na introdução de esquemas de copagamento de serviços por ocasião de uso (no consumo de medicamentos, realização de exames, procedimentos, terapias etc.). Ainda que representem um fator de iniquidade, tais mudanças geralmente têm isentado as parcelas mais vulneráveis da população da necessidade de contribuir com fontes próprias, o que significa que o ônus vem recaindo mais intensamente sobre as parcelas médias, que nessas nações tendem a ser a maioria da população<sup>4</sup>.

A caracterização dos espaços público e privado é mais complexa quando tratamos da dimensão da provisão de serviços de saúde. Isso porque aqui estamos falando de uma ampla diversidade de serviços, com grande variabilidade em termos de custos, complexidade tecnológica e organizacional. A construção de um quadro comparativo entre países esbarra no fato de que cada nação estrutura seu sistema de saúde a partir de um modelo de atenção específico. A própria tradução das necessidades de saúde em demanda de serviços depende da forma como cada sistema organiza e regula suas estruturas de provisão e acesso. Além disso, quando falamos de provisão de serviços e propriedade das estruturas de oferta é muito mais difícil garantir a homogeneidade dos critérios classificatórios entre os países.

Consideradas essas limitações, o Quadro 1 resume algumas informações a respeito dos sistemas de saúde normalmente usados como referência de análise. Como já foi dito, mesmo sistemas de cobertura universal contam com provisão

3 O *Patient Affordable Care Act* (2010), de implementação gradual, prevê, entre outros dispositivos, expansão da faixa de cobertura para indivíduos do *Medicaid*, alcançando camadas até então não elegíveis, subsídios à aquisição privada de seguros/planos de saúde até determinada faixa de renda, proibição de negativa de cobertura por parte de planos/seguros de saúde para pessoas com condições pré-existentes e multas para determinados grupos de indivíduos caso se mantiverem na condição de não segurados. Desde então, o percentual de indivíduos não cobertos caiu para cerca de 10% da população (HENRY KAISER FAMILY FOUNDATION, 2015).

4 Outras categorias que têm direito a alguma isenção no copagamento em países que adotam esse tipo de prática são crianças, idosos e pessoas com problemas específicos de saúde (PARIS, DEVAUX & WEI, 2010), justamente os grupos que tendem a demandar mais serviços.

privada, tanto no nível ambulatorial como hospitalar, dimensão em que predominam unidades ligadas a entidades religiosas, corporações ou nacionalidades estrangeiras.

**Quadro 1 - Caracterização da estrutura de provisão de serviços de saúde: vários países**

País	Clínica geral/Atenção primária - principal forma de provisão*	Consultas de especialidades - principal forma de provisão*	Distribuição percentual dos leitos por tipo de hospital de agudos		
			Públicos*	Privados s/ fins lucrativos	Privados lucrativos
<b>Alemanha</b>	consultórios privados	consultórios privados	49,0	36,0	15,0
<b>Canadá</b>	clínicas privadas	hospitais públicos	100,0	-	-
<b>Dinamarca</b>	clínicas privadas	consultórios privados	96,7	2,5	0,8
<b>Finlândia</b>	unidades básicas públicas	hospitais públicos	89,0	-	11,0
<b>França</b>	consultórios privados	consultórios privados	66,0	9,0	25,0
<b>Holanda</b>	clínicas privadas	clínicas privadas	-	100,0	-
<b>Noruega</b>	consultórios privados	consultórios privados	99,0	1,0	-
<b>Suécia</b>	unidades básicas públicas	hospitais públicos	98,0	-	2,0
<b>Reino Unido</b>	clínicas privadas	hospitais públicos	96,0	4,0	-
<b>Estados Unidos</b>	clínicas privadas	clínicas privadas	15,0	60,0	15,0

Fonte: PARIS, DEVAUX & WEI (2010); THE COMMONWEALTH FUND (2015)

Finalmente, podemos acrescentar uma quarta dimensão de análise, relacionada ao papel desempenhado pelos planos e seguros privados nos sistemas de saúde. Essa dimensão é relevante por trazer elementos importantes para se pensar a configuração do caso brasileiro em termos de arranjo público/privado.

Como se pôde ver pelos gráficos mostrados anteriormente, mesmo nos países cujos sistemas de saúde têm caráter universal, há sempre uma parcela dos serviços usufruída sob financiamento privado. Essa fatia tende a ser ocupada por planos e seguros de saúde. De fato, mesmo em sistemas públicos de cobertura abrangente, planos e seguros de saúde podem explorar oportunidades de

atuação ligadas a serviços/procedimentos específicos, hotelaria (quarto privativo, por exemplo), filas diferenciadas, ou ainda tratamento relacionado a acidentes<sup>5</sup>.

Nesse sentido, os sistemas de saúde podem ser diferenciados em função da abrangência da cobertura dos planos/seguros que nele atuam, havendo três possibilidades: cobertura complementar, suplementar ou duplicada. No primeiro caso, o plano/seguro garante a disponibilização de serviços parcialmente cobertos pelo sistema público. Um exemplo seria um plano de saúde que cobre parcial ou integralmente modalidades de copagamento exigidas do usuário no sistema público. Já a cobertura suplementar se refere a serviços não cobertos pelo sistema público, abrangendo, por exemplo, determinados procedimentos odontológicos, oftalmológicos ou cirúrgicos, serviços psicológicos ou fisioterapêuticos, além de elementos de hotelaria (como quarto privativo). Finalmente, a modalidade duplicada ocorre quando a cobertura oferecida pelo segmento de planos/seguros de saúde tem abrangência semelhante à do sistema público.

Estudo conduzido por Tuohy, Flood e Stabile (2004 *apud* SANTOS, 2009) nos países da OCDE concluiu que a presença de planos/seguros de saúde nas modalidades complementar ou suplementar tende a criar um fator de iniquidade no acesso, porque o critério de mercado pode barrar ou restringir a disponibilidade de determinados serviços. Porém, em sistemas de saúde do tipo social-democrata, o efeito tende a ser restrito justamente porque o pacote financiado pelo fundo público é abrangente e o acesso independe da renda para um amplo rol de necessidades de saúde.

Ainda segundo o estudo, em países em que se admite a cobertura duplicada de serviços de saúde por planos/seguros privados, os indivíduos assegurados por tais esquemas tendem a continuar usando o sistema público para serviços mais complexos e caros. Esse acesso pode ser facilitado por práticas de “administração de fila” no interior das estruturas provedoras que disponibilizam serviços para o fundo público e simultaneamente para esquemas privados.

Outra implicação dos arranjos do tipo duplicados é o fato de que indivíduos cobertos por planos/seguros de saúde tendem a utilizar mais serviços de especialistas que generalistas em comparação à população coberta pelo sistema público. Isso pode decorrer de uma oferta insuficiente por parte do fundo público pelas suas próprias dificuldades financeiras, embora tal situação tenda

---

5 Seguros contra acidentes podem inclusive ser compulsórios em algumas situações, por exemplo, habilitação para dirigir em vias públicas.

a ser majorada pela admissibilidade do critério de mercado em relação à disponibilização dos serviços.

O menor uso relativo de especialistas, entretanto, também pode ser reflexo do modelo de atenção à saúde, ou seja, da operação (desejável) de uma lógica a respeito de como os vários recursos de saúde do sistema são usufruídos pelos usuários. A hierarquização e o ordenamento do acesso são mecanismos típicos de sistemas públicos, que cada vez mais buscam o protagonismo das instâncias de atenção primária na coordenação da trajetória dos usuários pelas estruturas mais complexas do sistema de saúde.

Essa discussão sugere que a forma como os planos/seguros privados se inserem no sistema de saúde tem implicações diretas sobre a dimensão do acesso. Há uma competição latente entre os fundos público e privado, que em determinadas situações se torna explícita, aberta. De um lado, esquemas privados somente podem prosperar se lograrem atrair uma parte da clientela do sistema público para seus mecanismos de acesso restrito. De outro, ambos os lados competem pelo uso das estruturas de provisão de serviços, ou dos meios necessários para a disponibilização direta de tais serviços (como a força de trabalho médica, as estruturas de provisão de exames e a capacidade de realização de internações, por exemplo).

Nos sistemas de saúde em que a proteção via fundo público tem caráter residual, há uma separação clara de espaços de atuação, uma vez que os recursos públicos financiam apenas segmentos vulneráveis em termos de geração de renda, os quais já não despertam interesse de exploração privada. A natureza focalizada do esquema público nesses sistemas restringe a elegibilidade ao fundo bancado com recursos públicos abaixo de determinado nível de renda, o que acaba impedindo o trânsito de usuários entre os fundos público e privado. Na prática, portanto, nessas configurações não há competição entre os esquemas público e privado pelos usuários, o que, embora não elimine, pode atenuar a competição pelas estruturas de provisão

A situação é mais complexa justamente no caso em que as fronteiras entre o público e o privado são pouco claras. Nessas circunstâncias, o sucesso dos mecanismos privados será a imagem invertida do alcance dos sistemas públicos. Em sistemas universais ou do tipo corporativista abrangente, em geral subsistem apenas planos/seguros de natureza complementar ou suplementar, que tendem a ocupar as margens do sistema público, como deficiências de cobertura de determinados serviços, filas de espera ou ausência de hotelaria, atraindo as parcelas melhor posicionadas de beneficiários para a compra de acesso diferenciado ou

exclusivo no âmbito dessas lacunas. As implicações em termos de geração de iniquidades irão depender da extensão das deficiências do sistema público e da capacidade dos esquemas privados de ofertar alternativas que sejam vistas como suficientemente vantajosas. Nesse sentido, situações de perda de base de financiamento como as que vêm enfrentando os sistemas de saúde universais dos países desenvolvidos, por afetarem sua capacidade de provisão, criam oportunidades para o crescimento de vias de acesso “mercadorizadas”. Trata-se de uma importante ameaça à sustentabilidade dos fundamentos desses sistemas, que dependem do reconhecimento e da valorização do conjunto da sociedade para se manterem como mecanismos abrangentes de proteção social.

Já um sistema concebido como universal, que porém encontra dificuldade de oferecer proteção ampla para uma parcela considerável da população, enfrenta uma disputa aberta pelas camadas médias por esquemas privados de cobertura duplicada. A adesão dessa faixa da população se mostra central para o sucesso ou fracasso de cada um dos lados e, nesse contexto, a introdução de esquemas privados associados, por exemplo, ao contrato de trabalho tende a dificultar o apoio e o reconhecimento da população acerca da importância do sistema público, facilitando, ao contrário, seu suporte a mudanças legais que produzam incentivos fiscais ao acesso privado à saúde.

### **3. O sistema de saúde brasileiro: dimensões de análise e potencial redistributivo**

De que maneira o arranjo público/privado se apresenta no sistema de saúde brasileiro e quais efeitos redistributivos tendem a resultar dessa configuração?

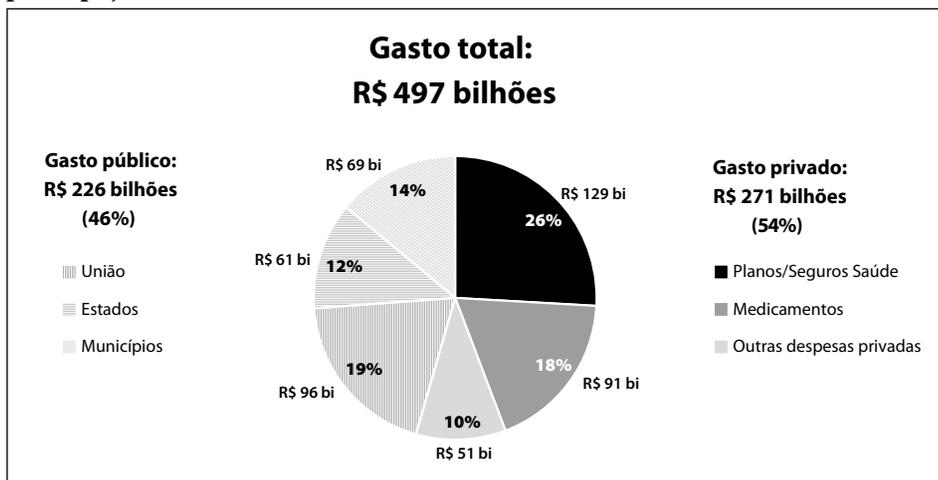
Com relação à dimensão do financiamento, o Gráfico 2, a seguir, apresenta uma estimativa do total de recursos de origem pública e privada gastos com serviços de saúde<sup>6</sup>. Dos quase R\$ 500 bilhões gastos com saúde no Brasil em 2013<sup>7</sup>,

6 Optou-se aqui pela ótica da despesa, o que significa considerar como gasto público as despesas governamentais (nas três esferas) no âmbito do SUS e como gasto privado as despesas das famílias com compra de serviços de saúde (consultas, exames etc.) e com planos e seguros de saúde (inclusive aquelas realizadas em seu benefício por empresas, sob a forma de salário indireto). Uma ótica alternativa é a do consumo, que privilegia os bens, serviços e ações efetivamente consumidos pela população em determinado período. Isso implicaria considerar, ao invés das despesas das famílias com planos de saúde, as despesas dos planos com o financiamento de ações, serviços e bens usufruídos pelas famílias, ou seja, as despesas dos planos em nome das famílias.

7 Apesar da disponibilidade de dados de despesas públicas e gastos privados com planos e seguros de saúde até 2015, as despesas privadas com medicamentos e outros itens dependem da compilação de várias informações das contas nacionais pelo IBGE, na Conta Satélite da Saúde, que encontra-se atualizada até 2013.

menos da metade (46%) teve origem em fundos públicos, canalizados para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

**Gráfico 3 - Gasto público e privado com saúde no Brasil (2013): R\$ bilhões\* e participação sobre o total**



\* Valores a preços de 2015 (IPCA/IBGE)

Fonte: IBGE - Conta Satélite da Saúde 2010-2013 e Ministério da Saúde - SIOPS

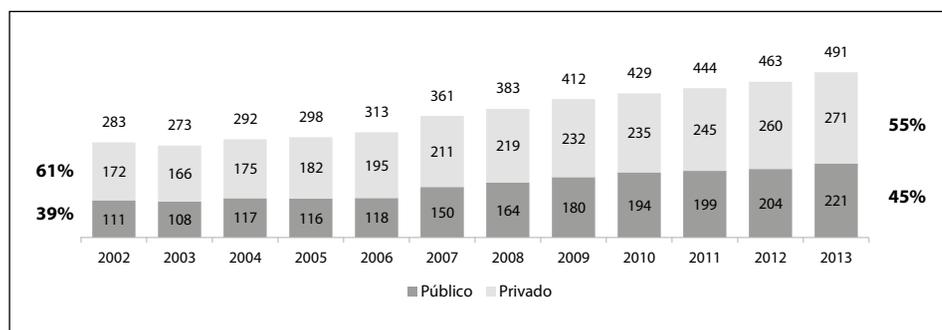
Essa baixa participação dos recursos públicos no gasto total com saúde no Brasil mostra, de cara, que há uma incompatibilidade entre a missão do SUS enquanto sistema universal, conforme estabelecido na Constituição de 1988, e o perfil do financiamento à saúde da população. A configuração do sistema brasileiro se assemelha à dos EUA, mas no caso norte-americano o gasto público tem função residual, por ser direcionado a uma parcela relativamente pequena da população.

De fato, o SUS, concebido na Constituição de 1988 como sistema de acesso universal e abrangência integral em termos de cuidado, marcou uma profunda diferença em relação ao que havia sido a marca da proteção social no âmbito da saúde até então no Brasil – basicamente a garantia de assistência médica ao grupo dos indivíduos inseridos nos segmentos formais do meio urbano. Ao restante da população cabiam esquemas caritativos, precários, fragmentados e descontínuos.

A garantia constitucional criou a referência básica a partir da qual o sistema público passaria a se moldar. Desde então, a trajetória de implementação do SUS vem sendo marcada pelo enfrentamento do subfinanciamento crônico e pelas dificuldades para implementar um novo modelo de atenção a partir de uma estrutura de provisão, cuja lógica de funcionamento era o tratamento focado na doença e centralizado no hospital.

De qualquer forma, com relação ao espaço ocupado no financiamento à saúde, o quadro já foi pior. Nos últimos anos, a trajetória da despesa pública foi não só de crescimento contínuo, mas de aumento em ritmo mais intenso que o crescimento do gasto privado. Tomando-se os dados da Conta Satélite da Saúde elaborada pelo IBGE, que privilegia a ótica do consumo<sup>8</sup>, notamos que enquanto os gastos privados aumentaram 57% em termos reais entre 2002 e 2013, as despesas públicas praticamente dobraram no período, o que permitiu que atingissem 45% do total, ante 39% no início da série.

**Gráfico 4 - Consumo final em R\$ bilhões\* de ações, serviços e bens de saúde por fonte de financiamento**



\* Valores a preços de 2015 (IPCA/IBGE)

Fonte: IBGE - Conta Satélite da Saúde 2000-2005, 2005-2007 e 2010-2013

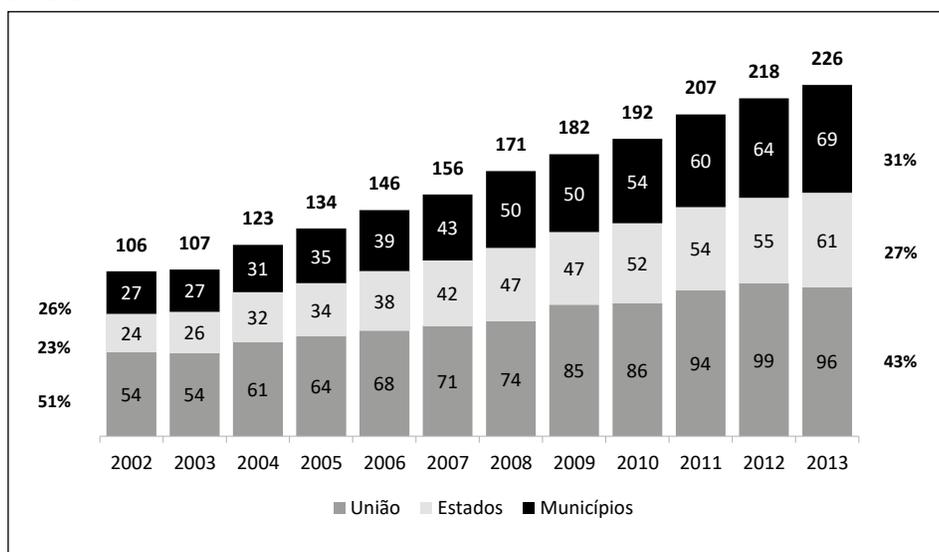
O elemento que possibilitou esse ganho de espaço do fundo público nos últimos anos foi sem dúvida a determinação constitucional de obrigatoriedade de gasto mínimo de recursos públicos com saúde a partir do ano 2000, resultado da aprovação da Emenda Constitucional nº 29. Ao determinar que um percentual dos impostos arrecadados anualmente por Estados e Municípios fosse gasto obrigatoriamente com ações e serviços do Sistema Único de Saúde, essa regra resultou em um forte aumento da participação dessas esferas de governo no total do financiamento à saúde. O gasto aumentou não só porque a receita de impostos cresceu consideravelmente, mas também porque os percentuais foram fixados em patamar bastante superior ao padrão então vigente de dispêndio com saúde por parte dos Estados e Municípios.

8 É importante ter em mente que as óticas do gasto e do consumo abordam a questão do financiamento sob perspectivas diversas, diferindo também suas metodologias de coleta e consolidação.

Já no âmbito da União, a Emenda 29 estabeleceu apenas a correção pela variação do PIB daquilo que já era gasto no ano anterior a sua edição (1999). Isso também garantiu um aumento real da despesa federal com saúde ao longo do tempo, porque o PIB cresceu nesses anos acima da inflação, porém em ritmo inferior ao gasto das esferas subnacionais.

Considerando-se os três níveis de governo, entre 2002 e 2013 as despesas com o financiamento do SUS mais que dobraram em termos reais (crescimento de 113%, uma média de 7% ao ano), mas enquanto os gastos dos Estados e Municípios aumentaram cerca de uma vez e meia (148% e 154% respectivamente), os gastos da União cresceram apenas 77%.

**Gráfico 5 - Gasto Público com Ações e Serviços Públicos de Saúde em R\$ bilhões\*:  
2012-2013**



\* Valores a preços de 2015 (IPCA/IBGE)  
 Fonte: Ministério da Saúde – SIOPS

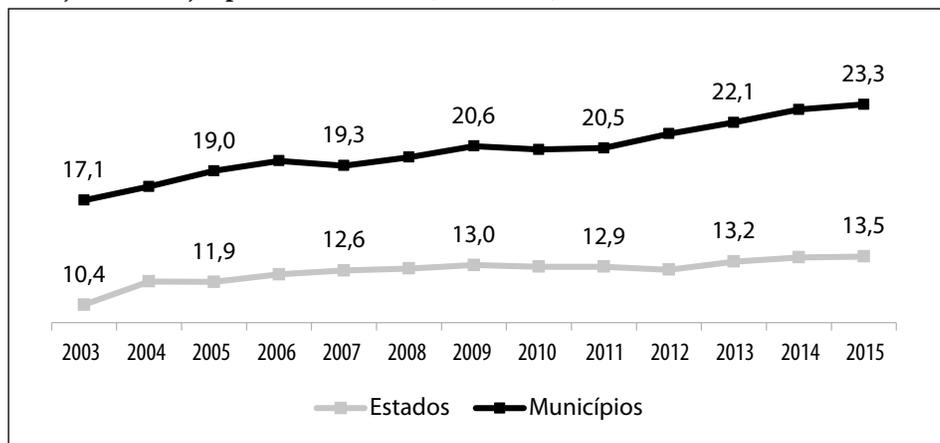
O aumento particularmente intenso dos gastos municipais também decorreu do papel protagonista assumido por muitas prefeituras na implementação do SUS. Uma das diretrizes constitucionais do sistema é justamente a descentralização de suas ações, não só porque isso aproxima os usuários dos gestores dos serviços, mas por permitir que o modelo de atenção à saúde se estruture a partir das ações da atenção primária (ou atenção básica). Essa instância deve funcionar como porta de entrada do sistema de saúde, resolvendo grande parte dos

problemas e triando e coordenando o acesso a cuidados de maior complexidade, daí sua natureza descentralizada.

Assim, ainda que a Emenda 29 possa ter tido papel relevante no aumento das despesas das prefeituras com o SUS, o processo de municipalização da rede e o caráter inercial do aumento da maior parte do gasto com saúde foram fundamentais. De fato, uma vez que governos disponibilizam determinados serviços, os custos de operação e manutenção das estruturas em que são ofertados tendem a ser crescentes. Por outro lado, também devem ter contribuído para o aumento do gasto municipal a maior exposição dos prefeitos às reivindicações da população em comparação aos governantes de outras esferas, bem como o forte apelo eleitoral de determinados gastos da área da saúde.

Por todos esses motivos, enquanto a Emenda 29 estabeleceu o mínimo de 12% e 15% da receita de impostos a serem destinados ao SUS respectivamente por Estados e Municípios, como se observa pelo Gráfico 4, ambas as esferas gastam atualmente montantes superiores ao mínimo preconizado, especialmente as prefeituras.

**Gráfico 6 - Percentual da receita própria de impostos de Estados e Municípios gasta em ações e serviços públicos de saúde (2003-2015)**



Fonte: Ministério da Saúde – SIOPS

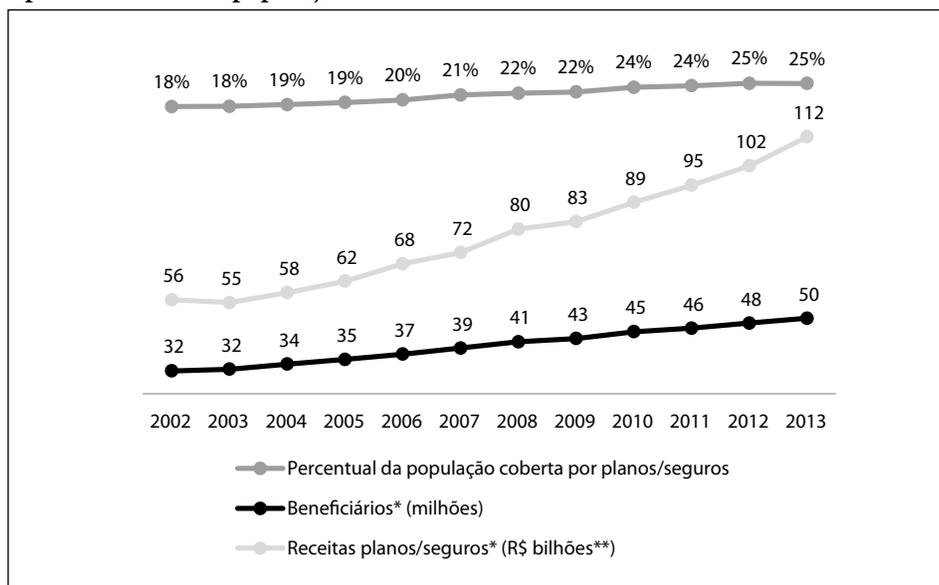
Em contraposição a essa crescente porém ainda tímida participação dos fundos públicos no financiamento à saúde no Brasil, é grande o espaço ocupado pelos planos/seguros de saúde. Esses esquemas respondem por 25% do financiamento total (Gráfico 2). Comparado ao gasto no SUS, o percentual é especialmente elevado, já que os planos/seguros de saúde beneficiam cerca de um quarto da população e cobrem apenas despesas assistenciais (basicamente medicamentos,

consultas, internações e exames). O gasto público não chega ao dobro desse valor, e seu rol de responsabilidades é bem mais amplo, além de em parte ser destinado ao conjunto da população.

É interessante notar que as despesas privadas com planos/seguros de saúde dobraram de valor em termos reais entre 2002 e 2013 (Gráfico 5). Nesse mesmo período, o número de beneficiários aumentou 69%, elevando o percentual da população coberta por esquemas privados de 18% para 25% do total.

A questão é saber até que ponto essa expansão é sustentável, levando-se em conta o patamar e a estrutura da distribuição da renda no Brasil. Segundo o IBGE, em 2013, 78% da população brasileira residia em domicílios com rendimento mensal familiar per capita de até dois salários mínimos (Gráfico 6). Esse perfil indica que a maior parte da população em idade ativa tem uma inserção bastante desfavorável no mercado, exibindo baixo potencial de geração de renda. Por sua vez, essa configuração levanta sérias dúvidas acerca da viabilidade efetiva de adesão, mesmo por parte dos chamados extratos médios, a esquemas de poupança prévia como os de planos/seguros de saúde, ainda que empresas empregadoras contribuam com uma parte das despesas, a título de salário indireto.

**Gráfico 7 - Evolução da receita de contraprestações de operadoras médico-hospitalares\* em R\$ bilhões\*, do número de beneficiários de planos/seguros de saúde e percentual sobre a população total**

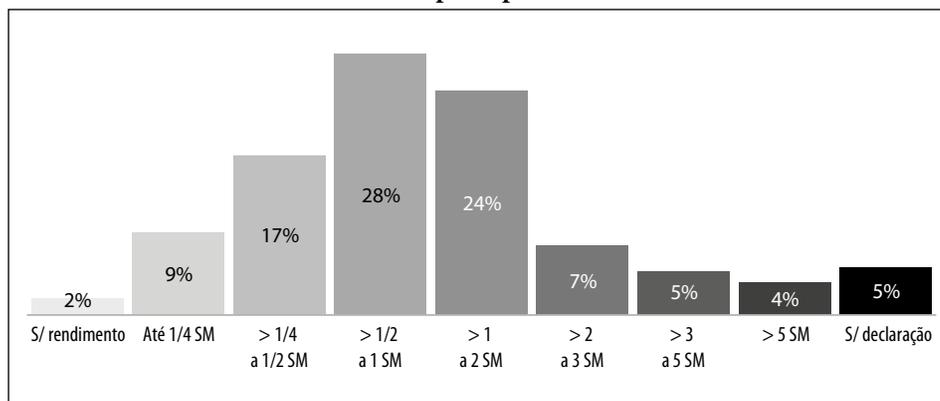


\* Não inclui receitas e beneficiários de planos de autogestão

\*\* Valores atualizados pela variação do IPCA/IBGE

Fonte: Ministério da Saúde/ANS (Tabnet e Caderno de Informação da Saúde Suplementar – vários anos)

**Gráfico 8 - Distribuição percentual dos residentes em domicílios particulares por classes de rendimento mensal familiar per capita - 2013**



Fonte: IBGE (2014) – Síntese dos Indicadores Sociais - 2013

É bom lembrar que os arranjos contributivos privados como os que caracterizam os planos/seguros de saúde têm potencial redistributivo bastante limitado. Se a comercialização desses esquemas avança sobre uma parcela de renda média baixa, ou baixa, o patamar da contribuição, embora eventualmente alto do ponto de vista do beneficiário, pode ficar muito aquém do mínimo necessário para o efetivo custeio dos serviços. O risco é de se criarem arranjos de coleta de poupanças que terão poucas chances de entregar os serviços contratados no volume requerido e/ou com um mínimo de qualidade. Por outro lado, se o conjunto do sistema de saúde no país é gerido de maneira a permitir com facilidade a migração do sistema público para esquemas privados, inclusive com apoio do próprio fundo compartilhado, via isenções tributárias, cria-se uma situação de difícil sustentação para o sistema público.

Finalmente, no perfil do financiamento à saúde também chama a atenção a elevada participação das despesas de desembolso direto, em especial as voltadas à aquisição de medicamentos, reflexo de falhas na cobertura tanto por parte do SUS como de esquemas privados de acesso. Dado o grande peso dos gastos com medicamentos no orçamento das famílias de baixa renda, são extremamente importantes as políticas de assistência farmacêutica desenvolvidas pelo Ministério da Saúde, incluindo tanto a dispensação de medicamentos à população nas unidades do SUS como as relacionadas a subsidiar a compra, função do programa Farmácia Popular.

