



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E JUSTIÇA
DISTRIBUTIVA: UMA PERSPECTIVA SOBRE O FINANCIAMENTO
DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO NO BRASIL**

GABRIEL MACHADO,

**GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações
Intergovernamentais**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Relações intergovernamentais e justiça distributiva: uma perspectiva sobre o financiamento das políticas de saúde e educação no Brasil

Resumo

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo arranjo federativo no Brasil e criou um ambiente institucional que viabilizou as reformas dos programas sociais que ocorreram na década de 1990 e que denotam as relações intergovernamentais desde então. Como uma das consequências deste processo observa-se o papel fundamental da União na redução das desigualdades municipais em políticas como a de saúde e educação. No entanto, também observa-se que a literatura tratou apenas de um tipo específico destas desigualdades e de uma única perspectiva conceitual. Diante disso, este trabalho objetiva identificar à luz das teorias da justiça e da perspectiva da equidade qual é o papel da União na redução das inequidades (desigualdades injustas) municipais no financiamento das políticas de saúde e educação. Os resultados indicam que na medida em que a União não considera as condições municipais para transferir recursos e conformar o desenho das políticas ela tende a reproduzir injustiças e inequidade.

Palavras-chave: Inequidade. Equidade. Federalismo. Coordenação. Municípios.

Introdução

A redemocratização do Brasil na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 são marcos que representam uma divisão de águas na história do país. Não é à toa que a Carta Magna foi batizada como a “Constituição Cidadã”, pois a partir dela que os direitos sociais, políticos e civis foram estabelecidos de uma forma como não havia sido antes em nossa história. Além disso, em um contexto de extremas desigualdades sociais e regionais, a Carta Magna ainda previu como responsabilidade da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1998, Art. 3º, III).

Com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988 institui-se um novo paradigma de política social no Brasil. A saúde passa a ser universal e desprovida de um caráter contributivo. E a educação passa a ser obrigatória para as crianças dos 6 aos 14 anos de idade, constituindo-se também como um direito público subjetivo, ou seja, que o Estado tem a obrigação de prover e a sociedade o direito de lhe constranger a ofertar.

Além deste marco inédito para as políticas sociais, a Constituição também inaugura um novo modelo federativo no país. Este novo arranjo institucional é marcado por, de forma inédita, atribuir aos municípios o status de ente federativo, que passam a ser autônomos e com praticamente as mesmas prerrogativas dos estados e da União. Além disso, a Constituição de 1988 cria um ambiente institucional para que a partir das reformas da década de 1990 as políticas sociais, sobretudo a saúde e a educação, fossem descentralizadas e os municípios passassem a ser os responsáveis pela sua gestão e implementação, enquanto de diferentes formas os três níveis de governo ficariam responsáveis pelo seu financiamento (ARRETCHE, 2002). As expectativas quanto à descentralização proporcionada pela Constituição Federal de 1998 se ampara nos anseios democráticos que a circundavam, de modo

que a descentralização era entendida como sinônimo de democratização, tendo em vista que se esperava que a tomada de decisão no âmbito local democratizaria o processo das políticas públicas (ALMEIDA, 2012). No entanto, Arretche (2012) demonstra que o que se descentralizou em 1998 foi a gestão e implementação (*policy making*) das políticas públicas, enquanto o seu desenho e formulação (*policy decision making*) permaneceram centralizados na União, de modo que esta desenha políticas públicas nacionais que afetam a atuação de estados e municípios sem que estes participem deste processo decisório.

Da perspectiva do financiamento das políticas públicas e da sua gestão, segundo Franzese e Abrucio (2013), o contexto de crise fiscal que permeava o cenário brasileiro logo após a promulgação da Constituição e o espírito descentralizador, tornou propício a transferência de recursos para que os municípios se tornassem protagonistas da implementação das políticas públicas. Segundo os autores:

Ao induzir a universalização de políticas sociais através da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e a gestão da política pública (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 375).

Apesar da centralidade dos municípios para implementação das políticas públicas, a União se mantém forte e com grande poder de agenda, devido especialmente a sua capacidade de coordenação das políticas públicas e pela sua capacidade de financiamento (ABRUCIO, 2005).

A coordenação federativa promovida pela União se dá por meio da conjugação da sua capacidade reguladora, que ao estabelecer determinadas regras de gestão para estados e municípios limita as suas margens de discricionariedade, com a sua capacidade de indução financeira, que na política de saúde ocorreu por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), no qual os municípios precisaram constituir determinadas estruturas e ofertar alguns serviços para serem contemplados com recursos federais, e na política de educação se deu com o Fundef, no qual os municípios eram contemplados com volumes de recursos de acordo com o número de matrículas que ofertasse (ARRETCHE, 2002; VAZQUEZ, 2014). Apesar das diferentes mudanças que ocorreram com o passar dos anos na forma como a União transferia recursos para o financiamento da política de saúde, ou então criava regras para redistribuição dos recursos educacionais entre estados e municípios de um mesmo estado e transferia recursos para este estado, a União sempre teve um papel muito importante para o financiamento das políticas de saúde e educação que são implementadas pelos entes subnacionais.

