

## **FEDERALISMO FISCAL E GASTO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PROVIMENTO DE SERVIÇOS SOCIAIS PELOS MUNICÍPIOS**

### **FISCAL FEDERALISM AND SOCIAL EXPENDITURE IN THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION: ANALYSIS OF THE CAPACITY OF PROVIDING SOCIAL SERVICES BY MUNICIPALITIES**

Rafael Mendes Cunha Barroso<sup>1</sup>

**Resumo:** o federalismo fiscal adotado pela Constituição Federal de 1988 é marcado por um intenso processo de descentralização e por ter feito dos municípios entes federativos dotados de autonomia, com prerrogativas, recursos e responsabilidades próprios. Este trabalho objetiva fazer uma avaliação da capacidade de implementação de políticas públicas sociais por parte dos municípios brasileiros desde que a CF/88 foi promulgada. O parâmetro usado para medir essa capacidade é o gasto social, por sua vez composto por um conjunto de funções de gasto. Como evoluiu o gasto social e sua composição e as alterações legislativas que contribuíram para explicar essa evolução, sempre levando em consideração o estado da arte sobre o federalismo fiscal brasileiro no período, são o foco do trabalho. Para tal objetivo, são utilizados na construção das séries de gasto social dados disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional. A conclusão é que o

---

<sup>1</sup> Analista do Banco Central do Brasil, graduado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE).

gasto social municipal tem crescido em termos reais e em termos de representatividade no gasto total, em especial após o início da década de 2000, período em que ocorreram importantes inovações normativas em termos de finanças públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, a descentralização fiscal tem evoluído no sentido de os municípios serem cada vez mais responsáveis por certas funções de gasto, em especial saúde e educação.

**Palavras-chave:** federalismo fiscal; descentralização fiscal; municípios; gasto social.

**Abstract:** the fiscal federalism adopted by the Federal Constitution of 1988 is marked by an intense process of decentralization and by having made the municipalities federative entities endowed with autonomy, with its own prerogatives, resources and responsibilities in the fulfillment of its functions. This work aims to make a general assessment of the ability of Brazilian municipalities to implement public social policies since the 1988 Constitution was enacted. The parameter used to measure this implementation capacity is social spending, which in turn comprises a set of spending functions. How social spending itself evolved, as well as its composition in terms of spending functions, the legislative changes that contributed to explain this evolution, always taking into account the state of the art on Brazilian fiscal federalism in the period, are the focus of this work. For this purpose, data available by the National Treasury Secretariat are used in the construction of social spending series. The results show that municipal social spending has grown in real terms and proportionally to total spending, especially

after the beginning of the 2000s, a period when important regulatory innovations in terms of public finances took place, such as the Fiscal Responsibility Law. In addition, fiscal decentralization has evolved in the sense that municipalities are increasingly responsible for certain spending functions, especially health and education.

**Keywords:** fiscal federalismo; fiscal decentralization; municipalities; social spending.

**Sumário:** Introdução. 1. O federalismo fiscal adotado pela CF/88 e os municípios. 2. O que é gasto social e como quantificá-lo. 3. A evolução do gasto social dos municípios desde a promulgação da CF/88. 3.1. Os primeiros impactos da promulgação da CF/88. 3.2. Como o Plano Real impactou o gasto social. 3.3. Alterações legislativas e a dinâmica do gasto social entre 1997 e 2021. 3.3.1. Alterações na legislação fiscal que influenciaram a trajetória do gasto social e de suas funções. 3.3.2. A dinâmica do gasto social em gráficos. Conclusão.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou um modelo de federalismo marcado por alto grau de descentralização fiscal, com elevada autonomia dos entes federativos subnacionais, estados e municípios. Chama atenção em particular no federalismo brasileiro a situação dos municípios, pois estes, na maioria das federações,

sequer possuem autonomia, estando subordinados à instância estadual, como acontece nos Estados Unidos, que adota um federalismo dual (RIBEIRO, 2018; SOARES e MACHADO, 2018). Foi com a CF/88 que os municípios adquiriram tal autonomia, seguinte a um marcante processo de descentralização e municipalização de políticas sociais e ao expressivo aumento de participação dos municípios na distribuição das receitas públicas, sobretudo por meio de transferências intergovernamentais dos estados e da União durante os anos 1980, como explicam Soares e Machado (2018).