Qual o reflexo dessa configuração da dimensão do financiamento, em que predominam as fontes privadas de recursos, sobre a dimensão do acesso? A constatação mais evidente é que a fatia da população coberta por esquemas privados conta com recursos em montantes muito superiores à parcela coberta pelo SUS. Se

considerarmos o valor da receita das operadoras com a comercialização de planos/seguros dividida pelo número de beneficiários tomando-se como base o ano de 2014, isso equivaleria a um valor per capita de quase R\$ 2.200,00<sup>9</sup>. Esse montante seguramente é bem mais elevado do que o gasto assistencial per capita realizado pelo SUS<sup>10</sup>. Ou seja, o patamar do gasto público limita consideravelmente o potencial redistributivo do sistema, introduzindo um teto (baixo) que deixa a maior parte da população com acesso restrito à saúde. Por outro lado, como já foi mencionado, diante da estrutura de distribuição de renda no país, a cobertura de 25% da população indica que há um contingente de beneficiários de planos/seguros de saúde com capacidades contributivas muito baixas, o que sugere restrição do acesso.

A questão é ainda mais complexa porque na medida em que o sistema público de saúde no Brasil é constitucionalmente concebido como de natureza universal, não há como isolar o alcance das despesas públicas a uma parcela delimitada da população.

Em dezembro de 2015, os planos/seguros de saúde médico-assistenciais com e sem serviços odontológicos registravam a cobertura de 49,7 milhões de indivíduos (ANS, 2016). Mas esse contingente também acaba se utilizando, em alguma medida, de serviços disponibilizados pelo sistema público. De um lado, há ações de natureza preventiva, coletiva, regulatória e organizacional que beneficiam o conjunto da sociedade, moldando elementos básicos do funcionamento das estruturas e instituições pertencentes a ambos os sistemas. Estão incluídos nesse rol, por exemplo, as atividades de vigilância sanitária, as atividades regulatórias e fiscalizatórias sobre medicamentos e terapias, as campanhas de vacinação e as atividades de pesquisa e inovação, as quais são financiadas com recursos públicos. Também devem ser considerados os gastos com recursos públicos destinados à formação de profissionais que compõem a mão de obra que posteriormente será objeto de disputa pelos sistemas público e privado. Esses recursos são particularmente elevados quando se considera a formação médica, especialmente longa, cara e dependente da existência de estruturas hospitalares. Ainda que essas despesas não sejam computadas como gastos com saúde, é importante considerá-las

---

9 Se considerarmos o gasto das operadoras per capita, o valor seria R\$ 1.865,00.

10 O dado do gasto assistencial no SUS não é identificável diretamente a partir das informações de gastos públicos e seu cálculo somente pode ser feito de maneira aproximada para o conjunto dos entes federados. Apenas a título ilustrativo, o gasto total (assistencial e demais) do SUS per capita, considerando-se a parcela da população não coberta por planos/seguros de saúde em 2013 seria R\$ 1.492,00.

para ressaltar que o subsistema de acesso privado não subsiste isolado de um contexto mais amplo, em grande medida bancado com recursos públicos.

Além disso, como o atendimento no SUS é direito de todo cidadão brasileiro, detentores de planos/seguros de saúde podem fazer uso de estruturas assistenciais de acesso público para o atendimento de suas necessidades. Justamente por conta disso, a partir do início da década passada, planos e seguros de saúde passaram a ter obrigação legal de ressarcir o SUS em situações em que os usuários detentores desses esquemas têm atendimento assistencial no sistema público.

Os valores efetivamente transferidos pelos planos/seguros a título de ressarcimento ao sistema público são baixos por diversas razões, incluindo a dificuldades na identificação dos detentores de planos/seguros de saúde (especialmente para procedimentos ambulatoriais e de urgência e emergência prestados no SUS<sup>11</sup>), a existência de dúvidas quanto à legalidade de cobrança de determinados procedimentos e o fato de que os planos/seguros de saúde buscam sistematicamente protelar o pagamento com contestações administrativas e na justiça quanto à legalidade e/ou valor estabelecido de cobrança. Por fim, o grau de inadimplência dos valores efetivamente devidos homologados pela justiça também é elevado, resultando na sua transferência para recebimento como dívida ativa.

De qualquer forma, ainda que constitua importantíssimo mecanismo de justiça social, voltado a reparar uma redistribuição do tipo Robin Hood às avessas, o aperfeiçoamento dos processos associados ao ressarcimento ao SUS não parece ter como compensar o baixo gasto público em saúde. Considerando as informações disponibilizadas pela ANS (2016), entre 2001 até 2014, foi objeto de cobrança o equivalente a R\$ 3,4 bilhões em valores corrigidos pela inflação, sendo o valor efetivamente arrecadado pouco superior a R\$ 1,2 bilhão<sup>12</sup>. Em 2014, por exemplo, ano em que se registra o maior valor ao longo de todo o período, o montante colocado em cobrança foi de pouco mais de R\$ 200 milhões. Esses valores extremamente baixos sugerem que mesmo que fossem superadas as dificuldades operacionais (e políticas) de identificação de usuários e procedimentos, o efetivo ressarcimento ao SUS estaria longe de contribuir para modificar o perfil do financiamento do sistema público<sup>13</sup>.

---

11 Para que se tenha uma ideia, apenas em 2015 a ANS passou a identificar a realização de procedimentos ambulatoriais de alto custo, como sessões de quimioterapia, radioterapia e diálise, seguramente entre os procedimentos mais caros realizados pelo SUS (ANS, s.d.)

12 Atualização ano a ano dos dados disponibilizados via Tabnet para preços de 2015 de acordo com a variação do IPCA/IBGE.

13 Ainda assim, não se deve descartar que, do ponto de vista de provedores individuais, a efetivação ou não do ressarcimento pode significar a sua sobrevivência no mercado.

Se os montantes associados ao ressarcimento são potencialmente reduzidos do ponto de vista do conjunto do sistema de saúde, o mesmo não se pode afirmar a respeito dos chamados gastos tributários vinculados a despesas privadas com saúde, ou seja, valores que deixam de ser arrecadados pelo fundo público por conta de isenções tributárias. A Tabela 1 mostra que, considerando apenas a esfera federal, a estimativa de recursos não arrecadados em função de isenções tributárias vinculadas a gastos na saúde atingiu em 2014 cerca de R\$ 23 bilhões.

**Tabela 1 - Gastos Tributários Federais estimados na Proposta Orçamentária Anual: 2010-2014**

Item		2010	2011	2012	2013	2014
1	Despesas Médicas do IRPF	3.325	4.409	9.715	9.874	10.725
2	Assist. Médica, Odont. e Farm. a Empregados - IRPJ	2.961	2.936	3.149	3.451	3.725
3	Produtos Químicos e Farmacêuticos	951	1.038	943	807	808
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Assistência Social	2.587	2.159	2.560	2.739	2.864
5	Medicamentos	2.507	2.959	3.484	3.433	4.187
6	Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon), Programa Nacional de Apoio à Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD) e demais				612	1.413
<b>Total</b>		<b>12.332</b>	<b>13.501</b>	<b>19.852</b>	<b>20.917</b>	<b>23.722</b>

\* Segundo os critérios da EC 29

Fonte: Ministério da Fazenda/ SRF (Demonstrativo Gastos Tributários) e Ministério da Saúde/SIOPS

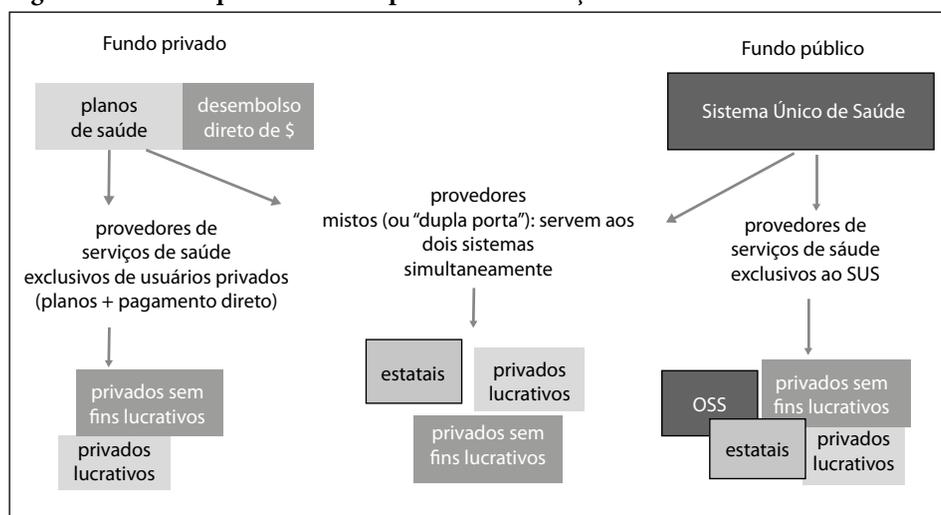
As maiores despesas com isenção são os gastos dedutíveis do imposto de renda, incluindo despesas com planos/seguros de saúde e gastos diretos, além das isenções sobre medicamentos. Considerando o período coberto pela tabela, observa-se que o montante de gastos tributários com saúde previstos a cada ano vem crescendo quando comparado à despesa da União em ações e serviços de saúde no âmbito do SUS (de menos de 20% em 2010, aumentou para mais de 25% em 2014). Naturalmente, a função redistributiva desses mecanismos vai na contramão da justiça social, uma vez que retira recursos do fundo público (ou, mais precisamente, permite que não sejam arrecadados), mantendo-os junto às camadas com maior capacidade de gerar renda e riqueza.

Finalmente, a dimensão da provisão de serviços e sua articulação com os mecanismos de financiamento à saúde no sistema de saúde brasileiro pode ser esquematicamente representada conforme a Figura 1.

Podemos dizer que no Brasil há basicamente quatro tipos de provedores de serviços de saúde: privados com fins lucrativos, privados sem fins lucrativos,

estatais e Organizações Sociais de Saúde (OSS). Essas últimas são modalidades híbridas, envolvendo estruturas formadas com patrimônio público e geridas por entidades privadas sem fins lucrativos, modelo cuja base legal foi dada pela Reforma do Estado empreendida no Brasil em meados dos anos 90. A Reforma criou a figura das Organizações Sociais, novo formato de provisão de serviços no âmbito das áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente e cultura, integrantes do que foi designado como setor “público não-estatal”. O financiamento de suas atividades é feito com recursos públicos, repassados às entidades privadas através de contrato de gestão.

**Figura 1 - Visão esquematizada da provisão de serviços no sistema de saúde brasileiro**



Elaboração própria

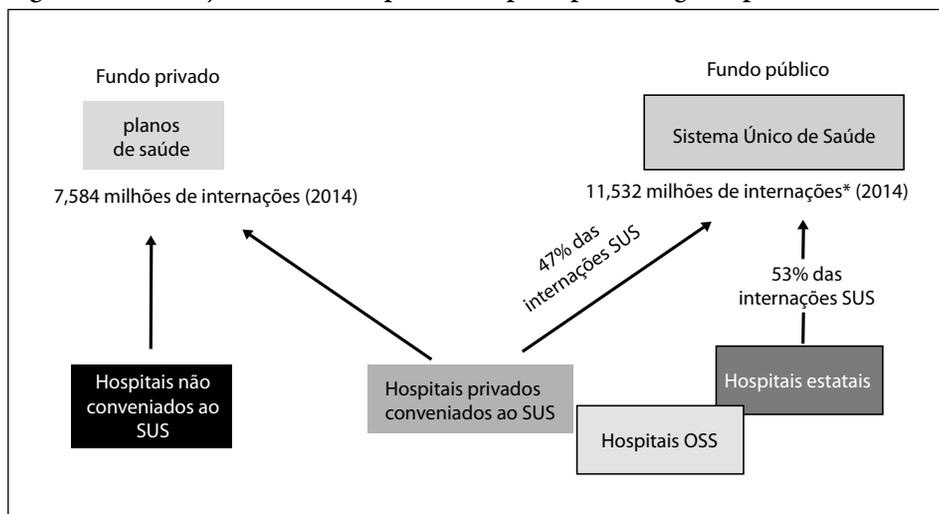
A articulação entre as dimensões do financiamento e da provisão é complexa. Entre os provedores de serviços há aqueles que se relacionam exclusivamente com o fundo (ou sistema) público ou exclusivamente com o fundo privado (sob intermédio ou não de planos/seguros de saúde), ou, ainda, os que prestam serviços simultaneamente para ambos os fundos.

Adicionalmente, parte dos provedores privados são propriedade de operadoras de planos de saúde que trabalham com rede própria, como a Amil e a Unimed, por exemplo. De forma análoga, o SUS também tem sua rede própria, formada pelas unidades de saúde patrimônio da União e dos Estados e Municípios, que disponibilizam serviços, sendo complementados pela rede privada (com e sem fins lucrativos) contratada (ou, muitas vezes, conveniada) e pelas

Organizações Sociais de Saúde, ainda que essas últimas, em princípio, tenham natureza mais próxima àquela das unidades de saúde estatais.

Em 2014, o SUS registrou cerca de 11 milhões de internações<sup>14</sup>, enquanto no sistema de saúde suplementar ocorreram 7,6 milhões de internações (ANS, 2016b). Do total das internações feitas no sistema público, conforme a Figura 2, o equivalente a quase metade ocorreu em hospitais privados, na maioria sem fins lucrativos, sendo a parcela restante disponibilizada por hospitais em regime de OSS e unidades de propriedade estatal, incluindo universitários<sup>15</sup>.

**Figura 2 - Internações\* realizadas pelo SUS e pelos planos/seguros privados de saúde**



\* No caso do SUS, se refere à quantidade de Autorizações de Internação Hospitalar  
 Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (Sistema de Informação Hospitalar – SIH) e ANS (2016b)

Isso indica que o sistema de acesso público depende de maneira significativa de estruturas privadas para o acesso a serviços de internação. Em contrapartida, pode-se afirmar que uma parcela provavelmente considerável dos estabelecimentos privados depende do financiamento público para se manter em funcionamento. Em princípio, a maior parte da capacidade física dos estabelecimentos privados

14 A informação na realidade se refere ao número de Autorizações de Internação Hospitalar (AIH), que se aproxima do número de internações, embora em certas situações uma internação envolva mais de uma AIH. A fonte dos dados do SUS é o Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/ SUS).

15 Os sistemas de informação do SUS não permitem identificar com segurança o percentual das internações realizadas por hospitais geridos como OSS. No Estado de São Paulo, consulta às bases de dados disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Saúde indicam que esse segmento é responsável por 15% dos 2,4 milhões de internações (AIH) realizadas sob gestão estadual.

dupla porta é canalizada para atendimento ao SUS. De acordo com os dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos (CNES), os hospitais do tipo dupla porta dispunham em 2014 de 195 mil leitos (39% do total de quase 500 mil leitos do conjunto do sistema de saúde brasileiro). Desse total, o equivalente a 71% eram leitos destinados ao SUS, sendo o restante voltado ao sistema de acesso privado<sup>16</sup>.

Nos últimos anos, o modelo OSS vem avançando como modalidade de provisão no SUS. Pesquisa realizada pelo IBGE (2014) sobre o perfil dos Estados brasileiros reporta que em 2013, 17 unidades da federação se utilizavam desse formato para a disponibilização de serviços de saúde, incluindo Amazonas, Roraima, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal. O modelo nasceu vinculado à área hospitalar, mas atualmente é empregado para a administração de diversos tipos de unidades de saúde.

Seguramente contribuíram para esse movimento de expansão do modelo OSS não apenas os constrangimentos impostos à contratação de pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a enorme dificuldade de organização e gestão de serviços públicos nas estruturas tradicionais da administração pública. Esse aspecto é especialmente relevante no caso da saúde, dada a complexidade envolvida na organização da maioria de seus serviços.

Mas a maior flexibilidade oferecida pela transferência da administração de unidades de saúde a entidades privadas gera, em contrapartida, grandes desafios para a gestão pública. Em sistemas de saúde com baixo grau de organização, normalmente essa transferência à esfera privada vai muito além da administração de uma ou mais unidades, abarcando aspectos centrais do funcionamento do sistema de saúde e seu modelo de atenção. As capacidades necessárias para tornar o contrato de gestão um instrumento a serviço do funcionamento adequado dos sistemas locais de saúde são de alcance tão ou mais difícil que as requeridas para a gestão direta das unidades de saúde. No âmbito financeiro, em particular, um problema especialmente complexo é o fato de que os gestores públicos não contam com parâmetros adequados que balizem a precificação dos serviços,

---

16 Em que pese a enorme importância do CNES em termos de gestão e disponibilização de dados, devem ser vistas com reserva comparações entre estruturas voltadas para o SUS e para o sistema de financiamento privado. No primeiro caso os registros do CNES são utilizados para compor a produção ao SUS e portanto interferem no recebimento de recursos, ao contrário do segundo.

elemento central do contrato de gestão, cuja base é o pagamento variável a partir de metas físicas de produção de serviços valorados<sup>17</sup>.

Para além desses aspectos problemáticos relacionados à gestão do modelo OSS, do ponto de vista da presente discussão o crescimento dessa modalidade remete a outra questão, relacionada à filantropia. As OSS paulistas, pioneiras do modelo no Brasil, surgiram num contexto de crise financeira do Estado de São Paulo no final dos anos 90, que impossibilitavam a contratação de pessoal para um conjunto de novos hospitais estaduais em função de limitações legais relacionadas ao aumento da despesa de pessoal. Pouco depois da votação da legislação federal das Organizações Sociais, o governo estadual já aprovava seu regramento próprio por meio da Lei Complementar 846/98. A partir de então, a expansão do SUS com recursos públicos estaduais se deu predominantemente por meio dessa modalidade de gestão.

Um dos efeitos dessas parcerias para as entidades privadas foi a possibilidade de uso dos atendimentos feitos nas unidades de saúde geridas como OSS para compor a cota de atendimentos do SUS necessária para a obtenção da filantropia<sup>18</sup>. Essa possibilidade não foi explicitada em lei, mas sua prática se valia do que chamaremos aqui, mesmo reconhecendo não ser o termo mais apropriado, de um “vazio institucional”, dado que a avaliação da elegibilidade para a filantropia cabia ao Conselho Nacional de Assistência Social, federal, a análise dos balanços das entidades à Secretaria da Fazenda do Estado, embora nunca tenha ficado muito claro sob que ótica isso deveria ser feito, e o ateste da prestação de serviços ao SUS à administração local do sistema (no caso, a Secretaria Estadual da Saúde), gestora do próprio modelo OSS.

Ao final de 2009, com a aprovação do novo marco regulador da filantropia no país (Lei 12.101), esse expediente que, na prática, inverte por completo a lógica filantrópica, já que os atendimentos são 100% bancados com recursos públicos, passou a ter abrigo legal explícito. Pelo regramento anterior, a certificação de filantropia requeria que 60% dos atendimentos realizados pela entidade se destinassem ao SUS; a nova lei manteve esse percentual, mas permitiu incorporar no cômputo os serviços prestados sob “contrato de gestão”.

---

17 O único parâmetro existente é a Tabela SUS, gerida pelo Ministério da Saúde. Contudo, há muitos anos, o financiamento federal se descolou da tabela para vários procedimentos do SUS, de forma que se trata de parâmetro imperfeito e, para alguns serviços, extremamente defasado. Para uma discussão da questão em relação à gestão hospitalar, ver LEVI (2009).

18 O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) é concedido a instituições privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas de interesse social, como saúde, assistência social e educação em regime de gratuidade. Trata-se de condição que garante a isenção do conjunto das contribuições para a Seguridade Social, incluindo a cota patronal do INSS.

A cota SUS para a obtenção da filantropia não precisa ser atingida por unidade prestadora de serviços, podendo ser alcançada computando-se o conjunto de estabelecimentos vinculados a uma mesma pessoa jurídica. Na prática, isso permite que grupos privados (constituídos sem finalidade lucrativa) que atuam no mercado de venda de serviços a planos/serviços de saúde possam obter a filantropia por meio do estabelecimento de parcerias com governos para a administração de hospitais e outros equipamentos públicos em regime de OSS, isentando de contribuições da Seguridade Social o conjunto de seus estabelecimentos.

Essa regra, entretanto, tem tido efeitos limitados, já que desde 2010 a regulamentação da Lei 12.101 por decreto presidencial vem estabelecendo que apenas 10% dos atendimentos a serem destinados ao SUS podem ter origem em contratos de gestão. Ainda assim, trata-se de um decreto presidencial, expediente facilmente revogável.

Essa discussão mostra que o modelo OSS não pode ser visto exclusivamente sob o prisma restrito da administração pública, como muitas vezes o tema é abordado. Suas implicações, assim como a própria filantropia, somente podem ser compreendidas se considerada a disputa de fundo do sistema de saúde brasileiro, entre os sistemas de acesso público e privado.

Tal perspectiva é fundamental para entender as recorrentes tentativas de destinação de parcela da capacidade de produção de serviços das OSS para comercialização junto a planos/seguros de saúde privados. Essa possibilidade havia sido deixada em aberto no projeto original do Executivo que propôs a lei estadual das OSS, mas acabou recebendo emenda no Legislativo impedindo explicitamente a prestação de serviços fora do SUS (CARNEIRO JR., 2002).

Posteriormente, em 2008, a questão voltou à cena. Por ocasião de projeto de lei encaminhado pelo Executivo estendendo o modelo OSS a hospitais de ensino por meio da qualificação de suas fundações de apoio, o Legislativo aprovou uma emenda possibilitando a comercialização de 25% dos serviços das unidades em regime de OSS a usuários de planos de saúde e particulares. O dispositivo acabou sendo vetado pelo Executivo, num movimento de motivações não muito claras, mas que, aparentemente, se deu por receio de inconstitucionalidade<sup>19</sup>.

---

19 A exposição de motivos do veto apenas justifica que a possibilidade de comercialização, embora decorrente de preocupação “virtuosa” associada à necessidade de ressarcir o SUS pelo uso de estruturas públicas por pacientes cobertos por esquemas privados, já estaria regrada por previsão específica na lei das OSS.

Em 2010, o Executivo logrou aprovar mudanças na lei das OSS paulistas que permitiram a comercialização de até 25% de sua capacidade a pacientes privados (particulares ou detentores de planos). Pela lei, isso ficaria restrito às unidades de saúde responsáveis por mais de 50% da oferta de serviços na respectiva região ou unidades prestadoras de serviços especializados e de alta complexidade. No entanto, o Ministério Público estadual entrou com uma Ação Civil Pública e obteve liminar suspendendo os efeitos da nova legislação. O governo estadual entrou com recurso, mas o Tribunal Justiça de São Paulo manteve a liminar<sup>20</sup>.

Em suma, podemos afirmar que a dimensão da provisão de serviços no Brasil é caracterizada por forte presença de entidades privadas provedoras do sistema público, o que em parte se deve ao antigo INAMPS, que antecedeu o SUS mas, ao contrário desse último, praticamente não dispunha de rede própria. O INAMPS mais se assemelhava a um fundo de compra de serviços de provisão privada, financiado com contribuições dos trabalhadores e empregadores e aportes públicos. Foi essa estrutura que impulsionou a expansão dos hospitais privados nos anos 70 (BRAGA & PAULA, 1986), grande parte dos quais se mantêm provedores do SUS até os dias de hoje. Essa herança também faz parte dos elementos que dificultam as transformações no SUS. Sistemas de controle frágeis, dificuldades no plano da gestão administrativa e hospitalar, aliados a uma capacidade considerável de pressão política fazem, entre outras razões, com que o setor acabe drenando um volume considerável de recursos do sistema público, dificultando a implementação de mudanças que possam de fato colocar em funcionamento um novo modelo de atenção à saúde.

Os sistemas de informação atualmente existentes não permitem identificar com rigor aceitável quanto efetivamente da capacidade de produção dos estabelecimentos vinculados ao SUS é voltado para a prestação de serviços a esquemas privados e, principalmente, os tipos de atendimentos predominantes nessas relações e sua complexidade. Atualmente, um sistema unificado que registre a produção do conjunto dos estabelecimentos para os dois sistemas não parece uma realidade tão distante, embora seguramente enfrentará resistências sob a justificativa de tratar-se de interferência indevida em esfera exclusivamente privada. Quando isso ocorrer, será possível caracterizar adequadamente o *mix* público/privado na esfera da provisão e compreender suas contribuições em termos de efeitos em termos redistributivos.

---

20 Em 2014 o Executivo acabou incorporando à Lei das OSS a regra da exclusividade do atendimento ao SUS por meio de uma nova Lei Complementar. Em contrapartida, aprovou a ampliação do escopo do modelo Organização Social para as áreas de proteção da criança e do adolescente, meio ambiente e “promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento” (CONTREIRAS & MATTA, 2015).

Por outro lado, pelo menos no Estado de São Paulo, o crescimento recente do modelo OSS parece guardar relações mais evidentes com a dinâmica de expansão do sistema privado. Levantamento realizado em 2009 (LEVI, 2009) mostrou que a grande maioria das entidades parceiras do governo estadual no modelo OSS tinha algum tipo de inserção no sistema de acesso privado, em geral como prestadora de serviços, seja na modalidade de acesso estritamente privado, seja como estabelecimento do tipo dupla-porta (Quadro 2).

**Quadro 2 - Relação de entidades parceiras do governo do Estado de São Paulo na gestão de Organizações Sociais de Saúde - 2009**

<b>Tipo</b>	<b>Entidade</b>	<b>Estabelecimento principal</b>	<b>Inserção no sistema privado de saúde</b>
Instituições públicas de ensino	UNIFESP	Hospital São Paulo	atende convênio / plano de saúde (hospital público dupla porta)
	Unesp	Hospital das Clínicas (Botucatu)	atende convênio / plano de saúde (hospital público dupla porta)
	Unicamp	Hospital de Clínicas (Campinas)	Hospital público
	USP	Hospital das Clínicas (SP)	atende convênio / plano de saúde (hospital público dupla porta)
Instituições privadas de ensino	Santa Casa	Santa Casa / Hospital Santa Isabel	atende convênio / plano de saúde (hospital privado dupla porta e hospital privado puro)
	Fundação do ABC	Hospital de Ensino Pe. Anchieta	atende convênio / plano de saúde (hospital privado dupla porta)
Instituições privadas filantrópicas	Santa Catarina	Hospital Santa Catarina, Hospital Santa Teresa, Casa de Saúde São José etc.	atende convênio / plano de saúde (hospital privado dupla porta e hospital puro)
	Santa Marcelina	Casa de Saúde Santa Marcelina	atende convênio / plano de saúde (hospital privado dupla porta). Também é instituição de ensino e comercializa plano de saúde
	Soc. Assist. Bandeirantes	Hospital Bandeirantes	atende convênio / plano de saúde (hospital privado puro)
	Cruzada Band. S. Camilo	Hospital São Camilo	atende convênio / plano de saúde (hospital privado puro)
Outros	Serviço Social da Construção Civil do Estado de S. Paulo	Várias clínicas	atende convênio / plano de saúde (hospital privado puro)

Fonte: LEVI (2009)

Tal contexto suscita um conflito de interesses independentemente da possibilidade de comercialização de serviços na OSS, que naturalmente se agravaria com a sua aprovação. A justificativa dos defensores da comercialização de atendimentos

do SUS nas unidades geridas como OSS é que seria uma forma de reparar a injustiça derivada da morosidade do processo de ressarcimento relacionado aos atendimentos de beneficiários de planos/seguros de saúde custeado com recursos do sistema público. Mais do que isso, as propostas nessa direção sempre mencionaram o dever de “assegurar tratamento igualitário entre os usuários particulares e do SUS”. No entanto, não é factível imaginar que um paciente ou um plano de saúde aceite pagar por um serviço de acesso universal, a não ser que isso garanta algum tipo de preferência no acesso, como vagas asseguradas ou tempo de espera reduzido.

Nesse sentido, a iniciativa configura uma forma de apoiar o setor de planos e seguros de saúde na constituição de sua rede credenciada de provedores de serviços. Considerando que o patrimônio dessas estruturas é público (já que se trata de investimento bancado com recursos orçamentários), e que seu custo de operação seria diluído entre todos os pacientes, o efeito prático dessa medida seria subsidiar o acesso privado com recursos públicos, permitindo uma ampliação da participação dos planos/seguros de saúde no mercado às custas do SUS.

#### 4. Considerações finais

Quando esse texto foi concebido, estava em curso o processo político que culminou na substituição definitiva da presidente eleita Dilma Rousseff por Michel Temer, em agosto de 2016. São extremamente preocupantes as medidas anunciadas e as mudanças já desencadeadas pelo novo governo para o conjunto das políticas públicas. Particularmente com relação aos temas aqui debatidos, dois movimentos representam ataque frontal à difícil trajetória do SUS na batalha para se estabelecer como projeto hegemônico no sistema de saúde brasileiro.

Do ponto de vista do financiamento, entre medidas já aprovadas e com grande chance de aprovação, promove-se um processo de compressão da base financeira do conjunto das políticas públicas, via supressão de recursos previamente vinculados<sup>21</sup>. Em complemento, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/16 congela, em termos reais, o gasto primário da União por 20 anos, erodindo a

---

21 É o caso da DRU (Desvinculação da Receita da União), que passou de 20% para 30% sobre as Contribuições Sociais, com vigência até 2023, retirando recursos da base de financiamento da Seguridade Social, além da instituição de mecanismo semelhante de desvinculação para Estados e Municípios, ainda que neste último caso as vinculações para as áreas da saúde e ensino tenham sido mantidas, o que preserva um pouco esses segmentos, exercendo enorme pressão sobre as demais políticas públicas em nível local. A PEC 241/16 congela, em termos reais, o gasto primário da União por 20 anos, erodindo a base de recursos das transferências federais voluntárias aos Estados e Municípios, mecanismo fundamental de implementação das políticas públicas em geral.

base de recursos das transferências federais voluntárias aos Estados e Municípios, mecanismo fundamental de implementação das políticas públicas em geral. O detalhe é que essa limitação da expansão do gasto tem como base o patamar de despesa de 2016, período da mais grave crise da história da economia brasileira.