Segundo Arretche (2010), a combinação das duas dinâmicas que marcam o federalismo brasileiro, que são a centralização da formulação das políticas públicas na União e a sua capacidade reguladora, e a autonomia dos entes subnacionais, geram movimentos centrípetos e centrífugos que são

responsáveis, respectivamente, por reduzir e ampliar as desigualdades municipais no país. Como as políticas de saúde e educação são altamente reguladas, elas possuem menores níveis de desigualdades horizontais em relação a outras políticas não reguladas (ARRETCHE, 2010).

A redução das desigualdades horizontais em saúde e educação a partir da década de 1990 foi possibilitada pelo arranjo federativo que se constituiu em 1988 e pela criação de mecanismos de financiamento das referidas políticas a partir de então. No entanto, a redução das desigualdades que foram logradas nos anos subsequentes dizem respeito a desigualdade de financiamento dessas políticas por meio da busca pela promoção da igualdade na distribuição de recursos entre as diferentes unidades executoras de políticas. Apesar da virtude desta redução, ela não avança necessariamente na promoção da equidade, uma vez que não considera as diferentes capacidades que os municípios possuem para implementar as suas políticas públicas e as suas reais necessidades. Neste sentido, tem-se que uma distribuição igualitária de recursos para os entes subnacionais não é necessariamente uma distribuição equânime que atenda as necessidades específicas com vistas a construção de um arranjo de financiamento que seja o mais justo possível.

No campo da filosofia política, as teorias da justiça tratam de diferentes formas sobre as relações entre justiça e equidade. Com destaque à teoria de John Rawls intitulada “justiça como equidade”, observa-se que a promoção da justiça deve atender a determinados princípios de equidade que atenda aos menos favorecidos em detrimento dos mais favorecidos. Já a abordagem das capacidades (*capabilities approach*) de Amartya Sen tem um enfoque menos voltado aos resultados e mais as condições que os indivíduos e grupos possuem para alcançar os seus objetivos.

Diante destas considerações, o objetivo deste trabalho é analisar o desenho institucional do financiamento das políticas de saúde e educação no âmbito dos municípios e avaliar à luz das teorias da justiça em que medida esses arranjos institucionais podem ser considerados justos e como podem avançar no sentido de promover maior equidade e justiça entre os diferentes municípios e conseqüentemente entre as diferentes populações jurisdicionadas aos respectivos entes federativos.

Além desta introdução, este artigo é composto por outras quatro seções. A seção um aborda o referencial teórico do trabalho a partir das teorias de justiça. A seção dois contempla uma discussão sobre o desenho institucional do financiamento das políticas de saúde e educação no âmbito dos municípios. A seção três faz uma discussão dos resultados à luz do referencial teórico. Por fim, há as considerações finais e as referências bibliográficas.

Parte 1. Teorias da justiça, equidade e desigualdades

Um dos principais teóricos da filosofia política moderna, se não o principal, e a partir do qual a grande parte dos demais teóricos partem, John Rawls, chegou a esta posição por meio da sua teoria ideal de justiça, denominada de “justiça como equidade”. Por ser uma teoria ideal, a formulação de Rawls realiza algumas pressuposições que são impossíveis de serem observadas empiricamente, mas que constitui as bases para formulação dos seus princípios da justiça. Para o autor, em um contexto no qual todos os indivíduos de uma sociedade se reúnem sem conhecer as suas reais condições sociais e econômicas, todos seriam capazes de consensualmente formular princípios de justiça. A posição na qual isso ocorreria é denominada por Rawls de “posição original”, e funcionaria como se todos estivessem cobertos por um tipo de “véu da ignorância”, no qual sem conhecer as suas reais condições de vida, todos poderiam ser imparciais ao contribuírem para formulação dos princípios de justiça, e por isso estes princípios seriam justos. O pressuposto da necessidade de haver um véu da ignorância se deve ao fato de que a formulação de princípios injustos poderia desfavorecer os próprios formuladores destes princípios a depender das suas reais condições sociais e econômicas, portanto a instituição deste véu resultaria inevitavelmente na constituição de princípios justos (RAWLS, 1997). Obviamente é impossível simular uma situação na qual os indivíduos desconheçam as suas condições e possam assim formular princípios justos, no entanto esta premissa confere à Rawls condições para prospectar a respeito da formulação de princípios objetivos. Deve-se considerar ainda que a formulação de tais princípios não é um fim em si, mas um critério para formulação das instituições sociais que serão responsáveis por criar uma sociedade justa.