Anastasia e Pires (2017) citam dificuldades observadas no tocante à implementação de políticas públicas pelos entes federativos, dentre as quais destacam: obrigações desproporcionais à capacidade de o ente federativo arcar com o ônus decorrente; as agendas impositivas, os desenhos artificiais de sistemas de políticas públicas e a edição de leis nacionais gravosas, às vezes erráticas e aleatórias por parte da União; limitações à autonomia e à governança dos entes subnacionais, em especial os municípios. Isso acaba gerando constrangimentos à autonomia alocativa desses entes, à superposição de controles e à judicialização das políticas públicas. Em se tratando em particular das normas constitucionais de finanças públicas, Afonso (2015) critica a falta de regulação ao longo de todos esses anos de vigência da CF/88, o que gerou improvisações, mudanças constantes de regras e dificuldades na utilização dos novos instrumentos criados pela Constituição.

Nesse contexto, eleva-se a necessidade de cuidar para que os municípios, levando em consideração suas particularidades socioeconômicas e interesses locais,

possam ter meios suficientes para cumprir com seus encargos, na busca por um federalismo cooperativo. Daí a importância de verificar se os municípios, com a autonomia e as competências dadas a estes, são capazes de atender as demandas sociais de seus grupos populacionais. Isso é um pressuposto até mesmo, como esclarece Derzi (2018), para a preservação da democracia brasileira e da liberdade de seu povo, já que esta preservação é uma função do princípio federativo e da autonomia dos entes políticos.

Isso posto, o foco do presente estudo é a análise do gasto social dos municípios sob a égide da CF/88. O objetivo é avaliar a capacidade em termos de gasto dos municípios em atender as demandas por políticas públicas sociais de suas populações locais. Como tem se comportado o gasto social, sua composição e quais as alterações legislativas o impactaram? Para isso, utilizam-se dados de despesas municipais disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A análise será feita partindo-se do pressuposto de que os municípios são entes federativos com autonomia e competências próprias, definidas pela Constituição, e inseridos num contexto de federalismo e descentralização fiscais. A hipótese a ser testada será de que, embora ainda haja dificuldades, a capacidade de gasto social por parte dos municípios tem melhorado desde a promulgação da CF/88. Para isso, após esta introdução, o trabalho começa descrevendo o federalismo fiscal brasileiro, com foco em como este tem dotado os municípios de capacidade de implementar políticas públicas sociais. Em seguida, é realizada uma análise da evolução do gasto social dos municípios em termos quantitativos relacionando-o a novidades

legislativas determinantes para sua dinâmica e composição. Por fim, vem a conclusão.

## **1. O FEDERALISMO FISCAL ADOTADO PELA CF/88 E OS MUNICÍPIOS**

Como dito na seção introdutória, a CF/88 inovou ao alçar os municípios à categoria de ente federativo, além de promover um alto grau de descentralização fiscal. Porém, como argumenta Rezende (2016), o aumento da autonomia municipal acabou abrindo novas possibilidades de reforço de relações com o poder central, pois o aumento da vinculação das receitas, a expansão de políticas nacionais financiadas com recursos da seguridade social e a dependência da assistência técnica e financeira da União e dos estados na implementação de políticas públicas resultaram na progressiva centralização das decisões sobre os recursos municipais. Assim, para o autor, enquanto a intenção da CF/88 foi de descentralizar as responsabilidades quanto à provisão bens e serviços públicos sociais, com maior papel aos municípios, a realidade foi de aumento da centralização decisória porque, concomitante à maior dependência dos municípios ao poder central, os estados foram perdendo espaço.

Em decorrência, à medida que os municípios ganhavam espaço, o espaço ocupado dos estados encolhia, revertendo o que haviam ganhado nos primeiros momentos de vigência da nova Constituição. O desfecho desse processo conduziu à situação inédita na história

brasileira, em que a centralização do poder assume proporções inéditas em plena vigência da democracia. (REZENDE, 2016, p. 31).