Por outro lado, o governo federal anunciou a intenção de criar um “plano de saúde popular”, voltado a “desonerar o SUS”, incorporando parte de sua clientela a esquemas privados de financiamento, provavelmente com apoio de recursos públicos. É possível inclusive que o termo popular não se refira apenas à clientela, mas também ao escopo, permitindo a comercialização de pacotes de saúde limitados a determinados procedimentos e serviços. Essas medidas seguramente atendem aos anseios das operadoras de planos e seguros de saúde, que poderão recuperar parte da clientela perdida durante a crise econômica, além de contar com um horizonte de expansão da oferta futura de serviços com financiamento assegurado e sob condições de atuação menos restritivas do que as atualmente existentes.

Como se buscou mostrar ao longo desse texto, o sistema de saúde brasileiro é fortemente marcado por uma disputa entre modelos. O modelo do SUS universal pressupôs, desde o início, a adequação de uma base de sustentação financeira para que fosse possível dar andamento ao processo de construção de uma estrutura de proteção ampla para uma parcela considerável da população. A condição de crônico subfinanciamento característica do sistema, em que pese o movimento iniciado a partir da EC 29, limitou seu avanço e sua capacidade de contribuir para tornar realidade um modelo de proteção social de maior alcance.

Durante a década passada, ao mesmo tempo em que o crescimento das fontes públicas contribuiu para ampliar a proteção, incluindo no sistema uma parcela da população que provavelmente não tinha qualquer acesso, o crescimento do emprego formal proporcionou a expansão dos planos/seguros de saúde sobre uma faixa da população de renda média-baixa via contrato de trabalho. Na prática, acirrou-se a competição entre os dois sistemas, tanto pelos usuários como pelos provedores de serviços.

Porém, o gasto público em saúde no Brasil nunca ultrapassou os 4% do PIB, enquanto grande parte dos países cujos sistemas de saúde são organizados sob a lógica de acesso universal aplicam mais que o dobro desse patamar<sup>22</sup>.

---

22 De acordo com dados do Banco Mundial, em 2014 o volume de recursos públicos gastos em saúde atingiu 10% do PIB na Suécia, 9,2% na Dinamarca, 9% na França, 8,7% na Alemanha. Os sistemas universais de alguns países europeus mediterrâneos consumiram proporções menores de gastos públicos em relação ao PIB, mas ainda assim bastante superiores ao Brasil: Portugal 6,2%, Itália 7% e Espanha 6,4% (World Bank, s.d.)

Nesse contexto, o movimento de erosão da base de financiamento das políticas públicas e a possibilidade de apoio à expansão dos esquemas privados de acesso significarão condenar o SUS a um sistema focalizado nas camadas mais pobres, enquanto o restante da população será induzido a entrar ou permanecer em esquemas privados de acesso, de regulação extremamente difícil e, em grande medida, de sustentabilidade duvidosa.

## Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. Utilização do sistema público por beneficiários de planos de saúde e ressarcimento ao SUS. *Boletim Informativo*. Rio de Janeiro: ANS, 2016a.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Caderno de Informação da Saúde Suplementar*. Rio de Janeiro: ANS, 2016b.

BRAGA, JCS; PAULA, SG. *Saúde e previdência: estudos de política social*. São Paulo: Hucitec, 1986.

CARNEIRO JR., N. O setor público não-estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde. *Tese (doutorado)*. Faculdade de Medicina da USP, Departamento de Medicina Preventiva, 2002.

CONTREIRAS, H.; MATTA, GC. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação *Cadernos de Saúde Pública*; 31(2):285-297, 2015

COMMONWEALTH FUND. The US care from a global perspective. *Issue Briefs*, 2015. Disponível em: <http://www.commonwealthfund.org/publications/issue-briefs/2015/oct/us-health-care-from-a-global-perspective> (acesso em 11/09/2016)

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, no. 24. São Paulo, 1991.

IBGE. *Perfil dos Estados brasileiros 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Estados/2013/estadic2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf) (consultado em 10/09/2016)

\_\_\_\_\_. *Conta Satélite da Saúde 2000-2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40033.pdf> (consultado em 11/09/2016)

\_\_\_\_. *Conta Satélite da Saúde 2005-2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv43010.pdf> (consultado em 11/09/2016)

\_\_\_\_. *Conta Satélite da Saúde 2007-2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv56202.pdf> (consultado em 11/09/2016)

\_\_\_\_. *Conta Satélite da Saúde 2010-2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95012.pdf> (consultado em 11/09/2016)

KAISER FAMILY FOUNDATION. Key facts about uninsured population. *Online*, 2015. Disponível em: <http://kff.org/uninsured/fact-sheet/key-facts-about-the-uninsured-population/> (acessado em 13/09/2016)

LEVI, ML. Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde. *Tese* (doutorado). Faculdade de Medicina da USP, Departamento de Medicina Preventiva, 2009

MAARSE, H. The privatization of healthcare in Europe: an eight-country analysis. *Journal of Health Politics, Policies and Law*, (31) 5, 2006.

PARIS, V; DEVAUX, M; WEI, L. Health systems institutional characteristics: a survey of 29 OECD countries. *OECD Working Papers*.

SANTOS, IS. O Mix Público-Privado no Sistema de Saúde Brasileiro: elementos para a regulação da cobertura duplicada. *Tese* (doutorado), 2009.

TUOHY, CH; FLOOD, CM; STABILE, M. How does private finance affect public health care systems? Marshaling the evidence from OECD Nations. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 29(3): 359-396, 2004.

VIANNA, MLTW. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. IUPERJ, Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WORLD BANK, *World Bank Open Data*: online. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/> (acessado em 13/09/2016).



# Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes

Ursula Dias Peres<sup>1 2</sup>

## Introdução

O estudo sobre o financiamento das políticas públicas é fundamental para a análise de possibilidades de execução, pelo Estado, das demandas dos cidadãos. Compreender as formas de financiamento das políticas públicas implica analisar o *locus* de sua execução, isto é, o orçamento público, uma arena política pautada pelo conflito distributivo. Nesse sentido, é fundamental entender o conjunto de normas que rege o orçamento e define o financiamento de cada política em especial, normas estas que, por sua vez, são fruto de acordos sociais e políticos entre os distintos atores no âmbito da sociedade e do Estado.

No campo educacional, a discussão sobre o financiamento torna-se ainda mais central, dada a centralidade desta política pública, atribuída por diversos atores sociais. Distintos projetos políticos tendem a considerar as políticas públicas educacionais como caminho ao desenvolvimento econômico das nações. Assim, estudos recentes têm demonstrado o impacto positivo de incrementos nos gastos educacionais e consequente melhoria nos indicadores econômicos, sobretudo no Produto Interno Bruto (PIB) (CASTRO; CARVALHO, 2013; CASTRO, 2014). Neste contexto, observa-se a importância alcançada por indicadores de mensuração do desempenho educacional, inclusive em comparações internacionais, este último representado, por exemplo, pelo *Programme for International Student Assessment (PISA)*.

---

1 Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Doutora e mestre em Economia pela FGV-EESP e professora do Bacharelado e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Contato: uperes@usp.br.

2 A autora agradece imensamente as sugestões e revisão de Bruna Barcellos de Mattos, mestranda e bacharela em Gestão de Políticas Públicas. Contato: brunabmattos@gmail.com / bruna.mattos@usp.br.

No Brasil, a educação assume, ainda, relevância em virtude de sua estrutura de financiamento, representada pela definição constitucional que prevê a provisão de políticas pelos três entes da federação, União, estados e municípios, de maneira articulada e coordenada, englobando as etapas e modalidades de ensino. Aliado a esse ponto, destaca-se a existência do mecanismo de vinculação de impostos, cujo efeito prático resulta em aplicação de percentual obrigatório de recursos orçamentários para a *manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)*<sup>3</sup>. Tendo em vista a realidade financeira da maioria dos municípios brasileiros, a área educacional ocupa grande parte do orçamento desses entes.

Considerando a centralidade do financiamento das políticas educacionais, o presente artigo tem como objetivo problematizar a estrutura normativa da área, tendo como base a análise dos principais dispositivos legais presentes na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e legislações correlatas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE).

As reflexões apresentadas e principais limitações encontradas são, então, analisadas em contraposição às necessidades educacionais brasileiras, estas, por sua vez, mapeadas por meio de indicadores disponibilizados por órgãos governamentais, como do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por fim, o artigo também apresenta um breve levantamento de temas atuais em discussão, com vistas a complementar o quadro de desafios educacionais existentes.

Para tanto, o texto encontra-se dividido em quatro seções, para além desta introdução. A seguir, apresenta-se o histórico sobre o financiamento educacional, com destaque para os dispositivos centrais da área, dentre eles a vinculação de recursos e a política de fundos, além de reflexões sobre as mudanças trazidas em decorrência da aprovação do PNE 2014-2024. A seção três apresenta o quadro de desafios atuais na dimensão educacional, relato que tem como base indicadores sobre conclusão, desempenho e financiamento. Por fim, a seção quatro apresenta as reflexões finais, ao passo que, na seção cinco, são indicadas as referências bibliográficas que embasam o artigo.

---

3 No momento de elaboração deste texto está em discussão a PEC 143/2015 (“Acrescenta os arts. 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”), que prevê a possibilidade de desvinculação de recursos obrigatórios ao ensino pela União, Estados e Municípios. Como esta votação não está finalizada não será considerada no artigo, apenas apontados seus riscos, ao final do texto.

## 2. Histórico sobre gastos com educação no Brasil: debate sobre financiamento, disputas e efetivação de direitos

O debate sobre financiamento de políticas públicas é central para a definição dos rumos e possibilidades da atuação estatal. Apesar da centralidade do tema, as discussões, com frequência, ingressam na agenda pública em contextos de restrição fiscal, condição que, invariavelmente, tende a produzir como resultado cortes nas despesas previstas nos orçamentos públicos (SCHICK, 1976).

Uma segunda constatação dá conta de que o financiamento público seria comumente considerado como meio para a consecução de políticas públicas, de modo que sua realização, pelo orçamento público, se daria pela pura aplicação de regramentos normativos que definem a realização de despesas e as condições para arrecadação de receitas. Entretanto, para além da natureza evidente desse instrumento de planejamento e controle do Estado, o orçamento possui uma natureza eminentemente conflituosa e, sobretudo, política: ainda que as regras definam a sua formulação e execução, parte da alocação de recursos se dá em virtude dos embates e da discricionariedade dos gestores e políticos (JONES; McCAFFERY, 1994).

Complementando o argumento acima exposto, Widavsky (1992) argumenta que o orçamento público representa o *locus* do conflito político, instrumento a partir do qual o governo expressa os recursos mobilizados para a resolução de problemas. O orçamento público, em última instância, indica que demandas serão atendidas e qual será o montante desse esforço (financeiro), em um contexto de permanente limitação de recursos disponíveis.

The crucial aspect of budgeting is whose preferences are to prevail in disputes about which activities are to be carried on and to what degree, in light of limited resources ... who shall receive budgetary benefits and how much? (Widavsky, 1992).

Considerando a dimensão política do orçamento, o presente artigo parte do argumento de que, tanto o entendimento acerca da estrutura normativa para o financiamento da educação, quanto a análise histórica da estruturação da área, incluindo as principais políticas, atores e interesses envolvidos, constituem elementos centrais para a compreensão dos limites e possibilidades para a efetivação desta política pública setorial.

A presente seção objetiva conformar essas duas dimensões. Primeiro, ao analisar a atual estrutura de financiamento da política educacional, tendo como base, sobretudo, os dispositivos da CF/1988 e da LDB. Nesse ponto, há destaque

para o debate sobre os dois principais mecanismos de financiamento da área, quais sejam, a vinculação orçamentária e a política de fundos. A partir da estrutura normativa, apresentam-se os principais debates atuais sobre a área, ressaltando-se a importância do financiamento público como caminho central para a efetivação do direito à educação.

### **2.1. Efetivação do financiamento educacional: intersecções entre o federalismo, vinculação de recursos e política de fundos**

A análise do processo histórico do financiamento da educação no Brasil permite apontar a existência de dois grandes movimentos. O primeiro, marcado pelo estabelecimento de vinculações ao orçamento público para a área educacional e o segundo, com início a partir da década de 1990, tendo como tema central o federalismo educacional, e caracterizado pelo fenômeno de descentralização das políticas públicas (PERES, 2007).

A vinculação de recursos para a educação configurou-se como uma demanda constante desde o Império, tendo sido inicialmente alcançada na Constituição Federal de 1934, estimulada, sobretudo, pelos movimentos sociais, com destaque ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014). O artigo 156 da referida Constituição Federal definia que:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Os anos seguintes foram marcados pelo processo de supressão e consequente retomada da vinculação de receitas à educação, em um movimento pendular relacionado aos períodos ditatoriais, com especial destaque para o ano de 1983, que marcou a manutenção da disposição, por meio da a Emenda Calmon (EC 24 de 1983) (PERES, 2007):

Art. 176. Anualmente a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1983).

Com a Constituição Federal de 1988, o percentual de recursos a ser vinculado pela União foi mantido e ampliado, de forma incremental, passando a representar 18% das receitas resultantes de impostos.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Ainda que a vinculação de recursos tenha representado sinalização acerca da importância das políticas educacionais para o país que, com base neste instrumento teriam garantida uma relativa blindagem orçamentária contra a ingerência e descontinuidade políticas, o mecanismo não resultou em melhorias imediatas para a área, especialmente em virtude da indefinição do conceito de *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)* (PINTO; ADRIÃO, 2006). Completava o quadro um contexto de grande assimetria de informação, aliado ao parco controle financeiro e de responsabilização dos gestores públicos, seja pelos órgãos de controle, como Tribunais de Contas, mas também pela população (PERES, 2007).

Uma definição mais precisa sobre o conceito de MDE só viria a tomar forma em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) que definiu, nos artigos 70 e 71, o conjunto de gastos que podem e, de maneira complementar, aqueles que *não* podem, ser considerados para o cumprimento da vinculação de recursos mínima para a área (BRASIL, 1996a; PERES, 2007).

O financiamento da educação em um Estado federativo é marcado por características específicas e de alta complexidade, de modo que os entes, quais sejam, municípios, estados e Governo Federal, suas instituições e atores devem ter, idealmente, como princípios orientadores a colaboração e coordenação de ações, de modo a evitar sobreposições e ineficiência na oferta de serviços públicos (MARTINS, 2010; PERES, 2007).

Desse modo, o federalismo educacional, em outras palavras, o regime de competências de cada ente federado, é definido constitucionalmente, e acaba por limitar, em grande medida, a distribuição e aplicação de recursos na área. Sobre esse ponto, Martins (2010) argumenta que o dispositivo constitucional não define somente as competências normativas da oferta, mas acaba por regular também a *função alocativa* de cada ente, relacionada à aplicação de recursos e, estando ela subdividida em outras três dimensões, quais sejam, função própria, relacionada à aplicação de recursos na área de atuação prioritária; supletiva, a partir da qual

o ente de maior capacidade financeira deve apoiar o de menor capacidade; e, por fim, redistributiva, cujo resultado implica a equalização das capacidades e recursos disponíveis para a oferta de políticas públicas educacionais (MARTINS, 2010).

Nesse sentido, constitui competência do governo federal a organização do sistema federal de ensino, a garantia da oferta de ensino superior, além da execução de função redistributiva e supletiva com vistas à equalização das oportunidades educacionais nos estados e municípios brasileiros (Art. 211, § 1º); aos municípios, por sua vez, compete a atuação prioritária no ensino fundamental (1º ao 9º ano) e na educação infantil (creche e pré-escola) (Art. 211, § 2º)<sup>4</sup>. Por fim, estados e Distrito Federal devem ofertar, prioritariamente, ensino fundamental e médio (Art. 211, § 3º).

Os anos seguintes à promulgação da CF/1988 foram marcados pela permanente desigualdade educacional, com agravamento dos indicadores de analfabetismo, e a não universalização do ensino fundamental, ainda que o dispositivo constitucional presente no ADCT previsse a priorização desta etapa de ensino.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988).

A descentralização da oferta de serviços educacionais, sobretudo para o âmbito municipal, não logrou grandes avanços nos anos que sucederam a promulgação da Constituição Federal de 1988. O quadro era marcado pelo aumento da capacidade de arrecadação e financiamento dos entes subnacionais, representada pelo crescimento da carga tributária, com conseqüente oferta insuficiente de políticas educacionais (PERES, 2007).

O contexto de implementação da descentralização caracterizava-se pela assimetria de informações entre os entes federativos, bem como pelo baixo estímulo à cooperação, aliado a inexistência de estratégia, por parte do governo federal, que pautasse o processo de transferência de competências que, em conseqüência, foi marcado pela sobreposição de ações, ineficiências e incentivos ao comportamento oportunista por parte de estados, municípios e da União (CASTRO, BARRETO E CORBUCCI, 2000).

4 O ensino fundamental de 9 anos, compreendendo etapa de escolarização básica dos 6 aos 14 anos de idade, entrou em vigor a partir da lei 11.274 de 2006, com implementação obrigatória até o ano de 2010 (BRASIL, 2006).

A solução encontrada para enfrentar o problema de coordenação e agência, se deu por meio da criação de uma nova engenharia financeira, a partir da subvinculação de recursos destinados à educação. Ainda que tenha sido uma demanda em períodos anteriores, a política de fundos passou a vigorar na década de 1990, pautada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) (MARTINS, 2010).

O FUNDEF representava um fundo contábil constituído por 15% da arrecadação de impostos e transferências governamentais de estados e municípios (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996b). O fundo era estruturado no âmbito de cada estado, de modo que os recursos dos 27 fundos educacionais eram divididos internamente, utilizando como parâmetro o número de matrículas das redes de ensino, considerada a etapa de ensino fundamental (1º a 8º ano), medido pelo Censo Escolar da Educação Básica, do INEP (GALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996b).

Tendo em vista as marcantes desigualdades dos estados, em termos de disponibilidade financeira, a legislação do FUNDEF definiu também um *valor mínimo por aluno*, que funcionava como um gatilho para que, nos municípios e estados nos quais o cômputo e divisão de receitas não chegasse ao patamar definido nacionalmente, houvesse o complemento da União (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996b).

Como o nome indica, a aplicação dos recursos do FUNDEF deveria priorizar a valorização dos profissionais do magistério, com aplicação de, no mínimo, 60% de recursos do fundo para remuneração dos profissionais em *efetivo exercício*. Garantida a aplicação mínima, os demais recursos poderiam ser aplicados na forma do artigo 70 e 71 da LDB, de modo a garantir o cumprimento do patamar mínimo da vinculação constitucional (PERES, 2007; BRASIL, 1996b).

A literatura ressalta que o FUNDEF obteve resultados consideráveis relativos ao seu objetivo inicial, qual seja, atuar como mecanismo incentivador da municipalização do ensino no Brasil, bem como para a valorização dos profissionais de educação, ainda que os benefícios desse processo não sejam analisados e percebidos de forma consensual pelos atores da comunidade educacional. As tabelas 1 e 2 ilustram a municipalização incentivada pelo FUNDEF, indicando o crescimento das matrículas do ensino fundamental no âmbito dos municípios, e decorrente redução da participação de estados na oferta de matrículas dessa etapa, entre os anos de 1997, portanto, logo após a criação do fundo, e os anos de 2002, 2008 e, mais recentemente, 2014.

**Tabela 1 – Matrículas no Ensino Fundamental, dependência administrativa municipal, 1997-2014**

<b>Matrículas - Ensino Fundamental</b>				
<b>Localização e Dependência Administrativa - Municipal, 1997-2014</b>				
	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>2008</b>	<b>2014</b>
Brasil (Municipal)	12.436.528	17.653.143	17.442.158	15.941.124
Norte	1.045.998	1.856.538	1.968.755	1.976.880
Nordeste	5.678.516	7.878.699	7.058.992	6.158.475
Sudeste	3.271.646	5.040.024	5.495.961	5.093.726
Sul	1.759.925	1.936.175	1.954.765	1.787.446
Centro-Oeste	680.443	941.707	963.685	924.597
Total Matrículas Ensino Fundamental	34.229.388	35.150.362	32.086.700	28.459.667

Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração das autoras

Notas:

Para os anos de 2008 e 2014 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula. 2) Inclui matrículas no ensino fundamental 8 anos – multi, ensino fundamental de 8 anos – correção de fluxo, ensino fundamental 9 anos – multi, ensino, fundamental 9 anos – correção de fluxo e ensino fundamental de 8 e 9 anos – multi.

Para 1997: Matrículas até 26/03/97

Para 2002: Matrículas até 27/3/2002

**Tabela 2 – Matrículas no Ensino Fundamental, dependência administrativa estadual, 1997-2014**

<b>Matrículas - Ensino Fundamental</b>				
<b>Localização e Dependência Administrativa - Estadual, 1997-2014</b>				
	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>2008</b>	<b>2014</b>
Brasil (Estadual)	18.098.544	14.236.020	11.000.916	8.018.227
Norte	1.789.065	1.310.937	1.140.388	928.647
Nordeste	4.233.478	3.474.736	1.988.120	1.036.068
Sudeste	8.170.569	5.997.726	4.952.137	3.772.608
Sul	2.358.716	2.088.287	1.881.276	1.417.535
Centro-Oeste	1.546.716	1.364.334	1.038.995	863.369
Total Matrículas Ensino Fundamental	34.229.388	35.150.362	32.086.700	28.459.667

Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração das autoras.

Notas:

Para os anos de 2008 e 2014 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula. 2) Inclui matrículas no ensino fundamental 8 anos – multi, ensino fundamental de 8 anos – correção de fluxo, ensino fundamental 9 anos – multi, ensino, fundamental 9 anos – correção de fluxo e ensino fundamental de 8 e 9 anos – multi.

Para 1997: Matrículas até 26/03/97

Para 2002: Matrículas até 27/3/2002

A tabela 3 apresenta o cômputo de matrículas da educação básica por dependência administrativa para o ano de 2014. A análise dos dados permite indicar grande participação dos municípios no número total de matrículas, com destaque para a região nordeste do país. Destaca-se, ainda, a relevante participação de matrículas no ensino privado.

**Tabela 3 – Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa e Unidades da Federação, 2014**

Unidade da Federação	Matrículas na Educação Básica, 2014				
	Dependência Administrativa				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Brasil	296.745	17.294.357	23.089.488	9.090.781	49.771.371
Norte	33.719	1.898.367	2.717.979	481.492	5.131.557
Nordeste	100.983	3.592.869	8.584.105	2.528.757	14.806.714
Sudeste	93.219	7.484.768	7.835.603	4.292.000	19.705.590
Sul	45.545	2.699.118	2.637.840	1.090.479	6.472.982
Centro-Oeste	23.279	1.619.235	1.313.961	698.053	3.654.528

Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração das autoras.

Nota: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Em virtude da subvinculação de 60% dos recursos do fundo para remuneração de profissionais da educação, observou-se um ganho considerável de salários, especialmente na região nordeste. Entretanto, e por focalizar essencialmente a universalização do ensino fundamental, o FUNDEF produziu um efeito perverso, caracterizado pela diminuição de investimentos nas etapas de educação infantil e ensino médio, que não contavam com destinação de recursos do fundo.

No mais, essa política pública não tinha como foco contribuir para a redução das diferenças interestaduais, uma vez que os recursos de cada um dos fundos não eram redistribuídos nacionalmente, mas internamente ao estado, buscando a redução das desigualdades intraestaduais<sup>5</sup>. Por fim, há críticas sobre a atuação supletiva da União, realizada no complemento do valor-aluno mínimo, que praticou uma política de desvalorização, por não atualizar o valor nominal da complementação, e também por utilizar recursos da contribuição do salário educação (MARTINS, 2010; PERES, 2007; PINTO, 2002).

5 A conclusão sobre esse último ponto, no entanto, não é consensual, uma vez que estudos como de Limonti (et al, 2014) dão conta das perdas de municípios derivadas da política de fundos.

## 2.2. A continuação da política de fundos na educação: o FUNDEB

Com o fim do período de vigência do FUNDEF, as redes de ensino, comunidade epistêmica e organizações da sociedade civil se mobilizaram em torno da continuidade da política de fundos, como também de sua ampliação, de modo a englobar as etapas de educação infantil e ensino médio. Desse modo, no ano de 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, foi aprovada a criação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)* (PERES, 2007; CALLEGARI, 2010). O fundo é regulamentado pela lei 11.494 de 20 de junho de 2007.

O FUNDEB possui estrutura de financiamento semelhante a de seu antecessor prevendo, no entanto, aumento da subvinculação de recursos, passando a representar 20% das receitas de impostos e transferências, assim como a ampliação da base de incidência. O quadro 1 apresenta o comparativo dos impostos e transferências que integravam o FUNDEF e compõem o atual FUNDEB.

**Quadro 1 - Comparativo – Composição FUNDEF e FUNDEB**

<b>Composição FUNDEF</b>	<b>Composição FUNDEB</b>
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)
Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)
Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)

Elaboração da autora, com base na legislação nacional (Lei 9.424 de 1996 e Lei 11.494 de 2007), em Peres (2007) e Callegari (2010).

Foram definidas ponderações a serem consideradas para a distribuição de recursos dos fundos estaduais, de modo que tal dispositivo garante pesos relativos distintos para as etapas e modalidades da educação. Como exemplo, em 2016, a ponderação para matrícula de alunos de creches públicas em tempo integral é de 1,30, o que representa um acréscimo de 30% em relação à matrícula nos anos

iniciais do ensino fundamental urbano (fator 1)<sup>6</sup> (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 2015).

O FUNDEB tem vigência até 2020, e a discussão sobre sua continuidade está altamente atrelada às novas disposições trazidas pelo PNE, sobretudo relativas ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) (BRASIL, 2007; BRASIL, 2014).

Por fim, no financiamento do ensino, a receita de impostos e transferências representa a maior parte dos recursos, mas não é a única. A contribuição do salário educação, criada em 1964, por meio da qual as empresas recolhem 2,5% sobre a folha de pessoal, também ganha destaque e representa importante volume de recursos para educação brasileira (FNDE, 2016).

De modo a sistematizar a discussão sobre as fontes de recursos para educação, os quadros 2 e 3 apresentam os recursos para financiamento da área, considerando governo federal, estados e municípios.

**Quadro 2 - Recursos disponíveis para o financiamento da educação – estados e municípios**

Estados					
Orçamentárias				Salário Educação	Transferências Voluntárias
Vinculação Constitucional	Vinculação Constitucional	Subvinculação do Fundeb (20% de 25%)	Conta 5% (Vinculação obrigatória)	Cota Estadual	Programas e Ações do Governo Federal
(Impostos próprios)	(Transferências)	(Impostos próprios e transferências)		(2/3 do valor arrecadado*)	
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)		Exemplos: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)		
Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		
	Quota parte da compensação financeira estabelecida na LC nº 87/96 (Lei Kandir)	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)		
		Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)		
		Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)		
			Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)		

6 Resolução nº 1 de 29 de julho de 2015. “Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2016”. As ponderações são definidas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevista na lei do FUNDEB.

<b>Municípios</b>					
<b>Orçamentárias</b>				<b>Salário Educação</b>	<b>Transferências Voluntárias</b>
<b>Vinculação Constitucional</b>	<b>Vinculação Constitucional</b>	<b>Fundeb (20% de 25%)</b>	<b>Conta 5% (Vinculação obrigatória)</b>	<b>Cota Municipal</b>	<b>Ações e Programas do Governo Federal</b>
<b>(Impostos próprios)</b>	<b>(Transferências)</b>	<b>(Impostos próprios e transferências)</b>		<b>(2/3 do valor arrecadado*)</b>	
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)		Exemplos: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)		
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		
	Quota parte da compensação financeira estabelecida na LC nº 87/96 (Lei Kandir)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)		
	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)		
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)		
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)		
			Lei Kandir (LC nº 87/1996)		
			Fundo de Participação dos Municípios (FPM)		
			Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)		

Elaboração das autoras com base na legislação nacional e Callegari (2010).

\*Cota parte do salário educação de estados e municípios é dividida tendo como base o número de matrículas de cada um dos entes.

De maneira geral, estados e municípios dispõem de fontes de recursos semelhantes para o financiamento da educação, com destaque para as de origem orçamentária e o salário educação. As transferências voluntárias fazem referência, sobretudo, aos recursos enviados pelo governo federal, sob a forma de programas educacionais, como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros.

**Quadro 3 - Tipos de receitas disponíveis para o financiamento da educação - União**

<b>União</b>	
<b>Orçamentárias</b>	<b>Salário Educação</b>
<b>Vinculação Constitucional (Impostos próprios)</b>	<b>Cota Federal (1/3 do valor arrecadado)</b>
Imposto de Importação (II)	
Imposto de Exportação (IE)	
Imposto sobre Importação (II)	
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	
Imposto sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF-Ouro)	
Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas ou Jurídicas (IRPF/IRPJ)	

Elaboração das autoras, com base na legislação nacional e em STN/Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo Federal – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

### 2.3. Mudanças recentes no financiamento da área: o Plano Nacional de Educação

A aprovação do Plano Nacional de Educação, por meio da Lei 13.005 de 2014, ocorreu após mais de 3 anos e meio da apresentação do projeto de lei inicial, de autoria do Ministério da Educação (PL 8035/2010). As discussões sobre o plano, iniciadas, sobretudo, em 2010, com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), tiveram como tema central a questão do financiamento educacional e resultaram em alterações substanciais para a área.

O documento aprova, dentre outros dispositivos, o quantitativo de 20 metas com duração decenal, englobando as distintas etapas e modalidades educacionais, e temas correlatos, como formação docente e valorização dos profissionais da educação, gestão democrática, ensino superior, entre outros.

No que tange à meta 20, relativa ao financiamento educacional, o plano aprova mudanças normativas à área, consubstanciadas em dois dispositivos simbólicos da luta da comunidade educacional: a definição do CAQi e CAQ e a vinculação de impostos com projeção de atingimento de meta percentual do PIB.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

### Estratégias

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o *Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi*, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o *Custo Aluno Qualidade - CAQ* como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014, grifo das autoras).

Os dois dispositivos citados não representam demandas inéditas uma vez que já figuravam em disposições legais anteriores, como a Constituição Federal de 1988, e a LDB, além das legislações que regulamentavam a política de fundos da educação nacional, sobretudo a EC 14 de 1996. A proposta do estabelecimento de padrões mínimos de qualidade havia sido incluída na lei do PNE anterior, tendo sido vetada (XIMENES, 2015; BRASIL, 2001).