Apesar de não ser possível constituir um contexto que expresse a posição original para formulação dos princípios da justiça, Rawls enuncia dois princípios que ele atesta serem fortemente plausíveis de serem constituídos a partir da posição original, e que, portanto, ele assume como sendo os dois princípios fundamentais da sua teoria da justiça. Esses princípios são os que seguem (SEN, 2011, p. 89):

- (1) Cada pessoa tem um direito igual a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja comparável com um esquema similar de liberdades para todos.
- (2) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. Primeira, elas devem estar associadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades. Segunda, elas devem ser para o maior benefício dos membros menos favorecidos da sociedade.

O primeiro princípio é o da liberdade irrestrita, que postula que todos os indivíduos devem dispor de liberdade antes todas as coisas e de forma plenamente igual. Assume-se ainda que os princípios estão dispostos em uma ordem serial, ou seja, possuem uma ordem de prioridade, de modo que a liberdade

é prioritária a todos os demais princípios e não se pode abrir mão da liberdade em detrimento de outro princípio. Já o segundo princípio trata das desigualdades a partir de um desdobramento. Em sua primeira parte, o segundo princípio postula que todos os indivíduos devem ter as mesmas condições de pleitearem cargos e posições, independentemente das suas condições sociais e econômicas, ou seja, advoga-se pela igualdade de oportunidades. Já a segunda parte, também denominada de “princípio da diferença”, postula que as desigualdades sociais e econômicas devem ser atenuadas prioritariamente para os mais desfavorecidos da sociedade, ou seja, os menos favorecidos devem ter as suas condições melhoradas em detrimento dos mais favorecidos (RAWLS, 1997).

No entanto, o princípio da diferença não postula que as desigualdades sejam necessariamente erradicadas, mas as ações que resultem na sua manutenção devem necessariamente atenuar o seu efeito sobre os menos favorecidos. Neste sentido, para Rawls a desigualdade é admitida em uma circunstância na qual a sua redução seria desvantajosa para os menos favorecidos. O teórico ainda formula três cenários para contextualizar este princípio da justiça a partir desta perspectiva relacional. No primeiro cenário tem-se que as expectativas dos menos favorecidos já estão maximizadas, e que, portanto, nenhuma mudança na expectativa dos mais favorecidos pode aumentar as expectativas dos menos favorecidos, e a este cenário ele denomina de esquema perfeitamente justo. No segundo cenário tem-se que a diminuição das expectativas dos mais favorecidos resultaria na queda de expectativas dos menos favorecidos, e a este cenário ele denomina de esquema totalmente justo. Por fim, tem-se que se “um esquema é injusto quando uma ou mais das maiores expectativas são excessivas. Se essas expectativas fossem diminuídas, a situação dos menos favorecidos seria melhorada” (RAWLS, 1997, p. 83), ou seja, neste cenário há a possibilidade de aumentar as expectativas dos menos favorecidos por meio da redução de expectativas dos mais favorecidos, até que se alcance uma situação de justiça.

O princípio da diferença interessa de forma particular a este trabalho, pois ao transpô-lo às instituições que tratam do financiamento das políticas públicas, tem-se que estas instituições devem priorizar os indivíduos menos favorecidos. Como o financiamento é de políticas e não de indivíduos, tem-se que estas instituições devem priorizar as unidades executoras de políticas públicas menos favorecidas financeiramente, o que por consequência tende a atender aos indivíduos menos favorecidos, uma vez que as condições de oferta de bens e serviços dessas unidades afetam diretamente os indivíduos que estão jurisdicionados a ela. Considerando ainda que a distribuição de recursos entre as unidades executoras pode diminuir as expectativas das unidades com maiores aportes de recursos para