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do *custo mínimo por aluno*, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. (BRASIL, 1996a, grifo das autoras).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Brasil, 1988, Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, grifo das autoras).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados*, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Brasil, 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, grifo das autoras).

Item 11.3, subitem 7.

7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, *valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente*. (BRASIL, 2001, grifo das autoras).

A proposta de implementação do CAQ traz consigo importantes modificações para o financiamento das políticas educacionais no Brasil em dois sentidos primordiais. Primeiro, ao modificar a lógica da disponibilização de recursos para a área, transitando entre a vinculação fixa e possível, cuja representação se daria pelo mecanismo do FUNDEB, para a vinculação necessária ao alcance de uma educação pautada pelo princípio da qualidade. A segunda modificação se daria em virtude da possibilidade de equalização de oportunidades e condições educacionais entre todos os entes federados, pela definição de um patamar mínimo ao financiamento, pautado, de maneira semelhantes, pelo conceito de qualidade da oferta educacional (XIMENES, 2015).

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essenciais – como estabelece a LDB (art. 4º, IX) –, que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o País, sem a qual se torna impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas. (XIMENES, 2015, p.33).

A despeito das inovações trazidas pela proposta, o CAQ tem encontrado resistências por parte da comunidade educacional, especialmente por adotar a dimensão de *insumos* como representativa da noção de qualidade, o que, segundo argumentos, tiraria o foco das dinâmicas relacionadas ao *processo pedagógico* e aos *resultados de aprendizagem*. Os argumentos em defesa da definição do CAQ como caminho para uma educação de qualidade atrelam a disponibilidade de insumos educacionais como forma de diminuir as externalidades negativas decorrentes do baixo nível socioeconômico (NSE) das famílias. Assim, melhorias nos recursos humanos e físicos das escolas tenderiam a representar incrementos proporcionais ou superiores nas dimensões de aprendizagem de alunos pertencentes a grupos social e economicamente desfavorecidos (PINTO, 2013).

Esta constatação empírica, na verdade, é quase auto evidente. Se a ausência de uma biblioteca adequada ou de recursos de informática pode ser facilmente contornada para crianças da classe média e alta que já possuem estes insumos em casa, para as crianças de famílias pobres, que compõem a maioria absoluta das matrículas públicas do país, a escola é a única chance de acesso a eles. Por último, cabe comentar que, se estes insumos são estratégicos para melhorar o desempenho em testes, mais ainda o são quando se pensa em uma escola que tem como referência a qualidade social, a formação para a cidadania. (PINTO, 2013, p.292).

Outra crítica ao CAQ reside na necessária elaboração do CAQi, que representa um passo intermediário a partir do qual são definidos os insumos *básicos* de uma escola e que, segundo argumentos contrários ao instrumento, poderia incentivar comportamentos oportunistas dos gestores em prol de garantia exclusiva do mínimo necessário às escolas do país. Sobre este ponto, Pinto (2013) indica que o CAQi representaria uma etapa intermediária, um pacto em favor de condições mínimas da oferta educacional, e não o fim último dos esforços na área. Ximenes (2015) reforça o argumento ao mencionar que, nos entes federados com capacidade de alcançar padrão superior ao mínimo nacional, deve prevalecer a autonomia federativa para estabelecimento de padrões de financiamento próprios.

Toda a metodologia do CAQ tomou como postulado não a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do país, mas uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade. Assim, o CAQi foi composto a partir de insumos básicos que **todas** as escolas do país deveriam assegurar. Por isso, ele é um ponto de partida da qualidade educacional, dentro da convicção de que à medida que os parâmetros de atendimento melhoram, aumenta-se também o grau

de exigência e novas metas de qualidade vão sendo incorporadas. (PINTO, 2013, p. 293, grifo no original).

[...] enquanto padrão mínimo nacional, requisito para o exercício elementar do direito à educação básica, a implementação do CAQi não deve afetar aqueles entes federados que eventualmente tenham a capacidade de alcançar, com recursos próprios, um padrão superior de oferta educacional. Nesses casos, os padrões superiores ao mínimo definido nacionalmente seriam estabelecidos nos respectivos sistemas de ensino, levando em conta o parâmetro nacional de insumos e custos. (XIMENES, 2015, p. 35).

No que tange à proposta da meta de vinculação de impostos como porcentagem do PIB, semelhante análise pode ser realizada, uma vez que o tema já havia sido proposto – e vetado – no PNE anterior (Lei 10.172), em 2001.

Item 11.3, subitem 1.

1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Os recentes estudos têm apontado a relativa fragilidade da proposta, seja porque o plano não atribui responsabilização direta aos entes federados para o aumento de recursos disponíveis, não prevê a criação de novas fontes – por exemplo, a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas – e, por fim, adota o PIB como parâmetro para o investimento em educação, que pode permanecer estagnado por anos (PERES, 2015).

A aprovação da meta 20, e das duas principais bandeiras do financiamento, representou um importante avanço para a área, no entanto, algumas questões permanecem centrais para o efetivo cumprimento das propostas trazidas pelo PNE. Primeiramente, o debate sobre a vinculação de recursos não deve ser subordinado, exclusivamente, à discussão sobre a suficiência dos recursos para o atendimento das demandas atuais e futuras sobre a educação. Como explicitam Amaral (2010) e Peres (2015), o debate sobre a vinculação de recursos do PIB para a educação demanda a análise de outros indicadores, como o valor absoluto das riquezas produzidas pela nação, bem como o número de alunos em idade escolar, sendo que este último representa importante indicador para mensuração dos desafios educacionais impostos à nação (PERES, 2015).

Um segundo questionamento faz referência aos critérios para avaliação do cumprimento da porcentagem de recursos destinados à educação. Embora

a meta 20 faça referência ao investimento público em *educação pública*, o art. 5º, parágrafo 4º da referida lei, compreende a aplicação de recursos educacionais à iniciativa privada, na forma de benefícios creditícios, como no caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), ou de natureza tributária (subsídios), tendo como exemplo o Programa Universidade para Todos (ProUni), o que resultaria em redução dos recursos disponíveis para a aplicação em *educação básica e pública*.

§ 4o O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos *programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial* na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A presente seção teve como objetivo primordial a apresentação dos determinantes normativos do financiamento educacional, bem como a reflexão sobre as recentes modificações para a área, trazidas, sobretudo, pela aprovação do PNE 2014-2024. Tanto a vinculação de impostos, como o federalismo educacional, este último tendo como fenômeno central o processo de municipalização do ensino fundamental, mostram-se como acontecimentos centrais para a área, determinando as possibilidades e características do financiamento educacional.

Nas páginas a seguir, apresenta-se o compilado de indicadores educacionais, englobando as dimensões de matrícula, conclusão, desempenho educacional e patamar de investimento, argumentando-se sobre a importância do financiamento na efetivação das políticas públicas da área.

### **3. Condições atuais da educação brasileira: a centralidade do financiamento e o debate sobre intersetorialidade e transversalidade**

A CF/1988 define a educação como um direito de todos os cidadãos e dever do Estado, dispositivo que representa um importante avanço em termos de justiça social. A existência do direito, no entanto, não garante a sua imediata efetivação, de modo que, parte de sua realização está intimamente vinculada à disponibilidade de recursos para a implementação de políticas públicas educacionais, dentre eles, os recursos financeiros.

A educação sob uma perspectiva de direitos garante singularidade às ações da área, que devem ser ofertadas a todos os cidadãos, pautadas pelo princípio da equidade. Em outras palavras, ainda que a educação seja adotada como caminho para o desenvolvimento econômico, dada a correlação entre anos de estudos e aumento de renda, por exemplo, sua oferta não deve estar condicionada somente a este fim.

A afirmação acerca da singularidade da política educacional não anula a importância relativa à intersectorialidade e transversalidade<sup>7</sup> desta com as demais ações da área social. Em última instância, a educação representa uma das distintas políticas sociais do Estado brasileiro, e deve ser pensada de forma articulada, considerando as dimensões de oferta e financiamento das demais ações (CASTRO, 2014).

Outras características influenciam diretamente as políticas educacionais, estando estas estruturadas por ações marcadamente transversais, capacidade instalada composta por diversos profissionais, equipamentos públicos e benefícios concedidos aos cidadãos<sup>8</sup> (CASTRO; CARVALHO, 2013).

Destaca-se que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados. (CASTRO; CARVALHO, 2013, p.832).

Ademais, estudos recentes têm demonstrado a estreita relação dos gastos educacionais e sua influência econômica, relacionando gastos na área e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (CASTRO, 2014).

Esse ciclo mostra a existência de um multiplicador do PIB de aproximadamente 1,87, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto em educação, que é um dos mais altos da área social. Isso significa que a cada R\$1,00 gasto pelo governo na área educacional, podem ser gerados R\$1,87 de PIB, quando se completa o ciclo. Quanto ao que

---

7 A política educacional está inserida no rol de ações relativas à *promoção social* ou *política social*, estando em constante relação com, por exemplo, as áreas de saúde, assistência social, trabalho, cultura, entre outros. Para além, a educação é pautada pela *transversalidade das ações*, uma vez que compreende iniciativas voltadas à igualdade de gênero e racial, ao atendimento de pessoas com deficiências, comunidades tradicionais, juventude e infância (CASTRO, 2014; CASTRO; CARVALHO, 2013).

8 A educação, comparativamente às políticas de saúde, muito mais pontuais, por exemplo, engloba ações cotidianas e contínuas, voltadas ao atendimento de uma grande parcela da educação, por um longo e obrigatório período de tempo (dos 4 aos 17 anos, em teoria).

ocorre com a renda das famílias, as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas educacionais detalhados eleva a renda das famílias em 1,67%, em média, lembrando que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB, em 2006. (CASTRO, 2014, p. 194).

Nas últimas décadas, observam-se avanços importantes na efetivação de políticas públicas educacionais, seja pelo aperfeiçoamento das instâncias de execução e controle, pela criação de programas educacionais focalizados, bem como pela construção de mecanismos de articulação entre os entes subnacionais, como os fundos de receita, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

No entanto, grandes desafios ainda permanecem, especialmente relacionados à persistente desigualdade de oferta de serviços educacionais e de desempenho dos estudantes brasileiros, em virtude, sobretudo, das distintas capacidades de financiamento de estados e municípios e da desarticulação dos entes subnacionais na oferta das políticas educacionais (CURY, 2011; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011)

Ainda que os avanços observados sejam louváveis, dada a transversalidade da política, mudanças estruturais só poderão ser alcançadas com o enfrentamento de questões que influenciam diretamente o direito à aprendizagem, quais sejam, pobreza, vulnerabilidade social e todos os tipos de desigualdades entre os indivíduos.

Os dados e análises a seguir apresentam um breve panorama sobre a dimensão social em relação à política educacional<sup>9</sup>. Utilizando indicadores de distintas bases de dados brasileiras, o argumento central destaca a existência de dois movimentos inter-relacionados: i) problemas existentes no contexto das políticas educacionais (internos) como, por exemplo, descontinuidade entre os ciclos da educação básica e ii) problemas do contexto social e que influenciam diretamente o desempenho, aprendizagem e efetividade das políticas da área, por exemplo, diferenças entre as regiões do país e entre grupos sociais.

A tabela 4 apresenta a taxa de conclusão do ensino fundamental, considerando as regiões do país, e características como situação do domicílio, sexo, cor ou raça e rendimento mensal.

No que tange às regiões do país, destacam-se as profundas diferenças entre norte e nordeste, se comparadas às regiões sudeste, sul e centro-oeste. Em 2014, a

---

9 Não consiste como objetivo do presente artigo realizar uma análise exaustiva dos indicadores educacionais. Assim, as informações apresentadas a seguir representam um recorte definido pelas autoras dentre a multiplicidade de informações disponíveis sobre a área.

taxa de conclusão do ensino fundamental foi de 72 no nordeste, se comparada aos 88,4 na região sudeste, o que representa uma diferença de 16,4 pontos.

As diferenças se mantêm quando analisadas as variáveis “situação do domicílio”, com melhores indicadores nas escolas urbanas e no critério de cor ou raça, ainda que se observem mudanças entre o período de 2009 a 2014, com taxa de conclusão observada de 87,4 entre a população branca e de 76,5 entre pretos e pardos, em 2014.

O rendimento mensal, no entanto, parece ser um indicado decisivo para as políticas educacionais. Em 2014, a diferença entre o 5º ao 1º quinto foi de 29,4 pontos.

**Tabela 4 – Taxa de conclusão do ensino fundamental, 2009-2014**

<b>Taxa de conclusão do ensino fundamental, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014</b>					
<b>Grandes Regiões e algumas características selecionadas</b>	<b>Taxa de conclusão do ensino fundamental (1)</b>				
	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa
<b>Brasil</b>	<b>74,2</b>	<b>76,5</b>	<b>77,8</b>	<b>79,3</b>	<b>80,9</b>
Norte	63,3	65,4	68,7	70,9	72,2
Nordeste	61,3	66,9	68,1	70,5	72,0
Sudeste	83,1	84,4	85,5	85,8	88,4
Sul	80,8	80,2	80,8	83,9	85,2
Centro-Oeste	79,0	81,7	83,6	82,0	82,5
<b>Situação do domicílio</b>					
Urbana	77,8	79,3	80,5	81,5	83,3
Rural	56,5	61,0	63,1	67,1	68,4
<b>Sexo</b>					
Homem	68,6	71,5	72,8	74,4	76,5
Mulher	79,9	81,8	83,0	84,4	85,4
<b>Cor ou raça (2)</b>					
Branca	82,7	83,8	85,2	86,0	87,4
Preta ou parda	66,8	70,7	72,5	74,5	76,5
<b>Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional</b>					
1º quinto	52,2	59,3	61,1	63,5	66,7
2º quinto	65,8	70,5	73,2	74,5	75,2
3º quinto	77,8	79,9	80,1	83,7	84,4
4º quinto	88,2	86,8	87,5	88,5	91,0
5º quinto	94,6	94,7	94,9	95,2	96,1

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Taxa de conclusão do ensino fundamental: proporção de pessoas com idade de 3 a 5 anos acima da idade esperada de frequência no último ano do ensino fundamental (de 17 a 19 anos de idade) que concluíram esse nível.

(2) Exclusivo as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

A taxa de conclusão do ensino médio é crítica em todo o país, independente da região, conforme dados presentes na tabela 5, abaixo. No entanto, a situação é mais agravada nas regiões norte e nordeste, na localidade rural. A questão de cor e raça também é central, com diferenças, em 2014, de 19,1, entre o grupo de brancos e pretos ou pardos. Por fim, a dimensão financeira, novamente, influencia diretamente a taxa de conclusão do ensino médio, com diferença de 54,9 entre o 5º e 1º quinto de renda.

**Tabela 5 – Taxa de conclusão do ensino médio, 2009-2014**

<b>Taxa de conclusão do ensino médio, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014</b>					
<b>Grandes Regiões e algumas características selecionadas</b>	<b>Taxa de conclusão do ensino médio (1)</b>				
	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa
<b>Brasil</b>	<b>56,5</b>	<b>58,5</b>	<b>58,3</b>	<b>59,9</b>	<b>60,8</b>
Norte	44,7	46,9	48,4	49,8	50,8
Nordeste	44,3	48,0	48,7	51,0	53,3
Sudeste	65,8	66,5	66,0	67,7	67,9
Sul	62,2	61,7	61,0	62,0	61,7
Centro-Oeste	59,4	61,1	60,1	62,2	63,6
<b>Situação do domicílio</b>					
Urbana	60,9	62,1	62,0	63,4	63,9
Rural	30,8	34,0	35,2	39,0	40,6
<b>Sexo</b>					
Homem	51,7	52,3	52,4	54,0	54,9
Mulher	61,2	64,6	64,2	65,7	66,9
<b>Cor ou raça (2)</b>					
Branca	67,4	69,3	69,4	70,4	71,7
Preta ou parda	46,8	49,1	49,1	51,6	52,6
<b>Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional</b>					
1º quinto	23,7	28,9	28,7	33,1	32,9
2º quinto	40,6	41,3	42,1	46,7	47,7
3º quinto	53,5	57,5	59,0	60,4	61,6
4º quinto	71,3	71,3	71,2	72,2	73,1
5º quinto	86,5	86,9	85,7	86,1	87,8

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Taxa de conclusão do ensino médio: proporção de pessoas com idade de 3 a 5 anos acima da idade esperada de frequência no último ano do ensino médio (de 20 a 22 anos de idade) que concluíram esse nível.

(2) Excluídas as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Quando analisadas a média de anos de estudos para pessoas com 25 anos ou mais e a taxa de analfabetismo, considerações análogas podem ser feitas. No primeiro

caso, observa-se, em 2014, que o 5º quintil possui quase o dobro de anos de estudos, se comparado ao 1º quintil. No que tange à taxa de analfabetismo, destaca-se a observada na região nordeste que, em 2014, foi de 16,6 pontos. Novamente, a dimensão de renda parece ser determinante, na medida em que a taxa de analfabetismo para o 1º quintil, em 2014, é de 13,7 e 1,9 para o 5º quintil. As tabelas 6 e 7 apresentam os dados sobre média de anos de estudos para pessoas com 25 anos ou mais e taxa de analfabetismo.

**Tabela 6 – Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, 2009-2014**

<b>Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014</b>					
<b>Grandes Regiões e algumas características selecionadas</b>	<b>Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade</b>	<b>Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade</b>	<b>Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade</b>	<b>Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade</b>	<b>Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade</b>
	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
	<b>Média</b>	<b>Média</b>	<b>Média</b>	<b>Média</b>	<b>Média</b>
<b>Brasil</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>	<b>7,8</b>
Norte	6,6	6,7	7,1	7,1	7,3
Nordeste	5,8	6,0	6,2	6,4	6,4
Sudeste	7,9	8,1	8,3	8,4	8,5
Sul	7,6	7,7	7,8	8,0	8,1
Centro-Oeste	7,5	7,8	8,0	8,1	8,1
<b>Situação do domicílio</b>					
Urbana	7,7	7,9	8,1	8,2	8,3
Rural	4,0	4,1	4,3	4,4	4,7
<b>Sexo</b>					
Homem	7,0	7,2	7,4	7,5	7,6
Mulher	7,3	7,5	7,7	7,9	8,0
<b>Cor ou raça (1)</b>					
Branca	8,1	8,2	8,5	8,6	8,7
Preta ou parda	6,2	6,4	6,7	6,8	6,9
<b>Grupos de idade</b>					
25 a 64 anos	7,7	7,9	8,1	8,3	8,4
65 anos ou mais	3,8	3,9	4,2	4,2	4,3
<b>Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional</b>					
1º quintil	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
2º quintil	5,5	5,6	6,0	6,1	6,3
3º quintil	5,8	6,1	6,2	6,3	6,4
4º quintil	7,4	7,6	7,9	7,9	8,0
5º quintil	10,4	10,5	10,7	10,8	10,8

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Excluídas as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Tabela 7 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, 2009-2014

<b>Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014</b>					
<b>Grandes Regiões e algumas características selecionadas</b>	<b>Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade</b>	<b>Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade</b>	<b>Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade</b>	<b>Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade</b>	<b>Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade</b>
	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
	Média	Média	Média	Média	Média
<b>Brasil</b>	<b>9,7</b>	<b>8,6</b>	<b>8,7</b>	<b>8,5</b>	<b>8,3</b>
Norte	10,9	10,2	10,0	9,5	9,0
Nordeste	18,7	16,8	17,4	16,9	16,6
Sudeste	5,7	4,8	4,8	4,8	4,6
Sul	5,5	4,9	4,4	4,6	4,4
Centro-Oeste	8,0	6,3	6,7	6,5	6,5
<b>Situação do domicílio</b>					
Urbana	7,3	6,5	6,6	6,4	6,3
Rural	22,6	21,1	21,1	20,8	20,1
<b>Sexo</b>					
Homem	9,8	8,8	9,0	8,8	8,6
Mulher	9,6	8,4	8,4	8,2	7,9
<b>Cor ou raça (1)</b>					
Branca	5,9	5,3	5,3	5,2	5,0
Preta ou parda	13,4	11,8	11,8	11,5	11,1
<b>Grupos de idade</b>					
15 a 19 anos	1,5	1,2	1,2	1,0	0,9
20 a 24 anos	2,4	1,8	1,6	1,6	1,4
25 a 34 anos	4,6	3,7	3,5	3,2	2,8
35 a 44 anos	7,9	6,6	6,6	6,3	6,0
45 a 54 anos	10,8	9,5	9,8	9,3	9,4
55 a 64 anos	17,9	15,2	15,7	14,8	13,8
65 anos ou mais	30,8	28,0	27,2	27,7	26,4
<b>Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional</b>					
1° quinto	18,1	15,6	15,8	14,7	13,7
2° quinto	13,2	12,4	12,2	11,8	11,1
3° quinto	13,3	11,8	12,6	12,4	12,3
4° quinto	6,2	5,3	5,1	5,5	5,3
5° quinto	2,0	1,8	1,7	2,0	1,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Excluídas as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Em relação à dimensão de desempenho educacional, apresentam-se os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse indicador foi criado em 2007 pelo INEP, com o objetivo de medir o aprendizado nacional dos alunos de escolas públicas e privadas. Os quadros 4, 5 e 6 apontam os resultados do IDEB nas redes estadual e municipal, diferenciando as escolas públicas e privadas. Os dados demonstram que o ensino fundamental, nos anos iniciais, possui desempenho comparativamente melhor do que o observado nos anos finais da mesma etapa de ensino. No que tange ao ensino médio, a situação é bastante crítica, e o desempenho dos alunos, inclusive nas escolas privadas, não conseguiu alcançar, em parte, as metas estipuladas.

**Quadro 4 – IDEB – Anos iniciais do Ensino fundamental**

<b>Anos iniciais do ensino fundamental</b>										
	<b>IDEB Observado</b>					<b>Metas</b>				
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2021</b>
<b>Total</b>	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
<b>Dependência Administrativa</b>										
<b>Estadual</b>	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
<b>Municipal</b>	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
<b>Privada</b>	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5
<b>Pública</b>	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8

Os resultados marcados em cinza referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar - Dados obtidos no portal do INEP.

**Quadro 5 – IDEB – Anos finais do Ensino fundamental**

<b>Anos Finais do Ensino Fundamental</b>										
	<b>IDEB Observado</b>					<b>Metas</b>				
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2021</b>
<b>Total</b>	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
<b>Dependência Administrativa</b>										
<b>Estadual</b>	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
<b>Municipal</b>	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
<b>Privada</b>	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3
<b>Pública</b>	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2

Os resultados marcados em cinza referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar - Dados obtidos no portal do INEP.

**Quadro 6 – IDEB – Anos finais do Ensino fundamental**

<b>Ensino Médio</b>										
	<b>IDEB Observado</b>					<b>Metas</b>				
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2021</b>
<b>Total</b>	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
<b>Dependência Administrativa</b>										
<b>Estadual</b>	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
<b>Privada</b>	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
<b>Pública</b>	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9

Os resultados marcados em cinza referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar - Dados obtidos no portal do INEP.

As tabelas 8 e 9 apresentam o investimento em educação como proporção do PIB, considerando o período de 2000 a 2013. A tabela 8 considera o investimento direto em educação, que exclui, portanto, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional, além da modalidade de aplicação, transferências correntes e de capital ao setor privado. A tabela 9, por sua vez, compreende o investimento total, o que inclui recursos destinados aos programas de ensino superior, como o ProUni e FIES.

No que tange ao investimento público direto, destaca-se o crescimento comparativamente maior nas etapas de ensino médio e ensino fundamental, anos finais. A educação infantil obteve crescimento de apenas 0,3 pontos percentuais em todo o período analisado.

Observados os dados sobre investimento público total, destaca-se o peso da participação do ensino superior e, de maneira semelhante, do ensino médio e ensino fundamental - anos finais.

**Tabela 8 – Investimento público direto em educação, 2000-2013**

**Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2013**

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	<b>3,9</b>	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2001	<b>4,0</b>	3,3	0,3	1,2	1,1	0,6	0,7
2002	<b>4,1</b>	3,3	0,3	1,4	1,1	0,4	0,8
2003	<b>3,8</b>	3,1	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	<b>3,8</b>	3,2	0,4	1,3	1,1	0,4	0,6
2005	<b>3,9</b>	3,2	0,3	1,3	1,1	0,4	0,7
2006	<b>4,2</b>	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	<b>4,4</b>	3,7	0,4	1,4	1,3	0,6	0,7
2008	<b>4,6</b>	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2009	<b>4,8</b>	4,1	0,3	1,6	1,5	0,6	0,7
2010	<b>4,9</b>	4,1	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2011	<b>5,0</b>	4,2	0,4	1,5	1,4	0,9	0,8
2012	<b>5,1</b>	4,3	0,5	1,5	1,4	0,9	0,8
2013	<b>5,2</b>	4,4	0,6	1,5	1,4	1,0	0,8

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep. Atualizada em 22/06/2015.

Notas:

- 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras;
- 2 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;
- 3 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);
- 4 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu);
- 5 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
- 6 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;
- 7 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- 8 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- 9 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;
- 10 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:  
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
- 11 - Os indicadores constantes nessa tabela foram atualizados em 22 de junho de 2015, em virtude da atualização dos valores do Produto Interno Bruto de 2000 a 2013 feita pelo IBGE em março de 2015.

Tabela 9 – Investimento público total em educação, 2000–2013

Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2013							
Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais						
2000	<b>4,6</b>	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	<b>4,7</b>	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	<b>4,7</b>	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	<b>4,6</b>	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	<b>4,5</b>	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	<b>4,5</b>	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	<b>4,9</b>	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	<b>5,1</b>	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	<b>5,3</b>	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	<b>5,6</b>	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	<b>5,6</b>	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	<b>5,8</b>	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	<b>6,0</b>	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	<b>6,2</b>	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep. Atualizada em 22/06/2015.

Notas:

- 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;
- 2 - Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;
- 3 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional;
- 4 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);
- 5 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu);
- 6 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
- 7 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;
- 8 - Nos dados enviados para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos anos anteriores a 2004, não estão alocados os valores do complemento para a aposentadoria futura do pessoal ativo;
- 9 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- 10 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- 11 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;
- 12 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:
  - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
- 13 - Os indicadores constantes nessa tabela foram atualizados em 22 de junho de 2015, em virtude da atualização dos valores do Produto Interno Bruto de 2000 a 2013 feita pelo IBGE em março de 2015.

Como as tabelas 9 e 10 demonstram, o Brasil encontra-se distante de atingir a meta pactuada no PNE 2014-2024, de modo que a consecução da proposta demandará o esforço conjunto e coordenado da União, estados e municípios pelos próximos anos.

### 3.1. Agenda educacional: temas e principais debates atuais

Aliado à dimensão de financiamento, um conjunto de temáticas tem sido discutido e constitui uma agenda para a educação, defendida por gestores públicos, comunidade epistêmica e organizações da sociedade civil. O primeiro deles possui grande centralidade, compreendendo a formulação de uma Base Nacional Comum Curricular.

O processo de mobilização para construção da Base remonta a anos anteriores, tendo como um dos marcos importantes a Conferência Nacional de Educação, e contou com a participação de organizações da sociedade civil<sup>10</sup> e Estado. Atualmente, está em construção o documento orientador que define o conjunto de conhecimentos e habilidades que os alunos de etapas e modalidades da educação básica deveriam aprender ao longo da trajetória escolar<sup>11</sup>. A definição de uma base curricular atenderia aos objetivos de equidade e justiça, ao equalizar o conteúdo a ser ensinado em todas as escolas do país, mas também possui relevância para a elaboração de recursos didáticos, ao sistema de avaliação externa e, sobretudo, para a definição das políticas públicas de formação docente.

Sobre este último ponto, fazem parte da agenda atual o conjunto de iniciativas recentes sobre a temática de formação docente, com destaque para a promulgação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica<sup>12</sup> e a publicação do Programa Rede Universidade do Professor<sup>13</sup>, este último tendo como público alvo professores em busca da primeira licenciatura e que atuam em área diferente da formação inicial. A comunidade epistêmica também tem se destacado nas pesquisas sobre formação docente, sendo o estudo do professor Fernando Abrucio (2016)<sup>14</sup> uma recente referência sobre o tema.

10 <http://movimentopelabase.org.br/o-movimento/>

11 <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>

12 Instituída pelo Decreto 8.752 de 9 de maio de 2016.

13 <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/38111>

14 <http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A8254C1CF7A0154C4400B00099C>

Por fim, um importante tema em atual discussão na agenda educacional envolve a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto pelo PNE aprovado em 2014. Segundo o MEC (2015)<sup>15</sup>, a constituição do SNE tem como base dimensões já consolidadas, como as competências de cada ente federado e a sistemática de avaliação, mas também se reforça na criação de outros instrumentos, como a Base Nacional Comum Curricular, orientações para a efetivação da gestão democrática, a criação de um sistema nacional de avaliação da educação básica e a realização periódica de conferências nacionais de educação.

Art 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

A presente seção teve como objetivo a apresentação de indicadores sobre os desafios atuais da educação brasileira. Os dados demonstram a persistente desigualdade de parcela da população, sobretudo localizada nas regiões norte e nordeste do país, bem como pertencente ao grupo de negros e/ou pardos, nas dimensões de conclusão e desempenho da educação básica. As disparidades tornam-se ainda mais acentuadas quando observado o recorte de renda, estando os mais pobres nas piores posições em todos os indicadores.

Os dados demonstram importantes avanços no âmbito do ensino fundamental, mas apontam também problemas na etapa do ensino médio, sejam eles relativos à conclusão ou, sobretudo, ao desempenho dos alunos, tanto na educação privada ou pública.

Por fim, foram apresentados dados que indicam o patamar de investimento em educação, adotando o PIB como dimensão comparativa. Considerando o recente dispositivo aprovado pelo PNE, qual seja, a meta 20, argumenta-se que o Brasil está distante de alcançar os objetivos socialmente pactuados para a próxima década, considerada a dimensão do financiamento educacional.

## Reflexões finais

O presente artigo problematizou a temática do financiamento educacional, adotando como dimensões a perspectiva normativa, representada pelos

<sup>15</sup> [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)

dispositivos legais aprovados nas últimas décadas, bem como o relato de modificações recentes, trazidas pela aprovação do PNE 2014-2024, e a análise de indicadores que buscaram indicar alguns dos principais desafios atuais para a área.

Cabe reconhecer os importantes avanços alcançados pela política educacional em sua dimensão de financiamento, sobretudo representados pelo aumento dos dispositivos de controle, gestão e planificação para a área, e também pelo aumento de recursos disponíveis – principalmente pela manutenção do mecanismo de vinculação de impostos.

Nos últimos anos, com a criação do FUNDEB, a definição do conceito de MDE e a edição de medidas que operacionalizam a gestão e financiamento, as políticas educacionais tiveram avanços em termos de previsibilidade e continuidade; a existência de recursos perenes, que independem dos anseios políticos de governantes, dão à área relativa estabilidade na garantia do direito à educação. Desse modo, importantes conquistas foram possíveis, entre elas a universalização do ensino fundamental e progressivo atendimento de outras etapas e modalidades de ensino.

No entanto, como os dados demonstram, a educação ainda possui um longo percurso a caminhar: as dimensões de qualidade e, sobretudo, equidade passam ao largo das políticas implementadas, o que pode ser identificado pelas condições de oferta da educação infantil, problema crônico nos municípios brasileiros, e a grave situação do ensino médio, em termos de acesso e desempenho de seu público alvo.

Desse modo, a discussão sobre a educação e sua viabilidade, representada pelo financiamento da área, torna-se central no contexto atual. Como discutido ao longo do texto, o financiamento educacional é um importante meio para a consecução de políticas públicas, e o debate sobre sua efetivação deve estar atrelado ao contexto de demandas da sociedade, de modo a produzir a alocação de recursos de maneira efetiva.

Neste exercício de 2016, no entanto, encontram-se em discussão duas PEC (04/15 e 241/16) que visam, por um lado desvincular gastos sociais como de educação e, por outro, estabelecer limites para seu crescimento, desatrelado ao do PIB. Essas propostas vão de encontro a toda construção normativa dos últimos 40 anos, desde a Emenda Calmon, e inviabilizam, de certa forma, o cumprimento da recente meta 20 do PNE. A discussão da importância do gasto educacional, bem como dos demais gastos sociais, deve ser feita pela sociedade, de modo a refletir sobre quais seriam as possíveis soluções para o impasse fiscal a que o país está passando, sem que isso represente um retrocesso às conquistas educacionais. A

votação de PECs como essas não pode se dar de forma atabalhoada e sem participação social. É preciso envolvimento e debate.

Por fim, defende-se que, nos próximos anos, a discussão sobre o alcance das metas trazidas pelo PNE deve ser a tônica do debate, não somente para garantir a manutenção da agenda de conquistas da área mas, sobretudo, para combater os retrocessos que espreitam e colocam em risco a efetivação do direito à educação.

## Referencial Bibliográfico

AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020. **Revista Retratos da Escola**, v. 4, n. 6, p. 123- 141, 2010.

BRASIL, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Ministério da Educação. Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2015. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf). Acesso em 10 jun 2016.

CALLEGARI, C. O FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo. São Paulo: Aquareana: IBSA: APEOESP, 5ª Edição, 2010.

\_\_\_\_\_. O financiamento da Educação Básica. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p.223 - 265.

CASTRO, J. A.; Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, DA. C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F (Org.). **O Sistema Nacional de Educação, diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 178 - 196.

CASTRO, J. A. DE; CARVALHO, C. H. A. DE. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, v. 34, p. 637/829-850-1010, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo e CORBUCCI, Paulo Roberto. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. **Texto para discussão n° 745**. IPEA, Rio de Janeiro, jul. 2000, 31 p.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, 2011.

GOMES, E. C. DA S. O Financiamento da Educação no Brasil. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 266 - 287.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Financiamento da educação : necessidades e possibilidades. **Comunicado No. 124**, p. 26, 2011.
- JONES, L.R.; McCAFFERY, L. Budgeting According to Wildavsky: A bibliographic essay. **Public Budgeting & Finance**, 1994.
- LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. DE L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo : uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 389-409, 2014.
- MARTINS, P. DE S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 497-514, 2010.
- PERES, U. D. Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da Educação no Brasil e seus desafios. In: **Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2015**. Movimento Todos pela Educação (org.). São Paulo: Editora Moderna, 2015, p. 122-129.
- PINTO, J. M. D. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.
- \_\_\_\_\_. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 288 - 311.
- PINTO, J. M. DE R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS - Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.
- SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, v. 10, p.65-84, 1976.
- XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação : um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, p. 26-37, 2015.
- Wildavsky, A. Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. **Public Administration Review**, v. 52, p. 594-599, n. 6, 1992.

## Referencial bibliográfico – Legislação nacional

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 15 de fev. 2016.

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 15 de fev. 2016.

BRASIL, **Emenda Constitucional n.24 de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>. Acesso em 07 mar. 2016.

BRASIL, **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996a**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996b**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, **Emenda Constitucional 14 de 1996c**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 15 de fev. de 2016.

BRASIL, **Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em 18 de fev. 2016

BRASIL, **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, **Lei 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em 15 de fev. 2016

**BRASIL, Lei 12.858 de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm). Acesso em 15 de fev. 2016

**BRASIL, Lei 11.738 de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm). Acesso em 15 de fev. 2016.

**BRASIL, Lei 11.274 de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm). Acesso em 15 de fev. de 2016

**BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Plano Nacional de Educação – PL 8035/10.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/apresentacao>. Último acesso em 15 de fevereiro de 2016.

**BRASL. FNDE, Resolução nº 1 de 29 de julho de 2015.** Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000001&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000001&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MEC). Acesso em 15 de fev. 2016

**BRASIL. FNDE, Portaria Interministerial nº 11, de 30 de dezembro de 2015.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction>.

[php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=PIM&num\\_ato=00000011&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_orgao=MF/MEC](http://www.fnde.gov.br/?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00000011&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MF/MEC). Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL. **Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.**

**Diversos acessos.** Último acesso em 15 de fev. 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>

BRASIL. Ministério da Educação, **Documento final CONAE, 2010.** Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 103/12.**

Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259>. Último acesso em 15 de fevereiro de 2012. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição 143/2015 (em tramitação).** Altera a Constituição Federal, para estabelecer que são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 2023, 20% da arrecadação dos impostos dos Estados e dos Municípios, e dos recursos que cabem aos Estados e aos Municípios na repartição das receitas de impostos da União. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123909>. Acesso em 11 jul 2016.

BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição 04/2015 (em tramitação).**

Prorroga a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2019. Propõe a retirada escalonada da incidência da desvinculação de receita da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1300563&filename=PEC+4/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1300563&filename=PEC+4/2015)

BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição 241/2016 (em tramitação).**

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016). Acesso em 11 jul 2016.

## Base de dados – Indicadores

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2009-2014. Síntese de indicadores, 2009-2014** – Educação. Disponível em: <http://www.ibge.gov>.

br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/sintese\_defaultxls.shtm. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB - Resultados e Metas**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=3673169>. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses estatísticas da educação básica**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo Federal – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, 2009-2014**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>. Acesso em 10 jun 2016.



# Financiamento e política pública de assistência social<sup>1</sup>

Aldaiza Sposati<sup>2</sup>

Este texto, baseado em aula ministrada na Escola do Parlamento em 2016, traz elementos sobre o financiamento da política de assistência social. Avisa-se o leitor que o texto não se pauta em apresentar o tema, como de hábito, a partir da análise longitudinal da aplicação de recursos financeiros estatais na política de assistência social. Não o faz propositalmente, pois o que se pretende é ampliar a visibilidade para a incongruência entre vários elementos que compõem a construção orçamentária pública da política de assistência social, tais como: a precedência dessa área como uma atividade e a resistência em tomá-la como política pública; a diversidade de entendimento contábil financeiro do que cabe a essa área entre o campo de direitos e atenção social; o relacionamento paradoxal dessa área no financiamento onde aparece como despesa e como desoneração de receita. Para além destes, outros elementos estão a merecer atenta análise há décadas. Aqui se pretende levantar pontos dessa agenda cujo cumprimento levará, com certeza, à reformatação de concepções e procedimentos presentes no financiamento da política de assistência social que terminam por fragilizar sua coerência e consistência.

## **1. Nem tudo é singular ou particular no financiamento da política de assistência social.**

A assistência social é uma das espécies do gênero política social no Brasil, decorre daí que parte de suas questões tem relação com o modo de financiamento de políticas sociais federativas. De imediato se destacam as políticas operadas por meio de sistema nacionais geridos pelos três entes federativos, que foram impulsionadas após a Constituição Federal de 1988-CF-88. O Sistema Educacional organiza-se por percentuais orçamentários fixos – embora de incidência diversa nos

---

1 Texto baseado na exposição realizada em 17/05/2016, no curso “Financiamento e Políticas Públicas” promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

2 Prof. Titular do PEPGSSO - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP; coordenadora do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social do PEPGSSO/ PUCSP.

respectivos orçamentos de cada ente – bem como em responsabilidade pública diferenciada por nível de escolaridade. O Sistema de Saúde – SUS tem organicidade orçamentária em lógica similar à da educação, embora seus percentuais fixos sejam inferiores, e responsabilidade pública entre os entes federativos pautada em níveis de complexidade e abrangência territorial a partir de incidências de saúde individual e coletiva.

A assistência social vem desde 2004 organizando-se sob Sistema Nacional, regulado pela Lei Federal nº12.435 de 2011 e nominado SUAS - Sistema Único de Assistência Social. Esse sistema tem sua organização em formato diverso dos anteriores, pois faz um *mix* com a lógica da Previdência Social. Centraliza o financiamento de benefícios no orçamento da União e opera pelo sistema financeiro por meio de bancos públicos e de casas lotéricas. Os serviços socioassistenciais são de responsabilidade municipal, independentemente se de natureza básica ou de média ou alta complexidade. Os pequenos municípios devem contar com a reponsabilidade dos governos estaduais em instalar serviços de proteção especial de abrangência regional.

Há nas políticas sociais de gestão federativa a aplicação do cofinanciamento entre os três entes, que operam por meio de fundos públicos e transferências entre tais fundos. A construção orçamentária da saúde, educação, e assistência social guarda algumas complexidades por partilharem recursos federativamente.

**A primeira consideração aborda os critérios de transferência fundo a fundo.** É preciso assegurar na transferência fundo a fundo um montante regular, no tempo e na quantidade, de recursos entre o ente federal e estadual ao município, o que nem sempre ocorre pois se tratam de entes autônomos. É necessário que se destaque aqui uma sensível trava. Temos 5570 municípios no Brasil com forte diversidade geográfica, populacional, cultural, histórica, econômica e social entre si. O repasse de recursos protagonizará desigualdades caso não observe tais distinções. A transferência também pode ser influenciada por *lobbies* políticos, o que distorce resultados esperados. Todas essas ocorrências centram importância na transparência e arbitragem coletiva sobre os critérios para a decisão das transferências fundo a fundo em qualquer dessas políticas sociais federativas.

A política de assistência social conta, como a Saúde, com as instâncias de pactuação entre órgãos gestores: a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, composta pelo gestor federal, gestores estaduais e gestores municipais; a Comissão Intergestores Bipartite – CIB, com representação em cada estado, pelo governo estadual e gestores municipais. Além das instâncias de pactuação há coletivos de representação de gestores como o Fonseas – Fórum Nacional de Secretários

Estaduais de Assistência Social, o CONGEMAS e os COEGEMAS, Colegiado Nacional (ou Estadual) de Gestores Municipais da Assistência Social. Esses colegiados indicam os representantes dos gestores na CIB e na CIT, como também a ocupação dos assentos de representação nos Conselhos Estaduais e Nacional de Assistência Social.

A partir de 2007 foi criado um novo mecanismo de pactuação denominado Pacto de Aprimoramento, com incidência direta nas decisões de financiamento pois esse pacto resulta em um protocolo entre a União e o ente federativo estadual ou municipal, cujo conteúdo estabelece metas a alcançar em três anos. A evolução e atendimento de metas é que subsidia a decisão de transferência fundo a fundo.

Há portanto mecanismos, instâncias de deliberação e de controle. Os conselhos também são de forte importância. Todavia os conselhos, após 25 anos da CF-88, vêm sofrendo de “moléstias” próprias do afastamento democrático do circuito de representação. Há conselho “meia-boca”, conselho inteiro, conselho que só tem representante apadrinhado, há conselheiro que é profissional em dois ou três conselhos, que nunca deixa de ser conselheiro porque não tem substituto. Há forte variação da densidade de representações e da força do controle social nas políticas sociais.

O orçamento público das políticas federativas não pode ser examinado somente a partir do que é previsto na LOA pelo ente federativo, sobretudo nos municípios, pois deve considerar o que lhe é transferido por fundos. Embora isto pareça ser um procedimento obvio, ele traz um complicador para a transparência do monitoramento da gestão. Ao visitar os gastos municipais na assistência social pelo STN- Sistema do Tesouro Nacional, o resultado que aparece como despesas realizadas já inclui transferências. Torna-se de difícil demonstração o percentual praticado pela União e pelo respectivo Estado no financiamento das despesas em um dado município. Como tornar transparente o efetivo compromisso de cofinanciamento dos estados em cada município brasileiro?

A resultante é, sem dúvida, uma sobrecarga para os gastos dos municípios embora tenha sido identificado que municípios e estados mantiveram, e por mais de três anos nos respectivos Fundos de Assistência Social, importâncias transferidas sem efetuar seu gasto, para poder manter o equilíbrio orçamentário em saldo de caixa. Portanto cabe aqui a estratégia de manutenção de monitoramento da aplicação dos valores transferidos com agilidade. Mostra-se, portanto, o poder de procedimentos contábeis no travamento da aplicação de recursos financeiros transferidos pela responsabilidade federativa, o que pode ocorrer com ou sem a subordinação do gestor da área fim.

**A segunda consideração entende que o financiamento da assistência social deve ser aperfeiçoado, assim como aqueles das demais políticas federativas operadas por meio de fundos públicos.** A assistência social pertence ao conjunto de políticas que têm por exigência manter um fundo da gestão financeira. Isto faz com que tenha que manter controle não usual à gestão financeira pública. Gerir o orçamento da assistência social vai exigir implicação específica de gestão do FMAS, a liberação de seus recursos deve ser submetida ao Conselho Municipal e ser por ele homologada. O fundo demanda a designação da pessoa de um gestor. Aqui se apresentam situações em que o prefeito se arroga o poder de ser ele o gestor do fundo, retirando-o da responsabilidade do gestor do órgão municipal de assistência social.

A aplicação dos recursos do FMA/FEAS/FNAS tem relação direta com os respectivos Conselhos Municipal, Estadual e Nacional de Assistência Social, de composição paritária. À força desses conselhos define-se o grau de determinação de suas decisões quanto ao orçamento da política. Por exemplo, qual o montante do orçamento a ser alocado no Fundo? Como serão aplicados os recursos do Fundo? É interessante notar que do início do SUAS, os recursos federais eram alocados sobretudo no Fundo. Nos últimos anos esta situação vem sendo modificada. Há menos recursos no Fundo Nacional, enquanto que nos fundos municipais tem ocorrido um crescimento dos recursos da assistência social colocados sob gestão dos FMAS. Esta é, por exemplo, a situação da cidade de São Paulo. Já houve um contexto em que o orçamento federal da assistência social era quase que a totalidade do fundo, hoje não é mais.

A gestão financeira da política por meio do Fundo busca transparência, e é a princípio de natureza participativa. Mas não há a compulsoriedade de serem os recursos colocados no Fundo, há mais um compromisso com a gestão democrática e participativa. Quer dizer, assim como a Função Orçamentária e Programática da Assistência Social pode ser alocada em outras pastas que não a de Assistência Social, também os recursos da Assistência Social nem sempre estão na gestão do Fundo, apesar de existir esse Fundo. Então, existe um complicador do ponto de vista da aplicação do recurso, da gestão e da sua transparência.

**Uma terceira grande consideração mostra a presença do vaguear, entre a homogeneidade e a heterogeneidade, com que a realidade dos entes federativos é tomada pelas políticas sociais.** A concretude de uma política social sempre se manifesta a partir de um chão, aquele chão onde vivem as pessoas e que dela vão ser usuários. Por consequência, a dinâmica da política social é afetada pelos movimentos desse chão e dos que sobre ele vivem. Introduzir a racionalidade do

planejamento na política social terá forte risco de baixo sucesso quanto mais se afastar da realidade onde se desenvolverão os serviços, as atenções, os programas do campo dessa política social. A diversidade que configura o assentamento humano afasta de bons resultados a opção por planejar.

O planejamento nunca corresponde exatamente àquilo que ocorre de fato. Ele costuma indicar uma tendência, pois a efetivação das medidas de uma política social resulta de relações concretas entre forças sociais e instituições. Os resultados das ações de uma política social são determinados pelas características de seus possíveis usuários e dos agentes públicos que atuam nos serviços e nas atenções. Por isso é muito importante a noção da territorialização das políticas, sobretudo num país como o Brasil, de enormes diversidades regionais.

De certa forma, prevalece o entendimento que o trato pela igualdade significa que todos devam receber a mesma quantidade. Todavia este princípio acaba gerando problemas, pois as realidades são desiguais à partida que não se alteram com regras de aplicação homogênea e normalizada. Houve momento que essa concepção normativa foi difundida entre os que operam políticas sociais, invocando um percentual fixo da receita anual como garantia de financiamento da política. A queda de receita mostrou porém, que fixar um percentual não garante a eventual queda de recursos orçamentários entre um e outro ano de gestão.

**Uma quarta grande consideração se refere à concomitância de calendário orçamentário entre os três entes federativos na gestão das políticas sociais.** Todos os Executivos devem, no mês de setembro de cada ano, encaminhar aos respectivos Legislativos o projeto de lei para aprovação do orçamento no ano vindeiro. Ou seja, se cada ente constrói isoladamente sua proposta, e a entrega concomitantemente ao legislativo, os processos não se comunicam, não há como as propostas, nos diferentes níveis de governo, possam se complementar. Essa irracionalidade do *modus vivendi* federativo acaba por agravar barreiras existentes na dinâmica do financiamento tripartite. Cada um termina por incluir as prioridades isoladas do ente federativo sem dar conta do que é prioridade para o outro ente.

Dessa maneira, não ocorre uma desejável articulação prévia que possibilite a relação de complementação no financiamento tripartite. Por consequência, a complementaridade orçamentária entre os entes federativos, sempre opera *ex post facto*. Via de regra, é somente depois que o dinheiro foi alocado -- e alocado segundo o entendimento particular de cada um --, que se busca uma articulação entre as diferentes esferas.

Instala-se por antecipação um problema no pacto federativo, para que ocorra a tripartição de recursos para manter o financiamento de serviços e atenções.

Como grande maioria (+ de 85%) de municípios no Brasil são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes) e de pequeno orçamento, suas ações no campo da assistência social dependem do financiamento externo federal e estadual.

Isto resulta na decisão local em inverter a lógica do planejamento. Não se trata de prever a implantação do que é mais necessário, mas sim de implantar aquilo em que há recursos transferidos. Fazer coincidir aquilo que é dado como prioridade entre os entes federativos é ainda quase mágico, ou resultado maior de um golpe de sorte do que de planejamento do financiamento.

## **2. Particularidades da relação entre financiamento e política de assistência social.**

Desde a introdução em 1938 do Conselho Nacional de Serviço Social – CNAS, reforçado pela criação da LBA em 1942, o Estado liberal do Conselho Nacional de Serviço Social – CNAS, reforçado pela criação da LBA em 1942, o Estado liberal brasileiro concebeu que sua ação no campo da assistência social seria a de subvencionar organizações privadas que atendiam “necessitados sociais”. Essa concepção tornava o financiamento da assistência social em mero processo de operação do mecanismo jurídico de subvenção a uma organização privada pelo seu mérito social.

Embora a atividade assistência social já estivesse presente desde a implantação do orçamento público no Brasil, isso não significava uma responsabilidade pública propriamente dita para resolução de algo, ou garantir condições de operação de um órgão gestor estatal. Tratava-se aqui muito mais de ações do estado brasileiro em oferecer pontualmente concessões de subvenção ou isenção a terceiros no campo privado, sem que isso constituísse malversação do fundo público.

Orçar a assistência social se limitava à designação de um montante de recursos para subvenções e, de preferência, ali computados como receitas e recursos advindos da aplicação de multas de importações, de jogos ou demais atividades transgressoras de leis.

Pós-Constituição de 1988, a assistência social passou a ser reconhecida por seu conteúdo laico e estatal, em oposição à concepção que tradicionalmente a colocava como campo da benesse e do mérito, não como uma política de massa, mas como uma somatória de ações pontuais e fragmentadas, que não precisavam mostrar seu impacto perante a demanda.

Essa concepção de política pública define a própria orientação de seu orçamento: se ele vai se dirigir para a cobertura de uma demanda ou se vai apenas

financiar o atendimento a determinadas situações de agravo, específicas e localizadas. Assim, um dos grandes nós da assistência social e de seu orçamento é a especificidade dessa política pública, do que ela trata e qual é a responsabilidade do Estado nesse campo.

Recentemente, voltou ao debate nacional a questão da reabertura dos bingos e da legalização dos jogos de azar, com a reinstalação de grandes cassinos. Esse tema, que reaparece de modo recorrente, costuma ser acompanhado por uma espécie de contrapartida, de tal modo que essa atividade pudesse ser uma solução para o financiamento de políticas sociais, em especial a de assistência social. Isso tem relação com o fato de que, historicamente, a assistência social funcionou no Brasil como uma espécie de depurador dos jogos de azar. Uma porcentagem de tudo que era apostado nos cassinos era recolhida pelo Estado e destinada ao financiamento de ações da Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão federal que estruturou a área durante cinco décadas do século passado. Constituiu-se assim uma tradição, na qual a assistência social conteria uma espécie de bondade depuradora da maldade do jogo. Assim a destinação de uma receita procedente de jogos de azar se transformaria na sorte de alguns, por meio de atividades com finalidades meritórias.

**Outra particularidade no financiamento da assistência social é a de que ela é concebida por alguns como o campo que justifica isenções e, portanto, reduz receitas públicas.** Ao tratar de financiamento, pode parecer paradoxal, mas é real, a área de assistência social ser considerada analista de mérito para concessão de isenções. Não raro os prefeitos solicitam que o gestor da assistência social opine sobre a isenção do IPTU, ou de taxas para cidadãos ou instituições. Entre tais taxas está o pagamento de serviços funerários, por exemplo. Existem aqui dois tipos de procedimentos, em um deles ocorre autorização de isenção do pagamento; no outro a assistência social concede um benefício nominado eventual para que o cidadão pague a taxa da prefeitura, a conta de luz, de água, o imposto, o enterro, etc. Assim os recursos orçamentários da assistência social servem os próprios orçamentos dos órgãos públicos.

Nesse mesmo papel de análise de mérito, a assistência social herdou, por meio do Conselho Nacional de Serviço Social, instalado por Getúlio Vargas em 1938, a função de isenção nacional de impostos e taxas. O principal está paradoxalmente no âmbito da seguridade social. Foi atribuído à assistência social o poder de dar o mérito de isenção da cota patronal da previdência social a instituições sociais. Além de outras isenções, como por exemplo, de impostos de importações. Inicialmente estavam nesse rol instituições privadas de saúde, educação,

assistência social, entre outras. Aqui os benefícios para hospitais privados e universidades privadas foram plenos.

Cabia primeiro a concessão do certificado de filantropia, alterado depois pela CF-88, à CEBAS - Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social. Trata-se de um dispositivo ininteligível da CF-88, ao mesmo tempo em que eleva assistência social ao campo da seguridade social como política pública estatal com benesses. Essa é uma decisão esdrúxula da nossa Constituição. Considera que a entidade é beneficente, mas que vai operar com o dinheiro público. Afinal isenção é uma forma indireta de acesso ao fundo público.

Conclui-se que a assistência social tem exercido essa função de dar acesso a instituições privadas ao fundo público. Em 2010 obteve-se a alteração da legislação, deixando o CNAS de realizar a emissão de tais certificados e enviando a função à administração direta dos respectivos Ministérios da Educação, Saúde e Assistência social, que passaram a vincular a isenção ao exercício de serviços da política pública e não mais ao mérito do privado isoladamente.

**A organização do orçamento da assistência social reproduz a concepção da ditadura militar e não incorpora a nomenclatura e conceitos da PNAS/04 e do SUAS.** O orçamento da assistência social dos 5.570 municípios não foi renominado e reconceituado pela nomenclatura da PNAS-04. Isto bloqueia a transparência para o monitoramento dos gastos da assistência social nas seguranças de convívio, acolhida e sobrevivência. As formas de gastos com benefícios e serviços precisam ser alteradas para mostrarem com clareza a alocação de recursos.

**A reiterada presença de parcerias com associações da sociedade civil tende à forte presença da religiosidade na política e à ausência de referência do modelo público estatal.** Ainda é mantida forte relação de parceria com as entidades sociais. Breve, nova regulação estará sendo aplicada na cidade de São Paulo a essa questão. A legislação municipal deverá se adequar às alterações promovidas pela nova legislação nacional de regulação do terceiro setor, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Todas essas concepções permanecem em conflito, porque colocam questões que refletem crenças religiosas e concepções de assistência social. Isso é mais forte porque a transição da assistência social para um sentido exclusivamente laico ainda não está plenamente realizada. Nossa solidariedade ainda é uma ação de “quem dá os pobres empresta a Deus”. É influenciada também por muitos vetores culturais.

As concepções em conflito atingem os entes federativos, e são muitas porque também são influenciadas pelas concepções ideológicas dos governantes.

**Permanência de resistência em considerar a assistência social uma política social com campo definido e de responsabilidade setorial, configurando o que se tem nominado de menoridade da assistência social.** Há muita confusão no entendimento da assistência social. Para alguns ela se confunde com a presença do profissional assistente social e, por decorrência, com a formação em Serviço Social.

Em si a assistência social não seria nada, isto é, ela aparece tão somente como apoio da área com a qual ela contribui, como saúde, habitação, educação, etc. Assim, a prótese a que ela dá acesso é da Saúde; a cesta básica é da Segurança Alimentar, e o benefício do material escolar é da Educação. Há ainda muitos resquícios desse entendimento. Na concepção laica contida no aparato legal vigente para a assistência social, ela é política pública de seguridade social de caráter distributivo, que provê atenções de proteção social que promovam as seguranças sociais de acolhida, convívio e sobrevivência. Deve afiançar a presença quantitativa e territorializada de serviços socioassistenciais e benefícios contínuos, eventuais e transferência de renda para assegurar seguranças sociais.

Observando a composição orçamentária verifica-se que, embora o financiamento do Programa Bolsa Família e o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) estejam no âmbito da Função Orçamentária e Programática Assistência Social (de número 8), pelo volume financeiro que operam e impacto social que causam são apresentados pelos governantes como se fossem isolados, isto é, como “programas sociais” e não parte que são da política de assistência social. Críticos mais à esquerda da política de assistência social consideram que esses “programas”, pelo volume de recursos que manipulam, caracterizam o processo de assistencialização das políticas sociais brasileiras. Como se nota de diferentes lados por vezes ideologicamente opostos, parece prevalecer a concepção de que o financiamento da assistência social deveria ser residual. Ao que parece são posições em que prevalece a noção de que a assistência social deve se manter como coisa pequena, quase esmolar.

Os gastos nesses benefícios, embora sejam da assistência social, são geridos por outros órgãos que não a Secretaria Nacional de Assistência Social. Assim, a política de assistência social parece ser um satélite, mão de obra auxiliar do Programa Bolsa Família, embora, na verdade, seja a financiadora e operadora do programa nos municípios.

**Ocorreu na última década forte expansão das atenções da política em todo o território nacional e esse processo veloz tendeu a efetivar ações homogêneas, cabe agora reorientar sua dinâmica para as diferenças ente as realidades do país.** Após 10 anos de implantação do SUAS foi estabelecido um órgão gestor da assistência social

em quase todos os municípios do país. Em um número muito pequeno de municípios esse órgão gestor ainda não existe. Entretanto, isso não significa que esse órgão gestor seja uma secretaria municipal exclusiva para a assistência social.

Praticamente 88% dos municípios têm até 50 mil habitantes, mas as regras de financiamento para o sistema de assistência social são planejadas tendo como referência municípios de maior porte. Assim, elas não correspondem às condições da maioria dos municípios, de pequeno porte, nos quais o contador atua em duas ou três cidades, e até o próprio gestor da assistência social pode exercer esse papel em mais de um município. Enfim, a realidade é que em muitos municípios menores a gestão não conta com pessoal técnico alocado permanentemente, questão que é particularmente grave na região Norte. Surpreendentemente, essa questão é melhor no Mato Grosso do Sul, no Centro Oeste; e há uma situação razoável no Nordeste, que varia conforme o estado.

Diante de toda essa realidade, a questão que orienta as decisões de financiamento é a de que a assistência social pouco tinha de concreto em sua ação governamental até 2003. A partir da PNAS 2004 ela se estrutura. Pelo NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social da PUCSP, foi realizado em 2005 um levantamento nacional denominado Fotografia da Assistência Social e à época se obteve respostas de quase 2000 municípios e dos estados brasileiros. Esse estudo deu embasamento à IV Conferência Nacional de 2005, como também foi base para a institucionalização da MUNIC - Informações Municipais sobre Assistência Social, realizado a cada quatro anos pelo IBGE.

Apesar da LOAS datar de 1993, após 12 anos não se tinha ainda sua presença em todos os entes federativos. Não estavam implementados os Conselhos, os Planos e os Fundos em cada ente federativo. A chamada fase CPF da gestão da política não havia sido completada. A partir da PNAS de 2004 foi desenvolvida estratégia para fomentar a presença dos fundos, conselhos e planos em todos os entes federativos.