aumentar as expectativas das unidades com menores aportes de recursos, então esta situação é injusta, de modo que a justiça se estabelecerá na medida em as unidades com menos recursos forem priorizadas na distribuição de recursos em detrimento das unidades com maiores volumes de recursos. Retomando a teoria da Justiça de Rawls, identifica-se que atendendo aos princípios da justiça formulados pela sociedade, se chegará a um conjunto de bens que é denominado pelo teórico de “bens primários”, que representa os bens essenciais que todos os indivíduos devem dispor para que se estabeleça uma condição de justiça distributiva. Por outro lado, um outro teórico da Justiça da contemporaneidade que também é uma grande referência no campo, Amartya Sen, argumenta que a perspectiva dos bens primários, e, portanto, a perspectiva de recursos, não é suficiente para garantir a justiça e equidade distributiva. Diante disso, Sen (2011) propõe uma nova ideia de justiça, que é fundamentada pela abordagem das capacidades (*capabilities approach*). Esta abordagem se pauta pelas condições que os indivíduos possuem para realizar as suas ações, ou seja, ela está intrinsecamente relacionada com as oportunidades dos indivíduos, pensada no sentido mais amplo possível e contemplando todas as dimensões atreladas a capacidade do indivíduo e da vida humana (recurso, físico, aptidões, etc.). Segundo Sen (2011, p. 266), “a abordagem das capacidades é uma abordagem geral, com foco nas informações sobre a vantagem individual, julgada com relação à oportunidade, e não um ‘design’ específico de como uma sociedade deve ser organizada”. Apesar de ser tratada ao nível do indivíduo, ela também pode ser aplicada a grupos.

A abordagem das capacidades vai além da perspectiva dos recursos pois pressupõem que a dimensão material isolada não é suficiente para dar conta das reais necessidades e possibilidades que os indivíduos possuem para lograr os seus objetivos e alcançar uma situação de bem-estar. Para ilustrar esta situação recorro a um exemplo ofertado pelo próprio Sen (2011): em uma situação na qual um indivíduo possui mais dinheiro do que outro, mas possui uma deficiência física, talvez possa ser uma situação em que o indivíduo com mais dinheiro não está em situação de vantagem em relação ao outro, pois para esse atingir o nível de bem-estar desejado precisaria dispor de outras condições que suprisse a sua limitação física, o que poderia ser inclusive mais dinheiro (SEN, 2011).

A superação do foco nas realizações também é uma característica da abordagem das capacidades, pois não considera que os resultados sejam suficientes para se estabelecer um julgamento justo acerca da situação de dois indivíduos, pois sem considerar o conjunto de seus funcionamentos e, portanto, as suas capacidades, se ignora o conjunto de oportunidades atreladas a estas duas condições e as respectivas liberdades de escolha. Um foco exclusivo nas realizações, por exemplo, segundo Sen

(2011), não faz distinção de condições de um indivíduo desnutrido por não ter o que comer e um indivíduo desnutrido que não come porque faz jejum. Neste caso, é muito evidente que analisar as capacidades dos indivíduos para se fazer um julgamento de justiça é essencial. Portanto, a abordagem das capacidades se demonstra promissora para se julgar situações com o objetivo de orientar a tomada de decisão que objetive estabelecer uma condição de justiça.

Dialogando mais especificamente com o objeto deste trabalho, que é o financiamento das políticas de saúde e educação no âmbito dos municípios, pode-se pensar que a abordagem das capacidades é uma lente analítica oportuna para se analisar as desigualdades que os municípios possuem para implementar as suas políticas públicas e à luz disso se pensar no financiamento das respectivas políticas. Assim como na perspectiva da abordagem das capacidades, tem-se que a distribuição de recursos entre os municípios não é uma condição suficiente para que eles operem em condição de igualdade, ainda que os recursos sejam proporcionais a sua população ou demanda. Associada às disposições materiais de recursos financeiros, há outros funcionamentos que precisam ser observados no âmbito destas unidades executoras de políticas públicas para se pensar nas suas capacidades e nas suas capacidades relativas, para que a partir disso se possa desenhar instituições justas que tenham como critério de distribuição de recursos as diferentes capacidades que dispõem os diferentes entes. Apesar da abordagem das capacidades do Sen (2008) ser frontalmente oposta a teoria da justiça como equidade do Rawls (1997), buscou-se nesta seção identificar elementos de ambas as teorias que sejam úteis para se pensar o financiamento das políticas de saúde e educação no contexto municipal à luz da justiça. Enquanto Rawls nos indica por meio do seu princípio da diferença que os objetos menos favorecidos devem ser priorizados em detrimento dos mais favorecidos, Sen (2008) nos indica por meio da sua abordagem das capacidades que a perspectiva dos recursos não é suficiente para se estabelecer uma posição relativa de vantagem entre os objetos, e que para isso deve-se analisar as suas oportunidades/capacidades de ação.

Parte 2. A Constituição Federal de 1988 e os novos marcos federativos

Parte 2.1. Saúde

Até meados de 1988 os serviços de saúde eram ofertados de forma majoritariamente centralizada, embora já houvessem experiências e movimentos descentralizadores a respeito da sua oferta, como por meio dos Sistemas Unificados e Descentralizado de Saúde nos Estados (SUDS). Com a inauguração de um novo arranjo institucional federativo em 1988, no qual os municípios ganharam status de ente federativo autônomo, a sua proeminência na gestão e implementação das políticas de

saúde ficou muito evidente a partir das reformas que foram promovidas ao longo da década de 1990. Como a descentralização da política não foi automática, a União precisou utilizar da sua capacidade de coordenação federativa para regular e induzir os municípios a aderirem efetivamente ao Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da oferta de serviços de atenção básica.

O processo de descentralização só foi efetivado com a NOB 96/1996, que introduziu mudanças expressivas em relação as normas anteriores. A partir deste novo modelo, os entes seriam contemplados com os recursos antes mesmo de ofertarem os serviços de saúde, de modo que receberiam os recursos para somente a posteriori realizar a sua oferta, além disso, teriam duas modalidades de oferta, a de gestão plena da atenção básica e a da gestão plena do sistema de saúde. Também foram criadas duas modalidades de transferências de recursos para os entes subnacionais, por meio do Piso da Atenção Básica (PAB), que se divide entre fixo e variável:

- 1) o PAB fixo, que é calculado com base em um valor per capita, ou seja, os recursos são proporcionais à população e devem ser utilizados para o atendimento das especialidades de atenção básica; e
- 2) o PAB variável, com incentivos financeiros especiais para programas prioritários definidos pelo governo federal (VAZQUEZ, 2014, pp. 988-989).

Finalmente a NOB 96 foi capaz de tornar praticamente todos os municípios aderentes ao SUS e ofertantes de serviços da atenção básica. Segundo Vazquez (2014), o mecanismo de transferências condicionadas da União, no qual para receber recursos o ente subnacional deve ofertar determinados tipos de serviços de atenção básica, foi responsável, juntamente com o mecanismo de regulação da União que estabeleceu um piso de gastos para saúde por parte dos estados e municípios, por reduzir as desigualdades horizontais em saúde. No entanto, deve-se destacar que os critérios para transferência de recursos por parte da União se dá sobre o nível da demanda no caso do PAB fixo, tendo em vista que o critério para distribuição dos recursos dessa modalidade é o número de habitantes dos municípios, ou então sobre o critério do tipo de serviço ofertado, como é o caso do PAB variável. A despeito da importância do papel da União na redução das desigualdades horizontais em saúde por meio da instituição dos PABs, tratando mais especificamente do fixo, ele avança apenas na promoção da igualdade de financiamento per capita da saúde, sem se ater necessariamente as reais necessidades dos entes subnacionais para gerirem seus recursos de forma equitativa. Neste sentido, ao tratar do papel da União na redução das desigualdades horizontais em saúde cruzando os valores totais e per capital transferidos pelo governo central aos entes subnacionais e confrontando-os com a qualidade da saúde dos municípios, Machado (2021) observa que:

As dinâmicas provenientes destas duas perspectivas (transferências totais e per capita) revelam que o montante total de recursos disponíveis é uma condição influenciadora dos

níveis da qualidade municipal de saúde. Neste sentido verifica-se que a união exerce um papel de mantenedora das desigualdades horizontais em saúde, uma vez que as suas transferências realizadas via SUS favorecem os municípios com melhor qualidade da saúde em detrimento dos municípios com pior qualidade.

Parte 2.2. Educação

No período pré Constituição Federal de 1988 a educação básica era ofertada de forma centralizada pelos estados, sendo que nenhuma das suas etapas de ensino era universalizada, ou seja, haviam crianças e adolescentes em idade escolar que não estavam matriculados em alguma rede de ensino (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Os anseios descentralizadores das políticas públicas culminou na criação de mecanismos de financiamento por parte da União que induziram o processo de descentralização da oferta da política educacional, sendo eles o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que posteriormente foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que por sua vez foi substituído pelo Novo Fundeb.

O Fundef foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424 do mesmo ano, mas começou a ser implementado apenas em 1998 e teve vigência de dez anos. A primeira grande política de fundos para financiamento da política de educação constituiu 27 fundos contábeis no âmbito de cada uma das Unidades Federativas (UF) do país, nos quais em cada um dos fundos, os municípios e estados deveriam subvincular 15% da receita de alguns dos seus impostos para uma cesta de impostos, que posteriormente seria redistribuída entre os diferentes entes da mesma UF segundo o número de matrículas no ensino fundamental de cada um destes entes (PERES, 2016). Neste modelo os entes que possuíam o maior volume de arrecadação contribuía mais para a formação do montante da cesta, enquanto os entes com maior número de matrículas seriam os maiores recepcionadores de recursos. Portanto, contribuir mais para o fundo não significava necessariamente receber um maior volume de recursos, já que esta distribuição se dava pelo critério de maior oferta. Este mecanismo institucional de distribuição de recursos passou a beneficiar as redes com maior oferta de matrículas, de modo que para não perder recursos, as demais redes tiveram que expandir a sua oferta. A expansão da oferta de matrículas no ensino fundamental se deu em maior medida por parte dos municípios, que além de criarem novas vagas em suas redes, também tiveram transferidas para si de forma voluntária as matrículas de ensino fundamental das redes estaduais, havendo inclusive casos de transferência de estabelecimentos de ensino (GOMES, 2009).