O motor dessa estratégia foi o financiamento, tática de efeito Pavlov – faz isso, ganha aquilo; faz aquilo, ganha isso. O fomento causado pelo desejo de recursos orçamentários provocou os municípios a criar uma estrutura de gestão para poder seguir a política. Com isso tem-se, após 10 anos implantados no país, mais de 5.500 órgãos gestores, 8.087 CRAS, quase 2500 CREAS e significativa massa de trabalhadores. Foi de fato um crescimento bastante acelerado.

Houve, nesse processo, uma conquista extremamente importante, a tipificação dos serviços socioassistenciais em 12 tipos que passaram a referenciar toda a rede nacional, criando concepções comuns. Foram hierarquizadas as proteções em básica

e especial, sendo esta de média e alta complexidade. Foram estabelecidas as três funções da política: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.

Mas embora tenha sido extremamente importante o reconhecimento dos serviços socioassistenciais os recursos orçamentários federais da assistência social estão alocados sobretudo em benefícios. É residual o que é empregado em serviços. Isto coloca os municípios em difícil situação, pois são eles os operadores dos serviços socioassistenciais. É de se lembrar que os recursos estaduais são insignificantes.

O NEPSAS, em parceria com o CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, realizou em 2012 estudo nacional sobre os gastos dos municípios na assistência social e chegou-se a constatar com os dados do SISTN - Sistemas de Dados do Tesouro Nacional, que os municípios gastaram com a assistência social R\$ 10,5 bilhões; os estados, aproximadamente R\$ 7 bilhões. Já a União, extraídos os gastos com benefícios, desembolsou cerca de R\$ 2 bilhões em serviços. Considerado o financiamento tripartite, três vezes o gasto municipal implicaria em 31,5 bilhões e não 19,5 bilhões como o foi.

Na 10ª Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2015, travou-se forte debate para que ocorresse a ampliação de recursos financeiros para os serviços socioassistenciais e suas equipes de operação.

### **3. Marcas que travam o avanço no entendimento do conteúdo do financiamento da assistência social.**

Para além das travas do financiamento que decorrem do modelo federativo, esta reflexão passou a indicar algumas travas da própria política. Dando continuidade a essa análise destaca-se a presença de questões de entendimento da política que são muito díspares. Segue-se aprofundando tais travas.

#### **3.1. Forte heterodoxia no entendimento do conteúdo da responsabilidade pública dessa política.**

Constata-se comportamento de forte mobilidade entre os diferentes partidos no governo e mesmo entre governantes do mesmo partido. Por decorrência, a concepção da responsabilidade pública adquire conotação mais subjetiva, ou interpretação pessoal e “fulanizada” do - ou para o - governante. É preciso analisar se a destinação de recursos é coerente com o conceito apresentado de política de assistência social ou se seus recursos acabam sendo usados de modo arbitrário, muitas vezes inclusive para ações que não fazem parte da política.

Esclareça-se que esta heterodoxia de entendimento não decorre da ausência de normas, mas sim da presença e permanência do trato populista, privatista e patrimonial do âmbito da assistência social. Embora a CF-88 tenha concebido o campo de responsabilidade da assistência social no âmbito da seguridade social, permanece a trava conservadora em situá-la como ação da sociedade civil e não do Estado, e campo de benemerência e não de direito social.

Quando esse campo de política social é gerido no ente federativo por uma primeira-dama, é quase inevitável que ele seja orientado pela concepção de compaixão e bemestar do governante de plantão, mantendo suas atenções no campo do favor e não do direito. Essa situação ganha relevância quando se sabe, por exemplo, que no estado de Goiás 60% dos gestores municipais são primeiras-damas. Já no estado de São Paulo essa média baixa para 25%, ainda assim, muito significativa.

De todo modo, ao se avaliar o perfil da assistência social num município é necessário, além de saber se ele é gerido por uma primeira dama, verificar a efetiva instalação por lei municipal do FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social. Outro passo é o de analisar o quanto dos recursos financeiros dessa política estão alocados no FMAS e que percentual permanece fora do FMAS.

A heterodoxia de concepção é algo que, para além da política, cria um grande problema também na gestão orçamentária. Se a Constituição colocou a assistência social como parte da seguridade social, essa política deve ser desenvolvida no campo da proteção social. Então, há que se decodificar o que é proteção social e proteção social estatal. O que leva a um litígio com a heterodoxia, porque um conceito mais tendente ao liberal, ou mesmo neoliberal, vai considerar que proteção social é uma questão individual, que não compete à solidariedade coletiva e menos ainda, ao Estado.

Assim pensada, a política de assistência social seria quase que uma “bemestar”, uma concessão da ação pública nos momentos em que houvesse situações de extremo agravo. Isso poderia ter uma dimensão coletiva, como por exemplo, o recente rompimento da barragem da Samarco em Mariana, ou uma dimensão particular, por exemplo de alguém que morre atingido pela queda de uma árvore. Então seriam situações de agravo em que o Estado exerceria um certo acolhimento, incidental e limitado.

A assistência social seria aquela política socorrista, sem continuidade e permanência, pontual e emergencial. Para além disso, cabe a ela apenas encaminhar seus beneficiários para o mundo do trabalho, de tal modo que eles tenham renda suficiente para adquirir sua própria proteção social, transformada em mercadoria.

Dentro desse conceito, essa política terá um foco monetário, vai oferecer alguns benefícios e tentar colocar o beneficiário no mercado de trabalho. Mas acontece que, sem entrar no mérito da viabilidade econômica dessa concepção, historicamente a lógica dessa política não é ligada ao trabalho e à cadeia produtiva e seus agentes não são preparados para isso. Essa política não tem delegação estatal para reconhecer domínios, aptidões, conhecimentos para o exercício de profissões ou ocupações. Ela não atesta capacidades, isto é âmbito da formação profissional e técnica da educação. Colocar a assistência social nesse desempenho é desqualificar a responsabilidade estatal, pois gera dentro do próprio estado uma ação transgressora e contrária a legislação e aos direitos trabalhistas. Nesse caso a assistência social desmancharia direitos e não os construiria.

### **3.2. A proteção social exercida pela assistência social define quem deve ser protegido, como deve ser protegido e em que medida.**

A partir dessas definições torna-se possível traduzir quais são realmente as atenções protetivas nesse campo. Se a previdência trabalha com benefícios e a saúde com serviços, a assistência social trabalha com as duas modalidades, benefícios e serviços. E quando se trabalha com benefícios impõe-se uma lógica monetária e portanto financeira ou bancária de operação, sobretudo quando se trata de uma política massiva de larga escala. A transição dos recursos para o sistema bancário, que faz a sua distribuição por meio das contas correntes, seja Caixa, Banco do Brasil, Banco do Brasil BPC, ou Bolsa Família, acaba por transformar o programa, menos social e relacional, e mais numa operação por meio de cartão e máquinas eletrônicas

Por outro lado, uma concepção mais abrangente de proteção social a compreende como um conjunto de situações que dão às pessoas ou aos grupos a certeza e as condições de se sentirem protegidas. Embora isso não queira dizer que tudo é responsabilidade da assistência social, a proteção social depende das condições do lugar onde você vive. Claro, se você não tem o serviço de água tratada, o serviço de ligação com a rede de esgoto, se você não tem iluminação, se você não tem sistema de mobilidade, se não tem creche, escola, unidade de saúde, efetivamente você não conta com apoios do ponto de vista da proteção social, você estaria de fato muito mais propenso à vivência de riscos e desproteções sociais. Isso implica que proteção envolve cidadania, reconhecimento social e acesso a direitos fundamentais.

Há que se considerar ainda, as condições relacionais com as quais se conta: parentes, amigos e vizinhos que conformam a rede de apoio mais próxima. Não se trata de um retorno à antiga visão familista, mas de fazer uma distinção entre o que cabe ao Estado e o que cabe às pessoas e suas relações.

No modelo assistencial desenvolvido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, está colocado que a assistência social deve conter uma proteção básica e uma especial, e que essa proteção básica teria, a princípio, uma orientação preventiva.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são as portas de entrada na rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Atualmente são 8.087 CRAS em todo o país e mais de 2.300 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Há um trabalho no sentido de que o “contar com” possa ser fortalecido e as condições do lugar possam receber tratamento intersetorial visando sua qualificação. São situações em que o Estado assume a responsabilidade por garantir serviços e benefícios. E esses benefícios, sobretudo o Bolsa Família, se pautam muito mais na lógica da segurança alimentar, que é ter um mínimo em dinheiro, do que propriamente uma lógica de uma proteção mais abrangente.

### **3.3. A presença de corte de renda para a proteção social.**

Cabe apontar aqui outro padrão vigente na sociedade brasileira para a proteção social estatal. Existe um divisor, definido pelo Ministério da Fazenda, entre os cidadãos brasileiros que são obrigados e os que não são obrigados a pagar imposto de renda. Quem tem renda mensal de até R\$ 1.903,98 não precisa declarar; acima desse valor já cai na alíquota de 7,5%. Usamos em português a palavra renda de uma maneira inadequada, porque renda deveria ser aquilo que se obtém depois de garantir o que é essencial. Renda não deveria referir-se àquilo que é essencial.

Esse é um corte interessante até porque, ao declarar imposto de renda, cada dependente do declarante permite a este uma dedução no valor de R\$ 189,59 por mês, fora as despesas de saúde e de educação. Do ponto de vista da proteção social, temos essa forma não transparente, de proteção para crianças e idosos no processo de isenção do imposto de renda. Para quem não declara imposto de renda – aqueles que ganham menos de R\$ 1.903,98 –, temos um valor do Bolsa Família que complementa R\$ 82,00 por dependente, ou seja, menos da metade da isenção do IR para quem declara. Não temos disponível o valor total dessa isenção para dizer até onde ela seria redistributiva, mas o fato é que temos dois sistemas de proteção discrepantes, que inclusive não ficam visíveis comparativamente.

Há, portanto, vários modelos de proteção que trafegam no mundo da assistência social:

- **a isenção do IR**, é uma forma de proteção não contributiva, porque é o Estado que está protegendo pela isenção;
- **o modelo paroquial**, mais antigo, no qual a própria comunidade cuida dos seus pares; o modelo das damas da caridade;
- **o modelo de entidades sociais**, que é o da subsidiariedade;
- **o modelo público estatal**, estabelecido pelo SUAS.

#### 4. Considerações finais.

**Pode-se, das explicações até aqui abraçadas, entender que o financiamento da assistência social é muito mais do que o volume de recursos que manuseia.** Portanto não basta olhar quantidades de recursos financeiros ou orçamentários da política, é preciso analisar a alocação dessas quantidades, sua presença no Fundo, sua unidade ou fragmentação de gestão, o modo de gestão do fundo, a presença dos conselhos nas decisões, o caráter democrático do uso dos recursos, o modelo de gestão que é aplicado. Este conjunto de elementos é que poderá indicar se há ou não avanços no processo de financiamento da assistência social.

Mas há outra particularidade que se refere à relação entre os fundos nacional, estadual e municipal da política. Essa dinâmica traz mais elementos para a análise que aqui se faz. Um dos princípios defendidos no financiamento da política é o de que a transferência de recursos financeiros entre os entes, se dê pelo procedimento fundo a fundo e não, por exemplo, por convênios. O Fundo Nacional, faz transferência de recursos para o Fundo Municipal, mas esse não é o caso do Fundo Estadual de São Paulo que não aplica ainda a transferência fundo a fundo. Percebe-se, portanto, que as singularidades são tantas, que torna-se difícil fazer uma apreciação geral. No caso dos fundos estaduais nós temos uma grande complicação. Há uma quase interdição entre os estados brasileiros em transferir recursos fundo a fundo para os municípios. Sei somente do Estado do Espírito Santo como aquele que conseguiu operar dessa forma, e pelo que me informaram foi necessário realizar uma alteração em lei estadual. A exemplo, a gestão da política no Estado de São Paulo afirma que adota a transferência fundo a fundo, mas de fato o que faz é a transferência sob a chancela de documento titulado relação de parceria, que nada mais é do que a velha forma de conveniamento entre órgãos públicos. Recebi informe de que, pela nova legislação do MROSC, o uso do termo convênio será aplicado quando se tratar de relação entre órgãos públicos, mas ao que consta não terá aplicabilidade nas relações entre órgãos privados e o público.

Cabe lembrar que quando o Fundo Nacional faz a transição de recursos para gastos dos municípios na política, posteriormente o município deverá apresentar sua prestação de contas segundo as regras da prestação de contas municipal. Todavia esse processo não ocorre entre Estado e município quando não opera pela transferência direta fundo a fundo. Isto é, como eu nomino em pilhéria, de fundo a raso. Neste caso o município será um aplicador, mas não efetivamente o responsável pleno pela gestão daquele recurso. Tem-se aqui uma zona de desconforto na aplicação plena de recursos dos Fundos entre os entes federativos.

**Outra implicação a ser efetivada é a de realizar pactos intersetoriais. É preciso introduzir a relação em rede setorial entre os serviços socioassistenciais e a pactuação intersetorial, ambas com base de abrangência territorial.** Há um predomínio do corporativismo no trato e na gestão dos serviços sociais, embora partilhem por vezes de um mesmo território e população. Essa aproximação permitiria entender as diferenças de percepção, por exemplo, do que é família para a saúde, o que é a família para a educação, o que é a família para a assistência social. Embora todos sejam serviços públicos estatais, não há minimamente a construção conjunta de uma concepção. Ainda está ausente a cultura de complementariedade entre as atenções das políticas sociais.

Embora esse entendimento, é falso considerar que a assistência social seja a mobilizadora da intersectorialidade, por receber situações de complexas demandas pelos vários serviços sociais públicos.

O processo de planejamento da política entre os entes gestores não tem força suficiente para confrontar o emergencial, urgente. É preciso fortalecer o planejamento para que a política crie efetivas condições para ter um financiamento compatível com as metas que se deseja atingir.

Uma dimensão significativa que a política de assistência social vem mostrando é sua capacidade em dar visibilidade a situações e segmentos populacionais que permanecem invisíveis na sociedade brasileira. Por exemplo, a população em situação de rua que nem o Censo do IBGE conta. Os quilombolas, ciganos, população ribeirinha, nominados grupos tradicionais têm pela assistência social a possibilidade de ingressarem na agenda social, embora se saiba que não é somente ela que detenha atenção a todos esses segmentos.

Com certeza essa visibilidade representa um avanço para a democracia e a cidadania, seu impacto é o de estender o perfil da proteção social de cidadania. É um aprendizado descobrir as características desses brasileiros invisíveis ao olhar da homogeneidade.

# Artigos



# Constituição, Direitos Sócio-Econômicos e Alternativas Institucionais: A Perspectiva Experimentalista

Carlos Sávio Teixeira<sup>1</sup>  
Vitor Pinto Chaves<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo analisa o ideário que passou a dominar o Direito Constitucional brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988. Argumenta que as visões que monopolizaram o debate sobre a capacidade de realização do Estado Social previsto em nossa Constituição são insuficientes. Passados 28 anos de sua entrada em vigor, a maioria das promessas constitucionais não se materializou. Cotejando o debate constitucional brasileiro com a teoria das alternativas institucionais de Roberto Mangabeira Unger pretende-se demonstrar que os limites da idéia de dirigismo constitucional nada têm a ver com o processo de interpretação do texto constitucional. Com base na análise do quadro institucional brasileiro propõe um caminho que seja capaz de fazer com que as promessas da Constituição de 1988, principalmente as referentes aos direitos socioeconômicos, sejam cumpridas.

**Palavras-chave:** Constituição de 1988, Estado Social, Alternativas Institucionais e Roberto Mangabeira Unger

This article examines the ideology that came to dominate Brazil's constitutional law in the aftermath of the 1988 Constitution's promulgation. It argues that scholars need to move beyond the mainstream perspectives on the capacity and realization of the welfare state outlined in the constitution, which, whilst

---

1 Doutor em Ciência Política pela USP. Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: carlos.savio.teixeira@gmail.com.

2 Procurador Federal e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: vitorpchaves@gmail.com.

monopolizing the debate, have proved to be largely insufficient. The article discusses the Brazilian constitutional debate from the prism of Roberto Mangabeira Unger's theory of institutional alternatives to underline the absence of a link between the limits of constitutional dirigisme and the process of constitutional law interpretation. Finally, it analyses the Brazilian institutional framework to offer a roadmap for the fulfilling of the 1988 Constitution's promises, in particular those referring to socio-economic rights.

## Introdução

A discussão sobre a concretização de direitos sociais ganhou força no direito brasileiro, em especial entre os constitucionalistas, após a promulgação da Constituição de 1988. Os temas principais dos debates, que perduram ainda hoje, são os instrumentos e os métodos interpretativos dos direitos sociais e o papel da separação de poderes na tarefa de implementação de políticas públicas a partir do disposto no texto constitucional. A perspectiva implícita sempre foi referente à capacidade ou não de a nova Constituição transformar a realidade social brasileira.

Nesses debates pouco ou quase nada é discutido sobre as opções institucionais referentes às políticas públicas relacionadas aos direitos discutidos em abstrato. O raciocínio implicitamente parece ser o seguinte: é possível definirmos as melhores interpretações do texto constitucional e, a partir desse exercício, poderemos verificar se uma regulamentação setorial concreta é adequada ou não aos princípios extraídos, direta ou indiretamente, da Constituição. A questão é vista como um problema semântico. O problema das alternativas institucionais, em nossa avaliação, central, acaba sendo relegado um tema para outras disciplinas, como a economia e a ciência política. A questão subjacente é saber em que medida a Constituição dirige ou não o País a um modelo de Estado Social.

Passados, porém, 25 anos, apesar de avanços pontuais em algumas áreas, as promessas constitucionais estão ainda muito longe de serem cumpridas. Em razão disso surge uma questão plausível: será que o problema seria ainda a falta de discussão sobre as possibilidades semânticas do texto constitucional? Ou seja, o problema é a necessidade de construção de uma metodologia própria para o Direito brasileiro? Essas questões, todavia, são encaradas de formas distintas por correntes interpretativas que compartilham visões diversas sobre o papel do Estado e da Constituição brasileira, como aqueles que podemos denominar de formalistas, substancialistas e procedimentalistas. Em comum, essas perspectivas

compartilham a dificuldade de explicar convincentemente a relação entre direito constitucional e transformação das estruturas sociais.

Entre os juristas progressistas, em geral, considera-se a tese da Constituição Dirigente a perspectiva em que essa relação seria mais bem explicitada. Argumentaremos que não. Debateremos neste artigo, a partir do contexto brasileiro, que o dirigismo constitucional, assentado nas premissas de um Estado Social, não consegue enxergar e enfrentar adequadamente essa relação. A questão central nesse cenário é a seguinte: É possível pensarmos em um projeto constitucional transformador que não se restrinja às incongruências de um dirigismo constitucional ou de um procedimentalismo vazio de ideias institucionais? Essa parece ser uma indagação fundamental para o direito constitucional brasileiro. Para desenvolvermos essa questão, valemo-nos da crítica ao que Roberto Mangabeira Unger denominou como uma das heranças weimarianas (segundo ele um weimarismo truncado e tardio) da nossa atual Constituição: a constitucionalização de expectativas sociais redistributivas sem a preocupação com a construção dos meios e instrumentos de sua realização<sup>3</sup>. Discutimos aqui se a proposta de Unger consegue enfrentá-la adequadamente.

Para levar a termo nossa empreitada, dividimos o texto em três partes. Na primeira apresentaremos a Teoria da Constituição Dirigente, sua relação com a ideia de Estado social, e as limitações dessa proposta e de outras, como a baseada no constitucionalismo liberal e a perspectiva deliberacionista baseada nas idéias de Jurgen Habermas, que pretendem ser alternativas. Na segunda parte procuraremos situar as ideias constitucionais de Unger em um quadro conceitual extraído de algumas obras representativas de seu pensamento acerca de como entende a democracia. E na terceira parte buscaremos refletir se as propostas apresentadas realmente orientam uma perspectiva de análise constitucional adequada aos desafios do direito constitucional brasileiro, em especial, no que se refere à relação entre direitos constitucionais sociais e políticas públicas transformadoras.

3 O sentido do termo “weimarismo” usado por Unger não pretende enxergar similitudes entre a sociedade alemã do início dos anos 20 do século passado e sua respectiva ordem constitucional e a sociedade brasileira e sua última carta constitucional. O que ele pretende mostrar é a inspiração que muitas constituições como a brasileira tiveram na concepção expressa pelo constitucionalismo que orientou Weimar: “este artigo analisa e critica a tradição constitucional brasileira como resultado de duas tradições maiores: o constitucionalismo protodemocrático dos Estados Unidos e o weimarismo tardio, característico das constituições européias do século XX, com sua dedicação a direitos econômicos e sociais, desfalcados de instrumentos de efetivação, e com sua ambivalência em relação ao poder político”. UNGER, Roberto Mangabeira. A Constituição do Experimentalismo Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 57, 2011, p. 57.

## 1. A frágil promessa de transformação do dirigismo constitucional

A ideia de uma Constituição Dirigente é típica do Estado Social. O dirigismo constitucional pressupõe uma concepção de Estado e de seu modelo de regulação social, econômica e cultural que busca racionalizar a política e impor-lhe uma direção, uma dimensão material<sup>4</sup>. Uma Constituição Dirigente seria, assim, uma alternativa ao constitucionalismo formalista do Estado Liberal, vinculada a uma proposta de legitimação do paradigma de Estado Social, que considera os direitos sociais como imposições constitucionais legitimadoras de transformações econômicas e sociais.

No Brasil, a defesa teórica do dirigismo constitucional iniciou-se com a Constituição de 1988. A principal referência para essa defesa foi o constitucionalista português Canotilho que, em 1982, publicou “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – Contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas”. Nesse livro, o autor procurava fornecer teoricamente as bases para uma fundamentação dos limites materiais-constitucionais vinculativos do legislador, com foco na Constituição portuguesa de 1976. Esse trabalho serviu, e ainda serve, como guia de juristas brasileiros defensores de uma concepção material de Constituição que se posicionam pela necessidade de um Estado Social centrado na implementação de políticas públicas, sobretudo em prol de uma juridicidade ativa das chamadas normas constitucionais programáticas.

Contudo, já a partir da década de 90, Canotilho passou a publicar textos em que questionava sua posição original. Como ápice desse movimento de mudanças de suas ideias publicou, em 2001, um segundo prefácio à sua obra seminal sobre o dirigismo constitucional, no qual apresenta a reformulação do seu posicionamento anterior. O autor coloca em dúvida e, em alguns pontos, critica diretamente as próprias bases de seu pensamento anterior. Duas frentes argumentativas são centrais nessa “virada” do pensamento de Canotilho: i) uma de índole filosófico-constitucional, relacionada à “morte” do sujeito histórico transformador e ii) outra referente ao que denomina de “interconstitucionalidade”, que trata

---

4 CANOTILHO, José. O Estado Adjetivo e a Teoria da Argumentação. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, No. 5 Jan/Jun, 2005.

das influências dos fenômenos da globalização, especialmente a emergência do Constitucionalismo Europeu<sup>5</sup>.

Aí se encontra o cerne do que Canotilho denomina de “morte” da Constituição “metanarrativa” e o sumiço do sujeito projetante no âmbito do Direito Constitucional<sup>6</sup>. No entanto, ele ressalta que o principal problema da Constituição Dirigente não está apenas na utopia do sujeito projetante. Ele destaca que surgiu uma superconfiança no *medium* do direito na tarefa de regular de forma intervencionista a política e outros setores da sociedade. Com isso, o dirigismo constitucional teria arrastado o direito e o Estado para uma crise regulatória<sup>7</sup>. A Constituição Dirigente, em sua leitura, pressupunha uma “autossuficiência normativa” indiscutida. Assentava-se na premissa de que suas imposições adquiririam força normativa por si só: “o texto constitucional deixava de ser uma lei para se transformar numa ‘bíblia de promessas’”<sup>8</sup>. Mas tal mudança no pensamento de Canotilho, porém, não foi bem recebida por grande parte dos juristas que se debruçam sobre o tema dos direitos sociais<sup>9</sup>.

---

5 Para Canotilho, a expressão Constituição Dirigente revelou-se um termo equivocado. Um dos motivos foi o fato de que a Constituição Dirigente passou a ser identificada com o dirigismo programático-constitucional. Ela se relacionava diretamente com o desenvolvimento de um determinado projeto de modernidade. Um projeto vinculado, historicamente datado, e, sobretudo, com a forte marca de um sujeito transformador, um sujeito moderno, autocentrado e autoconstitutivo. Daí porque o problema da Constituição Dirigente ser, no fundo, um problema da filosofia do sujeito e de uma teoria da sociedade focada no voluntarismo e na utopia da subjetividade projetante. A frase do autor é interessante para se verificar o que está sendo dito: “Se a Constituição programática fosse tão somente o rosto normativo da utopia daí não adviria grande mal ao mundo”. CANOTILHO, José. *“Brançosos” e Inconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra, Almedina, 2006, p. 106.

6 Canotilho, entretanto, se diz mal compreendido por seus interlocutores. Nesse sentido, asseverou que “Uma boa parte dos nossos interlocutores não compreende o que significa a *perda do sujeito* na nova problematização do dirigismo constitucional”. Porém, em seguida ele afirma categoricamente: “Morreu a ‘Constituição metanarrativa’ da transição para o socialismo e para uma sociedade sem classes. O *sujeito* capaz de contar a récita e empenhar-se nela também não existe”. CANOTILHO, José. O Estado Adjetivo e a Teoria da Argumentação. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, No. 5 Jan/Jun, 2005, p. 151-152.

7 CANOTILHO, José. Constituição Dirigente e Vinculação do legislador: Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra, Coimbra Editora Limitada, 2ª. Edição, 2001, p. XX.

8 CANOTILHO, José. *“Brançosos” e Inconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra, Almedina, 2006, p. 32.

9 Para ilustrar essa afirmação, em 2002, foi realizada na Universidade Federal do Paraná, sob a organização do Professor Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, vídeo-conferência que contou com a presença de mais 20 juristas brasileiros. Nessa ocasião, discutiram com Canotilho, que falava de Portugal, o espectro das mudanças das ideias desse autor em sua “Teoria da Constituição Dirigente”. Nesse evento, ficou patente a irrisignação e inconformismo de parcela dos participantes com as mudanças no pensamento do autor. COUTINHO, Jacinto (Org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

O principal argumento dos seguidores de Canotilho no Brasil é o de que as mudanças apresentadas por ele eram relativas e restritas à realidade europeia. Ou seja, não se aplicariam ao Brasil. O Brasil ainda necessitaria de uma Constituição Dirigente “apta a explicitar condições de possibilidade da implementação de políticas de desenvolvimento constantes – de forma dirigente e vinculativa – no texto da Constituição”<sup>10</sup>. E, por sua vez, essa teoria não poderia abrir mão de estar ao lado de uma teoria do Estado que corroborasse com tais condições de vinculação. É nesse sentido que, por exemplo, Streck chega a formular a hipótese de uma “Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia (TCDAPMT)” em contraposição de uma Teoria “Geral” da Constituição, cujo conteúdo seria inadequado à realidade brasileira<sup>11</sup>.

É bastante questionável se o Brasil teve ou não um modelo de Estado de bem-estar social. Porém, independentemente disso, é também questionável a necessidade de adotarmos o modelo estatal que vigorou nos países desenvolvidos de meados do século passado até mais ou menos a sua década de 1980. A denominada crise do modelo de Estado de bem-estar social afetou também os países periféricos, como o Brasil. O crescimento econômico da década de 1970 que, entre nós, representou otimismo, transformou-se em crise na década de 1980. O cenário era de alta inflação e uma sequência malsucedida de planos monetários. Essa década, inclusive, ficou conhecida, do ponto de vista econômico, como a “década perdida”.

Mesmo num cenário que deveria ser de grande pessimismo, o período não foi de desesperança. Foi justamente na década de 1980 que o Brasil inicia e consolida um processo de (re)democratização que culminou em 1988 na chamada “Constituição Cidadã”. Seria romântico dizer que o processo constituinte dos anos de 1986/1987 contou com a participação plena do “povo” brasileiro. Porém, não é incorreto afirmar que este processo ampliou o significado de participação na tradição político-constitucional nacional. Como resultado desse processo, a Constituição de 1988 constitucionalizou um conjunto de expectativas sociais

---

10 STRECK, Lenio. Intervenções e perguntas. In: COUTINHO, Jacinto (Org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

11 *Ibidem*.

redistributivistas maior que as Constituições anteriores. Ampliou o leque de direitos sociais e as respectivas obrigações estatais<sup>12</sup>.

Alguns juristas, sobretudo os de inspiração progressista, adotaram, ainda que com diferentes nomenclaturas e inspirações teóricas, o cerne das propostas do que seria a implementação no Brasil de um Estado Social, algo que estaria previsto na Constituição de 1988. Uma das ideias que, por exemplo, permeiam atualmente o debate diz respeito à inauguração no Brasil de um neoconstitucionalismo social. Luis Roberto Barroso, por exemplo, assevera que após a segunda metade do século XX teria se desenvolvido na Europa, a partir do pensamento pós-positivista, um novo direito constitucional - o qual denomina de neoconstitucionalismo. No Brasil, segundo ele, esse movimento apenas teria se concretizado após a Constituição de 1988. Entre os principais elementos desse neoconstitucionalismo estaria o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação constitucional<sup>13</sup>.

Todos esses elementos têm em comum o fato de refletirem debates oriundos do Direito Constitucional europeu, especialmente o alemão, entre as décadas de 1960 e 1970. Refletem percepção de que o Brasil seria atrasado em relação a esse debate. Essa compreensão é explicitada, por exemplo, por Andréas Krell<sup>14</sup>:

As condições culturais, políticas e sócio-econômicas vigentes no Brasil no final do século XX não exigem uma exaltação de teorias liberalistas e internacionalistas, mas um desenvolvimento firme e contínuo em direção ao Estado Social, preconizado pela Carta de 1988, com todas as suas consequências. Nesse processo, o Poder Público tem necessariamente um outro papel do que na Europa unificada, onde o nível de organização e atuação da sociedade civil é incomparavelmente mais alto.