O Fundef teve um papel muito importante na redução das desigualdades de financiamento da política

educacional no âmbito dos estados, pois ao redistribuir recursos entre os entes federativos de cada UF, fazia com que até determinado limite de gastos, todos tivessem o mesmo valor gasto por aluno. A redução da desigualdade entre os entes, especialmente entre os municípios de um mesmo estado, no entanto, ainda se manteve em virtude dos demais recursos que os municípios destinavam individualmente para educação. Em síntese, o Fundef foi responsável pela redução das desigualdades intra-estaduais, mas não alterou a condição das desigualdades inter-estaduais (VAZQUEZ, 2005; PINTO, 2014).

Com a expiração do Fundef em 2006, a emenda constitucional nº 53 criou o Fundeb no mesmo ano, que o substituiu e foi regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007. Uma das principais diferenças do Fundeb em relação ao Fundef é que a nova política de fundos passa a contemplar toda a educação básica, da educação infantil ao ensino médio, e não mais apenas o ensino fundamental, como era na política anterior. Em termos operacionais, o Fundeb amplia os tipos de impostos vinculados ao fundo e aumenta o percentual de subvinculação de 15% para 20%. Além disso, a União passa a ter um papel mais importante no financiamento da educação básica, pois ficou determinado que a sua complementação se daria sobre 10% do que é arrecadado no âmbito dos 27 fundos de todas as UFs, e a distribuição desses recursos se daria gradativamente para os fundos com menor valor aluno-ano até que todo o recurso fosse distribuído (PERES, 2016).

O Fundeb avança ainda mais na redução das desigualdades municipais em educação em relação ao Fundef, pois além de reduzir as desigualdades intra-estaduais por meio do aumento do percentual de recursos subvinculados ao fundo, ele também reduz as desigualdades inter-estaduais ao inserir recursos da União nos fundos com menor valor aluno-ano, diminuindo assim as discrepâncias de valores dispendidos entre os melhores e piores situados.

Com a expiração do Fundeb em 2020, o Novo Fundeb é aprovado no mesmo ano por meio da Emenda Constitucional nº 108, e tem como uma das principais diferenças em relação a política anterior a garantia da sua perenidade, ou seja, o Novo Fundeb agora é permanente. Além disso, a nova política de financiamento da educação básica ampliou o rol de impostos que passaram a ser subvinculados para o fundo, com o acréscimo de impostos municipais que antes não compunham a cesta de impostos. E um dos maiores ganhos da nova política foi o aumento do percentual de complementação de recursos da União, que passou de 10% para 23%. No entanto, houve algumas modificações no desenho da distribuição dos recursos da complementação da União. No novo modelo, 10 pontos percentuais dos 23% mantêm a mesma lógica de distribuição da política anterior, ou seja, se destina

para os fundos com menor valor aluno-ano até que todo o recurso seja distribuído e este modelo é denominado de Valor Aluno-Ano Final (VAAF). Outros 10,5 pontos percentuais se destinam diretamente as redes de ensino com menor Valor Aluno-Ano Total (VAAT), independentemente da UF a que pertençam, de modo que redes de ensino com baixos valores totais por aluno destinados a educação sejam beneficiadas com esses recursos mesmo se fizerem parte de estados ricos. Por fim, 2,5 pontos percentuais da complementação se destinam as redes de ensino que tiverem melhora no desempenho educacional com redução de desigualdades, e por isso é denominado de Valor Aluno-Ano Resultado (VAAR), no entanto este ponto ainda carece de regulamentação para que as devidas especificações sejam feitas (PERES et al, 2020a, 2020b, 2020c).

Das três políticas de fundos para o financiamento da educação aqui analisadas, observa-se que elas avançam progressivamente em direção a redução das desigualdades de financiamento entre os diferentes municípios, de modo que a que promove o maior nível de igualdade de financiamento é o Novo Fundeb, devido principalmente ao aumento expressivo da complementação de recursos da União e aos novos mecanismos de distribuição desses recursos.

É notório que as políticas de fundos reduziram a desigualdade de financiamento da educação dos municípios, promovendo desta forma uma maior igualdade entre eles no âmbito desta dimensão. No entanto, há que se fazer uma distinção conceitual entre igualdade e equidade que não é trivial, já que a segunda diz respeito a um tipo específico de igualdade, que é a igualdade de condições. Portanto, a busca pela equidade no financiamento da educação deve ir além da garantia de igualdade no financiamento da política e considerar as diferentes condições que os municípios possuem para gerir a sua política educacional.

Parte 3. O papel da União na redução das inequidades municipais em saúde e educação

As desigualdades dizem respeito a um conceito polissêmico, ou seja, que pode ser entendido de diferentes perspectivas e que a depender das suas métricas e parâmetros capturam determinados aspectos da realidade. Neste sentido, ao se tratar de desigualdades é importante especificar de qual tipo está se tratando. Também vale a pena fazermos uma breve distinção conceitual entre desigualdade e inequidade. Enquanto a primeira é mais abrangente e não necessariamente expressa uma injustiça, a segunda diz respeito a uma condição injusta da primeira. Analogamente, também vale a pena fazermos uma distinção conceitual entre igualdade e equidade, de modo que podemos compreender a segunda como um tipo específico da primeira e que diz respeito a uma igualdade de condições, ou seja, a equidade considera as diferentes necessidades e capacidades dos indivíduos ou

unidades de análise para operarem em condições de igualdade.

Em sua teoria da justiça denominada de “justiça como equidade”, John Rawls postula em seu princípio da diferença que as desigualdades sociais devem ser para o benefício dos indivíduos menos favorecidos da sociedade, ou seja, ele reproduz o conceito de que as desigualdades não são necessariamente injustas, e que a condição de inequidade só é alcançada quando as desigualdades são para o benefício dos indivíduos já melhores situados na sociedade. Um segundo ponto sobre o princípio da diferença é que ao priorizar os indivíduos piores situados em detrimento dos melhores situados, pode-se entender que Rawls está postulando que a promoção da justiça está associada a promoção da equidade, ou seja, que uma condição só pode ser justa quando ela se atenta as reais capacidades dos diferentes indivíduos para operarem em condições equânimes de igualdade.

A abordagem das capacidades de Amartya Sen avança nas formulações acerca da equidade em relação ao Rawls por justamente considerar as reais condições dos indivíduos ou grupos para executarem as suas ações. Além de ser uma proposição teórica com muito potencial para avançar na compreensão da equidade e das desigualdades, a abordagem das capacidades possui potencial prático de mensuração quando consideramos as mesmas dimensões de funcionamento de um indivíduo ou grupo, de modo que estes funcionamentos possam ser mensurados e comparados entre si a fim de fornecer subsídios para corrigir desigualdades através de critérios distributivos equânimes.

Ao analisarmos o financiamento das políticas de saúde e educação no âmbito dos municípios brasileiros, se observou que a União se utilizou de diversos mecanismos institucionais de financiamento para reduzir as desigualdades entre as unidades executoras de políticas públicas. No entanto, ao analisar o desenho institucional desses modelos de financiamento se observa que pouco se avançou na promoção da equidade. No âmbito da saúde, um dos principais critérios para transferência de recursos do governo central para os municípios é a quantidade de habitantes deste. Enquanto que na educação, a União desenhou uma política que se utiliza do critério de número de matrículas para promover a redistribuição de recursos no âmbito de cada um dos fundos estaduais, e que a sua transferência de recursos se atenta principalmente a quantidade de recursos disponíveis pelos fundos e redes de ensino.

Assim, espera-se que um desenho mais equânime do financiamento das políticas de saúde e educação avance nos critérios de distribuição de recursos e considere as diferentes capacidades que os municípios possuem para implementar as suas políticas de saúde e educação, para que dessa forma possam operar em igualdade de condições, e portanto de forma equânime. Evidentemente um novo

arranjo institucional que busque ser mais equânime, e portanto justo, deverá priorizar os municípios com piores capacidades de implementação das suas políticas de saúde e educação em detrimento dos municípios com melhores capacidades, resguardando-se da possibilidade de promover incentivos perversos que estimulem os municípios melhores situados a diminuírem as suas capacidades e os piores situados a não ampliarem as suas capacidades de gestão.

Por sua vez, a capacidade dos municípios em implementarem as suas políticas públicas pode ser entendida conceitualmente como capacidade estatal (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Apesar de ser um conceito muito abrangente e polissêmico, sendo tratado por diferentes perspectivas teóricas e analíticas, e dispor de diferentes meios de mensuração, o conceito de capacidades estatais se demonstra cada vez mais consolidado no campo das ciências sociais e tem sido cada vez mais utilizado em pesquisas empíricas que se dedicam a compreender as condições dos governos em implementarem as suas políticas (SOUZA, 2020).