12 Entretanto, esse ideário constitucional foi limitado na década de 1990. O agravamento da crise e de seus efeitos para os países periféricos resultou em programas de ajuda, capitaneados pelo Fundo Monetário Internacional, cuja contrapartida era a adoção de conjunto de diretrizes formuladas pelo denominado Consenso de Washington. A adoção, ainda que incompleta, desse receituário representou ameaça real aos interesses materializadores presentes na Constituição Federal. O cenário apresentado era o de escolha entre dois caminhos: a incorporação do projeto neoliberal ou a resistência, representada pela defesa de um Estado Social.

13 BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, No. 240, 2005.

14 KRELL, Andreas. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Vol.144, 1999, p. 249.

É necessário, todavia, estar claro o sentido de Estado Social para falar que o Brasil não o vivenciou e/ou que precisa vivenciá-lo. Por um lado, se Estado Social significar um modelo normativo de organização do Estado, que constitucionaliza direitos sociais e organiza burocracia racionalizadora e centralizadora voltada para esse fim, é possível identificarmos o seu desenvolvimento, ainda que incompleto, há várias décadas. Por outro lado, se Estado Social identificar um conjunto de instituições que promovam efetivamente a redistribuição, como mecanismo de limitar os efeitos dos imperativos econômicos e materializar a igualdade e o gozo efetivo de direitos, é possível dizer que um Estado social no Brasil é um projeto historicamente inexistente ou fracassado.

O processo de transição de um modelo formalista de Estado de Direito para um modelo de Estado materializador não foi, do ponto de vista normativo, exclusivo dos países de economias centrais – basta lembrar que a Constituição Mexicana de 1917 é uma das precursoras do constitucionalismo social. As Constituições brasileiras também incorporaram os novos requisitos de justiça social que justificavam um rol de direitos sociais antes inexistentes. Um sistema de direitos sociais, cuja finalidade seria a de materializar a liberdade e a igualdade, já existe no Brasil desde a Constituição de 1934<sup>15</sup>. É o que afirma José Murilo de Carvalho: “apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária”<sup>16</sup>.

No regime militar, período em que o Brasil experimentou grande crescimento econômico, sobretudo entre o final da década de 1960 e a primeira metade da década de 1970, esse crescimento se traduziu em investimentos voltados a expansão de direitos sociais: “Ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais. O que Vargas e Goulart não tinham conseguido fazer, em relação à unificação e universalização da previdência, os militares e tecnocratas fizeram após 1964”<sup>17</sup>. A criação

---

15 Nesse sentido, destacam Bonavides e Amaral: “A Constituição de 1934 não assinalava apenas cronologicamente o advento de uma nova República senão que fundava ao menos em bases programáticas um Estado Social, ilustrativo, sem dúvida, da primeira versão nacional desse tipo, cuja consolidação era possível acompanhar no constitucionalismo ocidental da Segunda Guerra Mundial e por toda a segunda metade desse século. A Constituição de 1934 legislou uma forma de Estado Social que veio a incorporar em nosso sistema os direitos da segunda geração, aqueles direitos relativos a matérias de ordem econômica e social, ou referentes a família, educação e cultura, objeto de títulos e capítulos do novo texto, inteiramente desconhecidos à Carta Liberal de 1891.” BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Malheiros, 2002, v. IV, p. 127e 128.

16 CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004, p.123.

17 *Ibidem*, p. 170.

do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), do Fundo de Assistência Rural (Funrural) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são construções institucionais desse período que exemplificam a lógica do constitucionalismo social. Lido sob essa ótica, o “desenvolvimento firme e contínuo em direção ao Estado Social” no Brasil já estaria traçado normativamente há mais de 70 anos. Estava traçado na medida em que se enxerga nitidamente na base do constitucionalismo social brasileiro aquilo que Habermas denominou de a faceta substantiva do projeto de Estado Social: “os restos da utopia de uma sociedade do trabalho”<sup>18</sup>. Além dos exemplos de uma regulação do mundo do trabalho, observados em figuras como o INPS, o Funrural e o FGTS, temos a expressão dessa utopia de uma sociedade do trabalho em momento anterior, no corporativismo da era Vargas<sup>19</sup>.

Porém, o ideário de um Estado Social brasileiro seria um projeto inacabado se observarmos o que de fato foi uma singularidade no processo de modernização brasileiro<sup>20</sup>. O Estado modernizador se consolidou, mas não conseguiu incluir, sob o signo da solidariedade artificial de uma sociedade do trabalho – como ocorreu no início do século XX, sobretudo, em países da Europa Ocidental – parte significativa da população brasileira. Essa parcela da população compõe-se, ainda que sem a exclusividade do aspecto racial, dos legatários históricos do abandono do escravo liberto que formam um núcleo duro da pobreza que se reproduz socialmente, quase sem ser visto. É o que Jessé Souza chamou da constituição de uma “ralé” estrutural<sup>21</sup>.

Essa interpretação ajuda a explicar o porquê de a pretensão de um Estado Social materializador, importada sem a correta contextualização, não ter sido suficiente para se enxergar o problema da pobreza e da desigualdade social, gerando um grande contraste aparente entre textos constitucionais que previam

18 HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: A crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEPRAP*, São Paulo, No. 18, 1987, p. 107.

19 Um exemplo radical do corporativismo do período é o artigo 23 da Constituição de 1934 que previa a eleição, ao lado de representantes do povo de forma geral, de representantes das organizações profissionais, que eram regulamentadas e fiscalizadas pelo Poder Executivo, para o Poder Legislativo. Nesse sentido, é interessante a definição de Wanderley Guilherme dos Santos para a cidadania no período: “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979, p. 75.

20 SOUZA, Jessé. A modernização seletiva: uma reinterpretção do dilema brasileiro. Brasília, Ed. da UNB, 2000.

21 Idem, 2009.

liberdade, igualdade e direitos sociais, e a realidade<sup>22</sup>. Explica também o porquê de a pobreza no Brasil sempre ter possuído uma feição naturalizada, o que impossibilitou a institucionalização adequada de estratégias aptas a enfrentá-la, como a assistência social. É reducionismo, dessa forma, afirmar que esse nível de materialização dos direitos não foi implementado apenas por razão econômica. A visão de Jessé Souza é, mais uma vez, pertinente.

Existe, em países como o Brasil, uma crença ‘fetichista’ no progresso econômico, que faz esperar da expansão do mercado a resolução de todos os nossos problemas sociais. O fato de o Brasil ter sido o país de maior crescimento econômico do globo entre 1930 e 1980 (período no qual deixou de ser uma das mais pobres sociedades do globo para chegar a ser a oitava economia global), sem que as taxas de desigualdade, marginalização e subcidadania jamais fossem alteradas radicalmente, deveria ser um indicativo mais do que evidente do engano dessa pressuposição<sup>23</sup>.

O problema do Estado Social no Brasil, portanto, não é (foi) apenas de ordem semântica ou uma questão exclusiva da aplicação do direito, no sentido de que os juízes e juristas poderiam criar categorias interpretativas para resolver os problemas estruturais. O problema é (foi) de democratização de acesso às prioridades de materialização. Portanto, o argumento de que as condições culturais, políticas e socioeconômicas do Brasil exigem outro papel do Poder Público (no sentido da ampliação das atribuições do Poder Judiciário como garantidor e implementador de políticas públicas) em relação à Europa unificada, onde o nível de organização e atuação da sociedade civil seria incomparavelmente mais alto, não faz jus à complexidade da sociedade brasileira. Apesar do grande e principal problema da desigualdade, o Brasil possui uma sociedade tão complexa – e talvez até mais em razão dessa peculiaridade – quanto às outras sociedades ocidentais. Além do mais, o modelo organizacional de um Estado Social centralizador, que oferece produtos padronizados como se fosse uma empresa fordista<sup>24</sup>, não consegue dar conta das novas demandas. Daí o porquê de se falar na insuficiência do modelo de Estado Social também no Brasil.

22 Desde a Constituição de 1934, com exceção da Constituição de 1937, os textos constitucionais brasileiros trouxeram a idéia de justiça, ou ainda, a partir de 1946, de justiça social, como um princípio norteador da ordem econômica e social.

23 SOUZA, Jessé. *A Ralé Brasileira: Quem é e como vive*. Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 2009, p. 59.

24 SABEL, Charles e SIMON, William. Minimalism and experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, Vol. 100, No. 1, November, 2011.

O dirigismo constitucional, neoconstitucionalismo social e as demais interpretações no sentido de que o Brasil precisaria, por força da Constituição de 1988, consolidar um Estado Social como a Europa de décadas atrás revelam um déficit sociológico referente à incompreensão do processo de modernização brasileiro. Acreditam que o problema brasileiro seria o atraso. Não compreendem a relação entre a estrutura social brasileira e as instituições. Adotam, implicitamente, o que Unger denomina de tese da convergência. Ou seja, uma leitura praticamente determinista que implícita ou explicitamente considera que a evolução institucional do mundo moderno ocorreu, por tentativa e erro, rumo às únicas instituições políticas e econômicas que seriam capazes de conciliar prosperidade econômica e liberdade política<sup>25</sup>.

Nessa leitura, para corrigir seu atraso, o Brasil deveria importar formas institucionais concretas que lhe encaminhasse a um trilho de desenvolvimento. A alternativa específica do neoconstitucionalismo brasileiro, por exemplo, nada tem de nova: é o modelo de jurisdição constitucional desenvolvido pelo Tribunal Constitucional Alemão da década de 1970, cuja ênfase é no papel do judiciário como garantidor da Constituição, entendida como uma ordem concreta de valores. As limitações dessa visão para vida democrática é o risco, descrito por Ingeborg Maus<sup>26</sup>, ao tratar do Tribunal Constitucional Alemão e sua prática que enxergava direitos suprapositivos baseados em valores, de uma posição paternalista do Judiciário em uma sociedade democrática. Em nosso caso, o risco dessa aposta é, em vez de uma “cidadania regulada”, que Wanderley Guilherme dos Santos identificou nos governos autoritários brasileiros, o surgimento de uma espécie de “cidadania judicializada”, onde as lutas voltadas à materialização de direitos tenham no judiciário a sua principal arena e no juiz o principal protagonista<sup>27</sup>.

É nesse sentido que, por exemplo, a estratégia compartilhada por vários constitucionalistas brasileiros, de interpretar direitos sociais como expressão da dignidade da pessoa humana, é limitada para a implementação efetiva desses direitos. A filtragem dos direitos sociais pelo princípio totalmente abstrato da dignidade da pessoa humana acaba reduzindo a efetivação desses direitos a um mínimo de dignidade, um mínimo existencial referente a condições minimamente

25 UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o futuro da democracia*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004, p.18-19.

26 MAUS, Ingeborg. *Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”*. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, No. 58, 2000.

27 SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

aceitáveis de fruição material. O grande problema é que a definição sobre quais seriam esses mínimos existenciais não passa, necessariamente, para aqueles que defendem essa visão, por um controle democrático. Em última análise, a definição desses critérios deverá ser feita pelo Judiciário, em caso da não existência de programas políticos ou da existência de programas julgados como insuficientes. Essa interpretação é problemática porque, no fim das contas, em nome da defesa de um “valor” fundamental (dignidade da pessoa humana), acaba transferindo a definição do significado concreto dos direitos sociais de uma Administração Pública burocratizada para um Judiciário burocratizado.

As alternativas às correntes “substancialistas” do direito constitucional também não parecem ser atrativas. Esse é o caso do formalismo e do procedimentalismo. Na perspectiva do formalismo os direitos sociais, ainda que textualmente positivados, não se traduziriam em uma imposição real para os poderes estatais. Estariam limitados aos imperativos do mercado e da política. Seriam, por conseguinte, direitos vazios de qualquer conteúdo, que apenas poderiam ser preenchidos na arena política, observadas as condições fáticas. Não há, para um formalista, o porquê se falar em autoplacabilidade de direitos sociais, já que eles careceriam de aplicabilidade imediata e titularidade subjetiva<sup>28</sup>. No fundo, essa perspectiva representa a reação jurídica, de matriz liberal clássica, à social-democracia constitucionalizada. O direito constitucional não possui a função de transformar a estrutura social. O Estado deveria ter funções mínimas<sup>29</sup>.

A segunda corrente supostamente alternativa é o denominado procedimentalismo. Inspirada, sobretudo, na teoria discursiva do direito do filósofo alemão Jürgen Habermas, essa linha argumenta que os direitos sociais não são fins em si mesmos. Suas funções se referem à necessidade de, sob igualdade de chances, possibilitar o uso de competências comunicativas, já asseguradas do ponto de vista formal<sup>30</sup>. Direitos sociais referem-se à viabilização equânime das esferas de autonomia individual, que pode ser subdividida entre autonomia pública

28 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1995, p. 34-38.

29 A alternativa formalista, no entanto, parece não fazer sentido – ainda mais quando o objeto de nossas discussões é um país cujo principal problema é sua enorme desigualdade social que acaba se revertendo em uma camisa de força para a maioria de nossa população que não possui oportunidades. Subordinar totalmente a adoção de políticas públicas às contingências político-econômicas, sobretudo se consideramos as deficiências de nosso sistema político, é um escárnio. Se por muito se discute no mundo inteiro as alternativas ao modelo de Estado social burocratizado, certamente a melhor opção para o Brasil não seria a adoção de um aparelho estatal minimalista desconectado das tarefas urgentes de geração de oportunidade.

30 HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo, Loyola, 2002, p. 334.

e autonomia privada. São, portanto, mecanismos de capacitação para o efetivo exercício de uma cidadania que é expressa por possibilidades de comunicação legítimas. A constitucionalização e a implementação dos direitos sociais a partir de políticas públicas necessitam de um processo de deliberação democrática. Essa não é a tarefa de um Estado social burocratizado, em crise gerada por sua falta de legitimidade democrática. Uma democracia constitucional é livre para tratar da melhor forma institucional cabível em um contexto histórico sobre os limites de sua agenda política, desde que preserve o direito a participação mais ampla dos cidadãos a partir da garantia de suas esferas de autonomia. Não cabe, por exemplo, ao Judiciário, em nome de uma interpretação valorativa da Constituição, definir o conteúdo da agenda política. O papel do juiz, e do jurista em sentido amplo, é o de resguardar, procedimentalmente, o lugar do debate democrático.

Essa leitura procedimental, apesar de não ter o inconveniente receio da democracia, tem por deficiência apostar todas as suas fichas em um papel idealizado da participação, minimizando a influência dos constrangimentos econômicos e sociais mais amplos. A ampliação de oportunidades não pode prescindir de uma reconstrução democratizante da economia de mercado, por exemplo. Sem inovações institucionais é muito difícil esperar que os procedimentos democráticos por si só gerassem mais inclusão. Assim, a social-democracia legitimada por procedimentos democráticos necessita de conteúdos institucionais que, na maioria das vezes, não são derivados desses procedimentos.

O caminho proposto por Unger é bem diferente desses três sinteticamente citados anteriormente. O constitucionalismo experimentalista por ele proposto não apresenta qualquer tensão ou paradoxo com a construção de uma vida democrática ativa e intensa. Ao contrário de grande parte das teorias constitucionais que enxergam o constitucionalismo como um limitador necessário aos riscos da democracia, a proposta teórica de Unger acena em sentido bem diferente: o constitucionalismo deve ser um instrumento potencializador das transformações democráticas<sup>31</sup>. No lugar de um modelo constitucional que reduz a velocidade da política, ajudando a manter a sociedade em um nível relativamente baixo de mobilização política, Unger aposta no que denomina de um “constitucionalismo da política acelerada”<sup>32</sup>. O objetivo é inverter a lógica institucional conservadora legatária do constitucionalismo protodemocrático Norte-Americano, teorizado

31 TEIXEIRA, Carlos Sávio. *Experimentalismo e democracia*. *Lua Nova*, São Paulo, No. 80, 2010.

32 UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o futuro da democracia*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004, p. 169-172.

por James Madison, cuja intenção maior é frear o potencial transformador da política, estimulando, por exemplo, os impasses entre os poderes do Estado.

A visão de Unger sobre o direito e sobre o Estado de direito é construída em estreita ligação com uma teoria da democracia, cuja característica definidora está em sua natureza experimentalista. A idéia geral é a de intensificar a flexibilidade das instituições de modo que se tornem instrumentos efetivos de ação individual e coletiva. Explicaremos na sequência as bases de sua proposta de experimentalismo institucional para em seguida discutirmos sua alternativa para a análise jurídica.

## 2. Democracia e Alternativas Institucionais

A questão da democracia surge no pensamento de Unger atrelada ao problema do desenho de instituições que possibilitem a convergência entre as condições de emancipação individual e as condições do progresso material. Nesta perspectiva a democracia tem por objetivo possibilitar o engrandecimento da pessoa comum. E, para se realizar no contexto das sociedades contemporâneas, exige a renovação das suas formas institucionais e discursivas, hoje circunscritas a um repertório muito restritivo<sup>33</sup>. No âmbito das discussões contemporâneas podemos identificar duas perspectivas fortes: de um lado, aquela que se confunde com a Ciência Política norte-americana, cuja defesa do individualismo em oposição ao compartilhamento do mundo coletivo caminha lado a lado às visões que interpretam a política como um assunto de líderes tecnocráticos ou carismáticos ou, ainda, como questões para organizações partidárias que dirigem massas despreparadas e

---

33 Uma boa parte da reflexão sobre democracia durante a maior parte do período de surgimento e expansão do sufrágio universal até hoje teve como um de seus principais eixos o esforço de separar a democracia da luta por igualdade. Primeiro, foram os liberais que a definiram apenas como igualdade perante a lei; em seguida os socialistas que, ao denunciarem o formalismo da igualdade liberal, condenaram também a democracia a um papel secundário; e, em terceiro, o elitismo anti-republicano que dominou a chamada "teoria democrática" contemporânea. Sobre o assalto elitista à teoria democrática ver MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: Bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, No. 3, 2002.

indiferentes; de outro lado, as filosofias políticas que pretendem formular as condições procedimentais para a obtenção de critérios de legitimação da ação política<sup>34</sup>.

Um dos principais temas do projeto intelectual ungeriano, e que lhe empresta interesse teórico além de prático, é o da indefinição institucional do mundo econômico e do mundo político. A premissa é que não se deve identificar a ideia abstrata de uma economia de mercado ou de uma democracia representativa com conjunto específico de instituições, tais como aquelas que vieram a prevalecer nas sociedades ricas da atualidade. Pelo contrário, a ideia de uma economia de mercado ou de uma democracia representativa pode revestir grande variedade de formas institucionais, bastante diferentes daquelas que hoje predominam nos Estados Unidos e nos países centrais da Europa Ocidental<sup>35</sup>.

A ideia de indefinição institucional da economia e da política pode desdobrar-se em várias preocupações mais específicas. Ela é uma das noções chaves do experimentalismo de Unger. Responder, por exemplo, se no Brasil o regime presidencialista será o mesmo dos norte-americanos, desenhado por James Madison, pelo sistema de pesos e contrapesos para acautelar a política ou se será um tipo de presidencialismo com instrumentos que permitam uma espécie de “parlamentarização” das relações entre os poderes, resolvendo de forma rápida muitos de seus impasses rotineiros no presidencialismo clássico, tem enorme significado. Para Unger, é a resposta a indagações institucionais como esta que determina o destino de uma sociedade. E, ao se introduzirem questões como essas, a dimensão institucional e a de suas alternativas assumem papel de destaque no debate público.

---

34 Este é o caso, por exemplo, da abordagem de Habermas. Para esse autor uma ordem democrática é aquela na qual estão presentes as condições potenciais para a produção dos consensos fundados na comunicação entre sujeitos livres. É uma perspectiva onde o debate sobre o conteúdo institucional da democracia está ausente. Este raciocínio, como observou Perry Anderson, fornece subsídios para uma crítica de esquerda a Habermas. Para o autor de *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*, as sociedades modernas são caracterizadas pelo desacoplamento do mundo da vida, onde se dá a reprodução simbólica, intersubjetiva e comunicativa da sociedade, e os sistemas estatal e econômico, reino da ação estratégica operada pelos meios do dinheiro e do poder, onde se garante sua reprodução material. Esse desacoplamento, tecnicamente incontornável, seria um impeditivo às pretensões de uma reapropriação pelos cidadãos e produtores da ordem política e econômica. Essa demarcação rígida é totalmente rejeitada, por exemplo, pela perspectiva desenvolvida por Unger. Para o brasileiro, as fronteiras entre o mundo vivido e o sistema são mutáveis e transponíveis. ANDERSON, Perry. *Afinidades seletivas*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002, p. 189-90.

35 No centro do projeto teórico de Unger está a ideia da formulação de alternativas institucionais. O método analítico desenvolvido para pensar a formulação dessas alternativas institucionais consiste em abordar a estrutura de uma sociedade a partir da compreensão do repertório institucional estabelecido. A genealogia das instituições existentes, entendidas como a organização construída da sociedade, deve desembocar na análise das alternativas institucionais.

Dessa forma, o foco na análise institucional é um componente central do projeto intelectual de Unger e de sua reflexão sobre a democracia. Posta em outros termos analíticos, a questão é a seguinte: podemos distinguir dois tipos de atividades na experiência social. Há as atividades rotineiras que compõem as ações que realizamos dentro de uma estrutura definida por arranjos e suposições institucionais e ideológicos tomados como naturais e há as atividades extraordinárias por meio das quais se questiona e eventualmente se revê parte dessa estrutura. A questão nevrálgica diz respeito a se saber qual a relação entre esses dois tipos de atividades. A resposta de Unger é a extensão radical da “plasticidade”. A condição suprema do progresso material torna-se a plasticidade da vida social: a relativa facilidade com que as pessoas podem sujeitar suas formas de intercâmbio, de produção e organização do trabalho à lógica de resolução de problemas. Assim, a qualidade da plasticidade é uma pré-condição para a qualidade da democracia.

No pensamento de Unger a tese é que essa relação, em vez de ser encarada como um fato constante e “natural” é um dos objetos em luta no processo histórico. Pode-se querer transformar a relação entre aqueles dois tipos de atividades de tal modo a diminuir a distância entre elas e fazer com que as atividades que a questionam e a transformam resultem de forma mais constante das atividades rotineiras realizadas dentro das estruturas. Por isso a construção dos entendimentos, dos interesses e dos ideais ocorre no processo de organização daquela relação. Portanto, somente ao organizá-las é que descobrimos as suas ambigüidades e somos obrigados a fazer as escolhas. Dessas escolhas fazem parte as instituições<sup>36</sup>.

O problema é que o exemplo dessa dialética entre ideias e instituições proposta por Unger apareceu na história do pensamento moderno maculada por um conjunto de limitações intelectuais: o “fetichismo institucional” e o “fetichismo estrutural”. O fetichista institucional supõe que os sistemas institucionais como, por exemplo, o capitalismo – é indivisível e que tem uma lógica – ou

---

36 Essa ideia um tanto óbvia é rejeitada pelos “herdeiros de Kant” como John Rawls: “os teóricos supõem que a separação do projeto institucional dos princípios normativos seja necessária para assegurar a transcendência da teoria normativa do contexto histórico”. E por isso, paradoxalmente, “esses filósofos políticos racionalistas se entregam completamente nas mãos de sua situação histórica. Não é de admirar que sua especulação continue apenas um polimento filosófico das práticas características tanto da redistribuição por meio de impostos e transferências quanto da proteção dos direitos individuais nas democracias industriais do pós-guerra”. UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia Realizada. A alternativa progressista*. São Paulo, Boitempo Editorial, 1999, p. 22.

se aperfeiçoa esse sistema ou se substitui, mas o sistema é o sistema<sup>37</sup>. A sua obra de teoria social e política é toda ela a sustentação de que uma das grandes questões em jogo na história é a nossa relação com os contextos que construímos e que podemos construir, ordens institucionais que não são apenas diferentes em seu conteúdo das ordens anteriores, mas são diferentes principalmente na sua qualidade, que sejam capazes de diminuir a distância entre as ações realizadas dentro da estrutura existente da vida social e as ações realizadas para resistir e reorganizar a estrutura<sup>38</sup>.

O conceito fundamental da inovação teórica de Unger no tratamento da questão institucional chama-se “contexto formador”. Ele representa o grau de “susceptibilidade à revisão” de uma ordem social. Um contexto formador é um arranjo institucional e ideológico relativamente acidental que regula as expectativas corriqueiras e as disputas regulares com relação à distribuição dos principais recursos da sociedade. Unger sustenta que embora não possamos evitar completamente que as nossas rotinas sofram as restrições de um “contexto formador”, pode-se desenhá-lo de forma a abri-lo a contestações e revisões. Esse movimento promove a quebra do clássico antagonismo entre reforma e revolução, pois o experimentalismo institucional proposto pode ser radical, a ponto de transformar as estruturas básicas da sociedade. Daí o seu caráter revolucionário. E fazê-lo,

---

37 A definição desses desvios conceituais por Unger é a seguinte: “O fetichismo institucional é a crença em que conceitos institucionais abstratos, como as ideias de democracia representativa, economia de mercado ou sociedade civil livre, têm uma expressão natural e necessária em um conjunto particular de estruturas legalmente definidas. O fetichismo estrutural é a contraparte de ordem superior do fetichismo institucional: a ideia de que, apesar de podermos ser capazes de revisar uma ordem institucional particular, e até mesmo de substituir, vez por outra, um sistema institucional por outro diferente, não podemos alterar o caráter da relação entre as estruturas institucionais e a liberdade dos agentes que as ocupam de contestar e transcender essas estruturas”. *Ibidem*, p.91.

38 Esse ponto é particularmente interessante porque permite perceber a sutileza da comparação que Unger faz do Brasil com os EUA. Segundo ele, o Brasil é o país do mundo mais parecido com o os EUA, mas entre as diferenças uma é especialmente importante e tem a ver com a visão básica sobre as instituições. Os EUA sofrem na sua cultura pública da tentação permanente da idolatria institucional, agravada pela suposição de que descobriram a fórmula definitiva de uma sociedade livre no momento da fundação da república. E, principalmente, que essa fórmula teria apenas de ser ajustada de tempos em tempos sob a pressão das crises - no âmbito das discussões constitucionais, essa visão encontra respaldo na teoria de Ackermann (2006) sobre os momentos constitucionais. Nós, brasileiros, segundo Unger, sofremos do defeito inverso: a rendição institucional. A maioria de nossas instituições é importada. Por isso o método da imaginação institucional proposto por ele procura simultaneamente superar esses dois defeitos, o fetichismo da idolatria e a rendição da cópia, ambas igualmente graves. Graves, entre outros motivos, porque sustentam as sociedades de classe mais desiguais do mundo. Os EUA entre as ricas e o Brasil entre as emergentes.

lidando com uma parte dessa estrutura por vez, passo a passo, cumulativamente. Daí o seu caráter reformista<sup>39</sup>.

Nas discussões sobre casos concretos de contextos contemporâneos, Unger se esforça por revelar o caráter fetichista das análises sobre o seu desenvolvimento. A “história mítica da democracia” talvez seja o exemplo mais revelador de fetichismo institucional. Para Unger o constitucionalismo liberal do século XVIII, por exemplo, se esforçou ao limite para garantir que o governo não saísse das mãos da classe dos notáveis e financeiramente capazes, os únicos em condição de impedir que o mundo da “ralé” e as artimanhas dos “demagogos” pudessem dominar o governo. O liberalismo constitucional esteve, para Unger, desde o seu início, separado da democracia. O surgimento do sufrágio universal foi um desafio indesejado a este constitucionalismo, assim como a domesticação do voto da massa é um enigma mal explicado para os defensores da “história mítica da democracia”<sup>40</sup>.

Unger combina ao tema geral de sua genealogia da falsidade do fetichismo institucional todo um detalhado programa institucional para inverter a lógica constitucional “preservadora” do liberalismo. O sentido dessa concepção é o de “imbricação” de poderes, ao invés de separação. A ideia é que, a partir dessa reorientação, as condições de abertura da democracia representativa para a coexistência com formas de democracia direta sejam facilitadas. Um dos instrumentos da progressiva aceleração democrática é o uso de plebiscitos. A inspiração

---

39 Neste ponto em particular a argumentação de Unger sofre várias críticas. A sua tese de que o desenvolvimento histórico de algumas formas institucionais conhecidas evidencia a dinâmica de abertura progressiva do mundo é considerada insustentável. Segundo Unger, as castas hereditárias na Índia Antiga, as corporações da Europa feudal, as classes sociais contemporâneas e os “grupos de opinião” do futuro são expressões da presença de contextos formadores progressivamente mais abertos ou “plásticos”. UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: Os textos centrais*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2001, p. 88-91. Diante dessa visão, alguns chegam a se perguntar como ele explica em sua narrativa da evolução progressista da humanidade o ressurgimento de fenômenos como o Fascismo, ou como se explica que o movimento de plasticidade institucional na história em vez de resultar em formas variadas de organização social alcançou enorme uniformidade. ANDERSON, Perry. *Afinidades seletivas*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002, p. 185-186.

40 Op. Cit. p. 137-145.

histórica do modelo imaginado por Unger são as chamadas “constituições dualistas” como, por exemplo, a constituição portuguesa de 1976<sup>41</sup>.

As maiores implicações teóricas das análises e das críticas de Unger a respeito dos diversos fetichismos que marcam o pensamento sobre as instituições são a possibilidade de uma explicação causal que incorpore o contingente. E que dessa forma “torne estranho o familiar”. Nas suas próprias palavras,

A genealogia institucional mostra que o que se tomou inicialmente por disposições governamentais, econômicas e legais fortemente determinadas por uma combinação de exigências técnicas inexoráveis e influências sociais irresistíveis, revela-se, a um exame mais cuidadoso, ter sido uma série de acordos complicados e precários, resultados de muitas linhas vagamente interligadas de invenção e hábito, acomodação e coerção, percepção e ilusão. Assim que nos libertamos dos dogmas de teóricos liberais, marxistas e modernistas, começamos a reconhecer a variedade impressionante de notas institucionais esquecidas, suprimidas ou subordinadas, silenciadas pela fanfarra da marcha triunfal que nos trouxe até a mistura contemporânea de economia e democracia parlamentar. A fanfarra, tal como o triunfo, sempre foi maior nos livros do que na vida real<sup>42</sup>.

### 3. Imaginação Institucional e Políticas Públicas

Ao tratar de uma perspectiva experimentalista do direito constitucional, as ideias de Unger não podem ser dissociadas do pano de fundo de seu pensamento teórico sobre a organização institucional das sociedades e a democracia, discutido anteriormente. O direito – e o direito constitucional – não é autônomo no sistema teórico de Unger. O direito, em seu projeto de experimentalismo democrático, é

---

41 Constituições dualistas são aquelas que, num registro genérico, combinam o aspecto plebiscitário do presidencialismo com o elemento consensual e regulador do parlamentarismo. Mas o projeto constitucional de Unger incorpora outros elementos como “a multiplicação de poderes e funções superpostas”, “a formação e resoluções de conflito de poderes”, “o centro de decisão”, “a elaboração de mini-constituições”, “a preocupação com a estabilidade política numa democracia de alta intensidade”, “as formas de descentralização” e “as estruturas de associação voluntárias”. Mas para essa institucionalização funcionar é preciso a economia se transformar, pois “uma democracia como essa não pode se desenvolver se o mundo do trabalho e trocas estiver organizado de formas que não apenas sejam diferentes dos princípios do governo democrático, mas limitem seu alcance, solapem sua influência e rompam seus mecanismos”. Embora observe a necessidade dessa convergência, Unger não estabelece nenhuma prioridade causal entre as mudanças nessas distintas esferas. Op. Cit. p. 307-337.

42 Op. Cit. p. 147.

visto como um instrumento para a imaginação de instituições alternativas aptas a alterar as estruturas sociais. Nessa perspectiva, o direito é o instrumento para a tradução de ideais e interesses em instituições. Este sentido de direito adotado é, explicitamente, de inspiração hegeliana, visto como a “organização da vida de um povo em instituições”. Esse significado institucional guarda relação direta com a vocação não explorada do pensamento jurídico: a imaginação institucional<sup>43</sup>.

As reflexões de Unger sobre o direito preocupam-se em desmistificar os métodos contemporâneos de análise jurídica. Para ele, apesar de toda a crítica construída ao longo do século XX ao formalismo jurídico, elas foram limitadas, pois o formalismo, em sua nova versão (a idealização de princípios e políticas públicas) continua vivo nas principais correntes interpretativas do direito. Isso não ocorre sem razão. Tem a ver com o que ele denomina de desenvolvimento interrompido da análise jurídica, ocorrida na passagem do projeto de direito do século XIX para o projeto de direito do século XX e em seu desenvolvimento<sup>44</sup>.

A essência do direito do século XIX foi a sua organização em torno de direitos privados que normativamente pretendiam representar a natureza intrínseca da liberdade. O direito livre tinha conteúdo político pré-determinado e deveria ser neutro do ponto de vista de concepções de redistribuição. Esse projeto foi substituído, ao longo do século XX, por outro que reconhecia que a liberdade, para ser efetiva e real, deveria observar as condições fáticas e materiais. O direito, em especial o direito constitucional, deveria preocupar-se em materializar a igualdade. Assim as constituições do século passado, a começar pela Constituição Mexicana de 1917 e, principalmente, pela Constituição de Weimar, de 1919, inovaram ao trazer em suas redações rol de direitos sociais que definiam a necessidade de uma ação institucional do Estado. Além disso, no âmbito do direito privado ficaram nítidas as mudanças interpretativas (funções sociais da propriedade e dos contratos, por exemplo, sinalizavam para uma transformação mais profunda do papel do direito).

Dessa forma, uma das conquistas teóricas centrais do pensamento jurídico no século XX foi a descoberta gradativa da indeterminação do direito. Entretanto, para Unger, ainda não se compreendeu completamente o significado profundo

43 UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o futuro da democracia*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004.

44 “Tais conflitos estão muito aquém do cânone hermético de argumentação e de dedução que os formalistas afirmam ser a análise jurídica. Este formalismo considera a combinação de princípios idealizados com objetivos e políticas públicas impessoais como componentes indispensáveis do raciocínio jurídico” [tradução do original em inglês]. UNGER, Roberto Mangabeira. *The critical Legal Studies Movement*. Cambridge, Harvard University Press, 1986, p. 1.

desta descoberta da análise jurídica nem no campo do Direito nem em áreas vizinhas, como a Economia Política. Embora possa parecer de significado restrito, a tese da indefinição institucional da economia de mercado - ou da democracia representativa - continua a ser incompatível com algumas das ideias mais básicas do pensamento contemporâneo.

No entanto, para Unger, o desenvolvimento do direito do século XX apresentou um enigma, pois esse desenvolvimento não avançou no terreno da construção de suas formas institucionais. Isso porque as condições factuais da liberdade são sempre controvertidas - é sempre possível encontrar diferentes maneiras de interpretá-las. E, também, há diversas formas institucionais de assegurar o gozo efetivo dos direitos. Dessa forma, segundo o autor, o desenvolvimento do direito moderno no século XX deveria ter levado a um experimentalismo institucional. Em síntese, deveria ter levado à busca de formas alternativas de organizar a economia de mercado, o Estado democrático e a sociedade civil.

Unger identifica o motivo para o não desenvolvimento experimental do direito do século passado. Para ele, apesar do reconhecimento da indeterminação do direito, a razão para a interrupção de um desenvolvimento que poderia potencializar a análise jurídica como imaginação institucional tem a ver com a relação entre o projeto de direito do século XX e um grande compromisso de economia política que dominou grande parte do século XX: a social-democracia. Para Unger esse compromisso se dá à custa do avanço rumo a um modelo de ampliação de oportunidades e, por conseguinte, do potencial de engrandecimento das pessoas comuns, oprimidas por estruturas sociais que reproduzem hierarquias rígidas e limitações materiais<sup>45</sup>.

Em sua concepção, a tradição constitucional existente nas democracias Ocidentais funciona como inibidora das transformações estruturais necessárias. A chave dessa inibição está na rígida separação entre atividades rotineiras e transformadoras. Nesse cenário, as mudanças necessárias requerem crises. A constitucionalização de expectativas por meio de direitos sociais, desacompanhadas de uma reconstrução do modelo econômico e social, tem a função de reduzir crises e não de servir às tarefas que se propõe discursivamente. Para ele, portanto, não basta discutir normativamente as condições de implementação de políticas e os

---

45 UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o futuro da democracia*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004, p. 51-53.

instrumentos e métodos jurídicos se não se discutir os modelos institucionais<sup>46</sup>. A grande questão para este artigo é saber se de fato as críticas e propostas de Unger fazem sentido para a realidade constitucional brasileira. Parece-nos que sim.

Para Unger, seria necessário pensar mecanismos institucionais que visassem a reduzir o papel da crise como elemento necessário para a inovação. O constitucionalismo da política acelerada, em sua visão, é alternativa para resgatar o papel da democracia como procedimento para criar o novo, característica bloqueada pela tradição constitucional liberal (liberalismo protodemocrático) e apenas suavizada pelas promessas não cumpridas de um constitucionalismo social (weimarismo tardio). Teóricos como Cass Sunstein tecem duras críticas à perspectiva de Unger. Para ele o sistema teórico de Unger, ao propor mecanismos institucionais que visam a reduzir ou até mesmo eliminar a dicotomia entre rotina e revolução dos contextos estruturais, subestima os perigos de se colocar tudo para revisão, os riscos de fragmentação da sociedade, as possibilidades da democracia deliberativa, e a função facilitadora do constitucionalismo. Em síntese, Sunstein assevera que Unger não consegue compreender a importância da relação entre constitucionalismo e democracia<sup>47</sup>.

Unger, por sua vez, afirma que: “Alguns podem objetar que a mudança estrutural é um subproduto de forças que não podemos esperar dominar ou guiar (...) Dessa ideia surge a visão de que mudança jurídico-institucional, em particular, e mudança social, em geral, ocorrem em momentos excepcionais de renovação frenética e gerada por crises”. Mas a defesa da rotinização de mudanças não implica, necessariamente, o abandono da idéia de direitos fundamentais e imunidades pelo pensamento de Unger<sup>48</sup>. Porém, em seguida destaca que

---

46 Para uma abordagem sobre as possibilidades jurídico-institucionais em políticas públicas com inspiração na abordagem proposta por Unger, ver CHAVES, Vitor. Políticas Públicas e reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista Interesse Nacional*. São Paulo, Vol. 3, 2010.

47 SUNSTEIN, Cass. Routine and revolution. In: LOVIN, Robin e PERRY, Michael (Eds.) *Critique and Construction: A symposium on Roberto Unger's Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

48 “Outro grande horizonte do direito da socialdemocracia ampliada, por contraste à prática da iniciativa descentralizada, é a provisão social do indivíduo. O indivíduo deve gozar de um conjunto de proteções e imunidades relativamente isoladas dos riscos do conflito político de curto prazo. A essência prática da linguagem metafísica de direitos fundamentais da tradição anglo-americana mantém sua força: chamar determinada proteção de direito fundamental significa dizer que não devemos expô-la a perigo e perturbação frequentes no curso normal do conflito político. A proteção se torna um direito fundamental de fato quando adquire certa medida de imunidade a esses riscos”. UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e futuro da democracia*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004, p.173-174.

“um experimentalista democrático não vai ficar esperando pelo próximo momento mágico. Em vez de nos ver coroados pela história, ele vai insistir que nos corooemos a nós mesmos (...) a experiência reconstrutiva não é um episódio misterioso e impenetrável. Ideias a informam e moldam seu legado. A menos que lutemos por ideias alternativas sobre as formas institucionais práticas de realização de nossos interesses e ideais, nos encontraremos presos às ideias que por acaso estejam à mão no momento da oportunidade transformadora”<sup>49</sup>.

#### 4. Conclusão

A metodologia dominante no direito constitucional, que procura, nas mãos da figura de um juiz – ou de juristas que simulam a posição de um magistrado – extrair “racionalmente” princípios que supostamente refletiriam valores quase que consensuais da sociedade, é mais um problema do que a solução – principalmente em países como o Brasil. A tentativa frustrada de reduzir o grau de indeterminação dos direitos constitucionais a partir de exercícios semânticos inibe a tarefa de imaginar formatos institucionais alternativos.

A título de exemplificação propomos uma questão sobre a política pública de saúde a partir de caminho proposto por Unger. O artigo 196 da Constituição Federal descreve a saúde como um direito de todos, cujo acesso deve ser universal e igualitário, e um dever do Estado, em suas várias esferas. Entre suas diretrizes está o “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais” (inciso II do art. 198). Todavia, o que significa atendimento integral em um modelo de saúde pública? Que deve ser garantida mediante políticas públicas sociais e econômicas, organizada como um setor da seguridade social? Significa que o Estado deve prover todos os tratamentos cabíveis aos indivíduos que demandam a Administração Pública ou o judiciário independentemente dos custos e das possibilidades reais de universalização? Ou significa que o Estado deve garantir um conjunto de ações básicas para todos, com prioridade para as atividades preventivas e, no caso da ausência de recursos as ações de maior complexidade devem ser sacrificadas?

No lugar de esperarmos que o Poder Judiciário venha amenizar individualmente, caso a caso, as mazelas da saúde pública nacional, talvez fosse o caso de os juristas abandonarem a tentativa de buscar respostas a partir de métodos interpretativos do texto constitucional e enfrentarem o desafio de pensar variações

<sup>49</sup> Ibidem, p. 32-33.

institucionais que apresentem, experimentalmente, modelos mais eficientes e transformadores da realidade do cidadão comum brasileiro. Para tanto, a metodologia de se pensar o direito constitucional e o direito em geral deve ser outra. Deve se preocupar menos com a tentativa de encontrar, à revelia do processo democrático, princípios e valores constitucionais implícitos na ordem constitucional e explorar, sem preconceitos, comparações e analogias entre formas institucionais.

Na discussão sobre a integridade das políticas públicas de saúde, por exemplo, o experimentalismo democrático provavelmente recomendaria ao jurista que não perdesse tempo com a discussão de fórmulas vazias como a definição de mínimos existenciais ou de cálculos de metodologia controversa sobre uma reserva do economicamente possível e se aprofundasse no mapeamento das alternativas, na crítica do modelo atual e na imaginação institucional de alternativa a ele. No lugar de mínimos existenciais e reservas do possível entrariam a motivação de máximas garantias a partir da experimentação de novas instituições a serem definidas no debate democrático. O jurista em vez de ser um assessor de juízes hipotéticos, passaria a ser um assistente técnico da cidadania.

No momento em que o governo federal propõe uma emenda à Constituição na qual se estabelece um teto para os gastos do Estado (PEC 241/2016), é oportuno comparar as premissas que orientam as duas posições predominantes sobre a questão, a do governo e a de seus críticos defensores da manutenção do nível de gastos, com a que deriva da aplicação da perspectiva de Unger. A premissa básica da proposta do governo Temer é a de que a crise fiscal atual exige corte nos gastos públicos, deixando de fora da conta do corte os recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida pública aos credores do Estado. A posição dos críticos da proposta governamental é a de denúncia de que o estabelecimento do teto de gastos implicará na diminuição de recursos para o financiamento de políticas sociais como saúde e educação, por exemplo, aumentando o grave problema da desigualdade social do país. Nenhuma das duas posições parece se preocupar é com a resposta sobre como compatibilizar a manutenção do padrão atual de gastos com as políticas sociais e a reorganização das finanças públicas. E será justamente esse o eixo central da perspectiva experimentalista extraída do ideário programático de Unger.

A ambição do projeto ungeriano é caminhar na direção de uma lei de responsabilidade social. O pano de fundo desta ideia é duplo: política social não é ramo da caridade, deve ser instrumento de mudança estrutural e, portanto, a lógica que deve orientá-la não deve ser só a da compensação mas também, e principalmente, a da capacitação e do resgate. Não deve ficar na periferia da atividade econômica

e contemplar apenas os agentes excluídos, mas se ligar ao núcleo do mundo produtivo. A tradução desta ideia em proposta institucional contempla um conjunto de iniciativas: sistematizar a integração do planejamento e controle fiscal e social; abraçar as propostas de avaliação dos resultados das políticas sociais, mas acrescentando a perspectiva de articulação do produto dessa avaliação à concessão de maior flexibilidade aos investimentos nos diversos setores da política social; propor diretrizes gerais para todas as políticas públicas sociais. Esse último aspecto é fundamental por ser estruturante. Há necessidade de conferir a todas as políticas sociais, aspectos estruturais que se encontram em setores mais organizados como, por exemplo, saúde e educação. Nesse sentido, sugere normas gerais de organização das políticas sociais que sejam capazes de reorganizar institucionalmente este campo das políticas públicas: o planejamento e a avaliação, a redistribuição de recursos, a cooperação federativa e o controle (SAE, 2015).

Na verdade, desde o início da década passada, se iniciou na sociedade brasileira, ainda que de maneira tímida, uma discussão sobre a relação entre o planejamento das políticas públicas, em especial as sociais, e a gestão fiscal do Estado. Mas no geral, a despeito de muitas propostas apresentarem méritos em questões específicas, o esforço não se coadunava a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento<sup>50</sup>. O debate atual reproduz as duas visões que predominam na política brasileira nas últimas décadas: 1) a neoliberal, ancorada na tese de que austeridade fiscal gera confiança nos mercados e que esta confiança leva aos investimentos. 2) a neodesenvolvimentista, ancorada na tese de que os investimentos estimulados pelo Estado e suas empresas públicas levam a mais investimentos e crescimento econômico.

O experimentalismo democrático ungeriano rejeita ambas as visões. A situação da Europa hoje, vergada sob austeridade fiscal e estagnação econômica e

---

50 Alguns projetos de lei tramitam em ambas as casas do Congresso Nacional desde o ano de 2001. Tratam-se das Propostas de Emenda à Constituição 19/2003 e 29/2003; dos Projetos de Lei de iniciativa da Câmara 94/2003, 64/2007, 264/2007, 451/2009, 1787/2015; e do Projeto de Lei de iniciativa do Senado 205/2001. Uma parte das propostas pretende inserir metas ou compromissos sociais no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias. Associadas a essas metas propõe-se também agregar à Lei de Responsabilidade Fiscal instrumentos de fiscalização e controle denominados Relatórios de Gestão Social ou Relatórios de Cumprimento de Metas Sociais (PEC 19/2003, PLP 94/2003 e PLP 451/2009). Há também propostas de criação de Conselhos para o planejamento e fiscalização das políticas sociais (PL 264-2007) ou que tais funções sejam acrescidas ao Conselho de Gestão Fiscal já previsto no art. 67 da LRF (PLs 205/2001, 451/2009 e 1787/2015). Somam-se ainda propostas de aprimoramento da avaliação com a criação de indicadores e índices para aferir os resultados das políticas sociais (O PLP 451/2009 propõe o Indicador de Iniquidade Social e a PEC 19/2003 os Indicadores para Carta de Responsabilidade. Os projetos de lei 205/2001, 64/2007 e 1787/2015 sugerem a instituição do Índice Brasileiro (ou Nacional) de Responsabilidade Social.

social, desmente empiricamente a tese do neoliberalismo. E a situação brasileira hoje, caracterizada por desarranjo das contas públicas - no qual os incentivos e desonerações fiscais às empresas foram parte importante - e regressão econômica e social, desmente empiricamente a tese neodesenvolvimentista.

Para Unger, a rejeição a estas “ilusões” requer projeto de desenvolvimento em que ajuste fiscal seja instrumento da capacidade estratégica do Estado para atuar. Nas suas palavras:

“Menos de 10% do Orçamento federal é gasto discricionário. Mais de 90% é gasto obrigatório, expresso em direitos adquiridos e vinculações de receita. Limitar o ajuste à franja discricionária do gasto significa ou fazer ajuste inconsequente ou fazer corte tão drástico nos 10% livres que paralisa o Estado: o gasto discricionário financia a operação do governo. O ajuste tem de tratar do gasto todo e reordená-lo à luz de um projeto de país. Tratar do gasto todo, porém, não é operação contábil. É repactuação de acertos na sociedade brasileira. Construímos regime de rentismos. Há os rentismos dos endinheirados: os juros da dívida pública e o crédito subsidiado dos bancos públicos. Há, em escala incomparavelmente menor, as proteções dos pobres – os programas de transferência – estas sim, justificadas, porque asseguradoras de mínimos indispensáveis à autoconstrução do indivíduo e à sua cidadania. E, para cada corporação, no meio entre ricos e pobres, suas prebendas e seus resguardos. A lei e a Constituição fizeram de muitas destas prerrogativas direitos adquiridos. As vinculações de receita serviram como créditos preferenciais concorrendo ao espólio de uma massa pré-falida: o dinheiro do Tesouro. E a Previdência prometeu mais do que um país, com cada vez menos jovens e mais velhos, pode pagar. Enquanto a receita pública crescia ainda mais do que um PIB em ascensão, deu para manter o esquema. Com o crescimento parado e a receita desabando, não dá. (...) O regime dos rentismos e dos direitos adquiridos tem de ceder lugar à democratização organizada das oportunidades e das capacitações. Muito melhor resolver o conflito distributivo por empoderamento do que resolvê-lo por cooptação. Para desmontar, com segurança social, o sistema estabelecido, precisa haver travessia. Por exemplo, definir metas quantitativas em cada setor das políticas públicas. E desvincular receitas à medida que forem alcançadas. A tarefa menor do ajuste e a obra maior do produtivismo inclusivo e capacitador são inseparáveis. Cada uma depende da outra.” (UNGER, 2015, p. 4).

A tradução desta orientação de economia política para o campo das políticas sociais como a saúde, também contém uma crítica às duas visões predominantes no debate público brasileiro atual: de um lado, a dos que pensam que o

problema da saúde se resolverá apenas com o aumento de seu financiamento e, de outro, os que advogam que a solução dos desafios da saúde pública brasileira se restringe a melhoria da gestão. Não se olvida que financiamento e gestão são aspectos importantes de qualquer projeto de efetivação da qualidade dos serviços ofertados pelo SUS. Mas as dimensões estrutural e institucional dos desafios do sistema de saúde brasileiro vão muito além deles. Para Unger, o dualismo em nosso sistema de saúde, onde uma parte dos brasileiros – cerca de 20% – usam seguros privados e a outra parte – cerca de 80% – usam exclusivamente o SUS, reproduz o dualismo estrutural de uma das mais perversas sociedades de classes contemporâneas. Portanto, uma política de saúde que enfrente esse dualismo precisa de muito mais do que apenas mais dinheiro para financiá-la:

“A elite reformadora e republicana que criou o SUS, e que zela por sua integridade, entende que só se deve abordar o segundo problema – o da injustiça – depois de se equacionar o primeiro problema – o do financiamento. Grave equívoco. A experiência mundial comprova que quando a minoria mais privilegiada de uma sociedade consegue garantir seu acesso a tratamento aceitável de saúde, sem assegurar o tratamento adequado da maioria, lava as mãos do destino desta. A única forma eficaz de resolver ambos os problemas é inverter a sequência. Jamais resolveremos o problema do financiamento enquanto não enfrentarmos primeiro, não depois, o problema da injustiça. Enquanto a minoria puder separar sua sorte da sorte da maioria, separará. O apelo à consciência será fraco demais para derrotar a aliança do egoísmo com a desesperança. Não quer dizer que se deva solapar o mundo dos 20% para soerguer o mundo dos 80%. Significa, isso sim, que se deve começar a organizar o entrelaçamento progressivo dos dois mundos para, com isso, obrigar os 20% a ajudar os 80% em interesse próprio. A estratégia para resolver é abrir vasos comunicantes entre os dois mundos. Algumas medidas, relativamente simples ainda que politicamente controversas, marcariam o início desta caminhada. Uma primeira medida é começar a diminuir o perdão fiscal: por exemplo, para dois terços de seu valor atual. Para cada dois reais de isenção de imposto de renda para pagar os planos privados, um real - o real poupado para o Tesouro pelo novo sistema - seria usado para financiar o SUS. Uma segunda medida é exigir que qualquer uso do sistema público pelos segurados dos planos privados seja ressarcido por estes ao Estado pelo critério do custo real. Uma terceira medida seria condicionar o acúmulo de capital e de tecnologia nos hospitais privados, quase sempre na base de subsídio do Estado ou de incentivo fiscal, à exigência de dedicar parte do tempo ao atendimento gratuito de usuários do SUS. A quarta medida é promover a organização de unidades, ao mesmo tempo de pesquisa

e de atendimento de ponta, que juntem o setor público ao terceiro setor – os hospitais universitários ou autenticamente filantrópicos, que representam, em grande parte do mundo, o que há de mais avançado em medicina. As classes endinheiradas têm fome ilimitada pela medicina mais sofisticada que houver – afinal todos, ricos e pobres, querem vida eterna. Não se lhes deve permitir satisfazer o anseio sem que todos o possam compartilhar.” (UNGER, 2010).

A perspectiva trazida por Unger apresenta alternativa de compreensão do direito constitucional que enfatiza o papel da imaginação institucional – e, por conseguinte, das inúmeras variações institucionais – como estratégia para a mudança estrutural, operada de forma cumulativa. Nesse cenário o foco das discussões deixa de ser a centralidade do Poder Judiciário e os métodos que buscam racionalizar o direito a partir de idealizações normativas em torno do texto constitucional. O tema central passa a ser a crítica da ordem institucional e a imaginação democrática de novas formas institucionais.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ANDERSON, Perry. *Afinidades Seletivas*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002.
- BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 240, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra, Coimbra Editora, Limitada, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas (1994)*. Coimbra, Coimbra Editora, Limitada.
- \_\_\_\_\_. O Estado Adjetivo e a Teoria da Constituição. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, nº 5 – jan/jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. *“Brancosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra, Almedina, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

- CHAVES, Vitor Pinto. *Políticas Públicas e Reconstrução do Federalismo Brasileiro*. *Revista Interesse Nacional*, v. 3, 2010.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.) *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo, Loyola, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, v. I e II, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A nova intransparência: A crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas*. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 18., 1987.
- MAUS, Ingeborg. *Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”*. *Novos Estudos CEBRAP*, No. 58, 2000.
- MIGUEL, Luis Felipe. *A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.45, nº 3, 2002.
- KRELL, Andreas. *Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília (DF): v. 144, 1999.
- SABEL, Charles e SIMON, Willian. *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*. *Georgetown Law Journal*, Vol. 100, No. 1, November, 2011.
- SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Minuta de Proposta de Emenda à Constituição e Anteprojeto de Lei de Responsabilidade Social*. Brasília, 2015.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília, Editora UNB, 2000.
- SOUZA, Jessé. *A Ralé Brasileira: Quem é e como vive*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.
- STRECK, Lenio Luís. *Intervenções e Perguntas*. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.
- SUNSTEIN, Cass. *Routine and Revolution*, in LOVIN, Robin W. e PERRY, Michael (Eds), *Critique and Construction, a Symposium on Roberto Unger's Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. .

TEIXEIRA, Carlos Sávio. Experimentalismo e Democracia em Unger. *Lua Nova*, São Paulo, No. 80, 2010.

UNGER, Roberto Mangabeira. Saúde: Uma Questão de Consciência. Folha de São Paulo, 24/01/2010.

\_\_\_\_\_. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2004.

\_\_\_\_\_. *Política: os textos centrais*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. *Democracia Realizada: a alternativa progressista*. São Paulo, Boitempo Editorial, 1999.

\_\_\_\_\_. *The Critical Legal Studies Movement*. Cambridge, Harvard University Press, 1986.

# Política editorial e normas para apresentação de artigos

A REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE tem como **eixo** temático o campo designado por “**Políticas Públicas e Poder Legislativo no âmbito do Município**”, considerando, todavia, que tal eixo não se constitui cartesianamente, incorporando, por conseguinte, reflexões que ao extrapolá-lo seja no campo jurídico de constituição dos entes federativos, seja no campo da teoria social, exploram e expõem as injunções políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram sua dimensão propriamente genérica. Desta forma, o **eixo** desta REVISTA constitui-se como âmbito da particularidade no conjunto das reflexões sobre a constituição e as relações entre Sociedade Civil e Estado, seja o campo das políticas públicas – sua formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle social –, seja no campo do Poder Legislativo e de suas relações com os demais Poderes do Estado.

A REVISTA recebe e publica artigos das variadas áreas do conhecimento social – **Ciências Sociais, História, Filosofia, Direito, Arquitetura e Urbanismo, Administração e Gestão Públicas, Educação e Economia**, no tratamento crítico-compreensivo do **eixo** já mencionado, caracterizando-se menos por ser veículo de uma dada área do conhecimento do que por incorporar a contribuição das variadas áreas para a compreensão de temáticas relacionadas ao **eixo** adotado e dos seus elementos constitutivos: as **Políticas Públicas, o Poder Legislativo e o Município**.

Os artigos enviados à REVISTA PARLAMENTO E SOCIEDADE devem ser inéditos serão submetidos para avaliação do Comitê Científico e devem ser endereçados ao e-mail artigos@camara.sp.gov.br ou pelo Correio (**Viaduto Jacareí n° 100, sala 1302A, 13° andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900, aos cuidados do Conselho Editorial**). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se que sejam enviadas duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD.

Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) abaixo especificados:

**Folha:** Carta (letter)

**Editor de texto:** Word for Windows 6.0 ou posterior

**Margens:** esquerda, direita, superior e inferior de 2cm

**Fonte:** Times New Roman, tamanho 12

**Parágrafo:** espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 ponto; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado.

**Título:** breve e suficientemente descritivo

**Fonte:** Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0

**Seções e subseções:**

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor

**Resumo:** 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

**Palavras-chave:** três palavras-chave separadas por ponto

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11

**Referências:** citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.

Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023

**Diagramas, Quadros e Tabelas:** devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.

**Imagens:** devem ser em alta resolução, de no mínimo 150dpi, sob pena e não serem publicadas por falta de qualidade para impressão.

**Informações Complementares**

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

**Página 1:** Título do Artigo, identificação do(s) autores, com nome completo, instituição à qual está(ao) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone fax e e-mail.

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) e o conteúdo deste periódico está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 No-Comercial Unported (CC-BY-NC).

## Vereadores da 16ª Legislatura

Abou Anni (PV)	Juliana Cardoso (PT)
Adilson Amadeu (PTB)	Laércio Benko (PHS)
Adolfo Quintas (PSD)	Marco Aurélio Cunha (PSD)
Alessandro Guedes (PT)	Mario Covas Neto (PSDB)
Alfredinho (PT)	Marquito (PTB)
Andrea Matarazzo (PSD)	Marta Costa (PSD)
Anibal de Freitas (PV)	Milton Leite (Democratas)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Nabil Bonduki (PT)
Antonio Donato (PT)	Natalini (PV)
Ari Friedenbach (PHS)	Nelo Rodolfo (PMDB)
Arselino Tatto (PT)	Netinho de Paula (PDT)
Atílio Francisco (PRB)	Noemi Nonato (PR)
Aurélio Miguel (PR)	Orlando Silva (PC do B)
Aurélio Nomura (PSDB)	Ota (PSB)
Calvo (PMDB)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Celso Jatene (PR)	Paulo Fiorilo (PT)
Claudinho de Souza (PSDB)	Paulo Frange (PTB)
Conte Lopes (PP)	Pr. Edemilson Chaves (PTB)
Coronel Camilo (PSD)	Quito Formiga (PSDB)
Coronel Telhada (PSDB)	Reis (PT)
Dalton Silvano (Democratas)	Ricardo Nunes (PMDB)
David Soares (PSD)	Ricardo Teixeira (PROS)
Edir Sales (PSD)	Ricardo Young - REDE
Eduardo Tuma (PSDB)	Roberto Tripoli (PV)
Eliseu Gabriel (PSB)	Rodolfo Despachante (PHS)
Floriano Pesaro (PSDB)	Salomão Pereira (PSDB)
Francisco Chagas (PT)	Sandra Tadeu (Democratas)
George Hato (PMDB)	Senival Moura (PT)
Gilson Barreto (PSDB)	Souza Santos (PRB)
Goulart (PSD)	Toninho Paiva (PR)
Jair Tatto (PT)	Toninho Vespoli (PSOL)
Jamil Murad (PC do B)	Ushitaro Kamia (PSD)
Jean Madeira (PRB)	Valdecir Cabrabom (PTB)
Jonas Camisa Nova (Democratas)	Vavá (PT)
José Américo (PT)	Wadih Mutran (PP)
José Police Neto (PSD)	



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**