Diante das teorias da justiça abordadas e do conceito de capacidades estatais, assim como as suas inúmeras possibilidades de mensuração, a abordagem justa e equitativa do financiamento das políticas de saúde e educação proposta por este trabalho deve levar em consideração as diferentes capacidades estatais dos municípios brasileiros como critério para distribuição de recursos do governo central para os governos subnacionais, sobretudo os municípios, que são os principais implementadores das políticas de saúde e educação. Além disso, devem priorizar os entes menos favorecidos em detrimento dos mais favorecidos, com vistas a se alcançar uma situação de justiça por meio de uma distribuição equitativa de recursos. No entanto, esta proposta constitui as bases e os anseios dos arranjos institucionais que por ventura se dediquem a tratar do financiamento das políticas de saúde e educação, devendo-se considerar ainda que existem outras dimensões da dinâmica federativa e do financiamento das políticas públicas que devem ser consideradas para serem conjugadas a proposta aqui apresentada.

Conclusões

Ao analisar o desenho institucional do financiamento das políticas de saúde e educação no âmbito dos municípios brasileiros, este trabalho constata que ainda existe uma lacuna a ser preenchida no desenho dessas políticas com vista a promoção da equidade entre os diferentes municípios brasileiros e portanto em direção a garantia de um modelo justo de financiamento dessas políticas. Na medida em que a União não considera as condições que os municípios possuem para implementar as suas políticas públicas de saúde e educação, ela tende a ser reprodutora das inequidades municipais no

âmbito dessas políticas. Assim, propõe-se que as políticas de financiamento da saúde e educação levem em consideração as diferentes capacidades estatais subnacionais dos municípios para implementar as suas políticas de saúde e educação com vistas a corrigir as desigualdades de condições por meio de novos critérios de distribuição de recursos entre os diferentes entes municipais.

Como sugestão de trabalhos futuros indica-se a mensuração das inequidades municipais nas políticas de saúde e educação provenientes das transferências de recursos realizadas pela União, assim como das inequidades resultantes dos desenhos institucionais do financiamento dessas políticas, que também são desenhadas centralmente pela União. Além disso, sugere-se um refinamento teórico e um aprofundamento das reflexões dos princípios da justiça que podem orientar o financiamento das políticas de saúde e educação com vistas a reduzir as inequidades municipais em saúde e educação e a ampliar a justiça de acesso a recursos por parte dos entes municipais.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], n. 24, p. 41–67, 2005. DOI: 10.1590/s0104-44782005000100005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: DALMON, Danilo; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe (Orgs). **Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, pp. 37-58, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Prefácio. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1a edição ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz e Editora FGV, 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1a edição ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz e Editora FGV, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? **Dados**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010. DOI: 10.1590/S0011-52582010000300003.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 108/2020**. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.
- BRASIL. **Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de

- 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>. Acesso em: 06 mar. 2022.
- FRANCESE, Cibele.; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, p. 659-690, 2009.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação-O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 2017.
- MACHADO, Gabriel Santana. O papel da União na redução das desigualdades municipais em saúde. In: **Anais do 4º Congresso Brasileiro de Política, Planejamento e Gestão em Saúde**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://proceedings.science/cbppgs-2021/papers/o-papel-da-uniao-na-reducao-das-desigualdades-municipais-em-saude?lang=pt-br>>. Acesso em: 06 mar. 2022.
- PERES, Ursula Dias. **Análise da governança do orçamento público**. In MARQUES, E. (Org.) As políticas do Urbano em São Paulo. São Paulo: UNESP. 2018.
- PERES, Ursula Dias. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 65-101, 2016.
- PERES, Ursula; CAPUCHINHO, Cristiane; PEREIRA, Lauana; MACHADO, Gabriel. Novo Fundeb: que educação pública vamos priorizar? **Nexo Políticas Públicas**, [S. l.], 2020a. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2020/Novo-Fundeb-que-educacao-publica-vamos-priorizar>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- PERES, Ursula; PEREIRA, Lauana; CAPUCHINHO, Cristiane; MACHADO, Gabriel. A regulamentação do novo Fundeb em 4 pontos. **Nexo Políticas Públicas**, [S. l.], 2020b. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/A-regulamentacao-do-novo-Fundeb-em-4-pontos>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- PERES, Ursula; PINHEIRO, Yasmin; CAPUCHINHO, Cristiane; PEREIRA, Lauana; FERNANDES, Stefanny. Regulamentação do novo Fundeb: urgência e pontos em disputa. **Nexo Políticas Públicas**, [S. l.], 2020c. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2020/Regulamentacao-do-novo-Fundeb-urgencia-e-pontos-em-disputa>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.
- RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Martins Fontes, 1997.
- SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Editora Companhia das Letras, 2011.
- SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas**. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia (Orgs). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos : experiências recentes das políticas de redução das desigualdades . Brasília: IPEA. 2020.
- VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], n. 24, p. 149-164, 2005. DOI: 10.1590/s0104-44782005000100010.
- VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.