Crítica semelhante faz Ribeiro (2018). Para ele, a centralização de poder e de recursos na União e as medidas adotadas que reduziram a autonomia local (cujo exemplo dado pelo autor é a proibição de concessão de benefícios fiscais, diminuindo a autonomia dos entes subnacionais de buscar seu próprio desenvolvimento econômico e social) acabam por fazer do federalismo brasileiro peculiar, pois é uma federação grande em número de integrantes, mas marcada por posturas paternalistas e centralizadoras do ente central.

Nesse sentido, Anastasia e Pires (2017) criticam a falta de robustez dada à autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. Para eles, o ente municipal sofre de uma autonomia mais nominal que real porque, além de refém dos padrões normativos e ideológicos da União, carece de real expressão na sua dimensão financeira e, principalmente, porque instabilizado pela pressão de obrigações desproporcionais decorrentes da descentralização de encargos na implementação de políticas públicas.

O federalismo é uma forma de estado em que a estrutura de poder é descentralizada, distribuída entre um ente central e vários entes regionais que, no caso brasileiro, são a União e os estados e municípios, respectivamente, todos autônomos, mas não soberanos. Barbosa (1998) aponta três princípios para a defesa da adoção da forma federativa de estado: (i) alocação eficiente de recursos; (ii)

maior participação política da sociedade; e (iii) proteção das liberdades básicas e direitos individuais.

O federalismo fiscal, especificamente, abrange, segundo Mascarenhas (2020), a relação entre a descentralização de recursos e a provisão de bens e serviços públicos, considerando parâmetros de racionalidade e eficiência econômica na organização do estado. Trata-se da forma como são, constitucionalmente e legalmente, repartidas as receitas e atribuídas as tarefas entre os entes federados. Dito de outro modo, é a maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, incluindo a forma de financiamento e as incumbências que lhes são atribuídas. São duas, portanto, as questões a serem enfrentadas pelo federalismo fiscal: a primeira é um problema de atribuição: de tributação, despesas e responsabilidades; a segunda refere-se ao arranjo fiscal: o desenho das relações fiscais intergovernamentais. Espera-se um ganho de bem-estar com sua adoção, pois, excetuando as funções em que a provisão central é necessária devido a economias de escala, os níveis descentralizados de governo estão em melhor condição de determinar os níveis de produção, conforme as preferências e os custos locais, de bens públicos cujo consumo é geograficamente limitado.

Um modelo de federalismo ótimo seria aquele que proporcionasse perfeita correspondência entre a oferta de bens e serviços pelo setor público e a demanda por parte dos diferentes grupos populacionais. Para Arretche (1996), esse modelo consolidaria a democracia ao tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos, o que elevaria os níveis reais de bem-estar da população e viabilizaria a concretização de ideais como: equidade, justiça social,

redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

Assim, quanto maior a distância entre o setor público ofertante e a população demandante, maiores tendem a ser os problemas advindos das agregações orçamentárias, do maior aparelho estatal envolvido e em termos informacionais pela falta de conhecimento das experiências locais por parte do poder público distante. Logo, as esferas subnacionais de governo têm maiores condições de atender as preferências de suas populações comparativamente à União. Isso é particularmente relevante num país de dimensões continentais e marcado por enormes desigualdades socioeconômicas entre suas diferentes regiões, como o Brasil. Segundo Oates (1999), quando o nível eficiente de oferta de um bem público local varia entre as diferentes jurisdições devido às diferenças entre as preferências e os custos locais, para que o bem-estar social como um todo seja maximizado, é necessário que as ofertas de bens públicos locais variem de modo correspondente.

Joner (2020), ao analisar os benefícios da descentralização, em particular no que tange a atuação dos municípios nas ações de assistência social, reconhece a diferença que faz o fato de que o manejo dessas ações aconteça no lugar onde os setores e segmentos sociais atendidos vivem, com consideração às desigualdades socioterritoriais na sua configuração e planejamento. Assim, os municípios se tornaram a escala administrativa governamental ideal na territorialização da política, o que tornou possível fazer da unidade sociofamiliar privilegiada do ponto de vista das ações a serem realizadas, tendo em

vista que suas necessidades e demandas seriam levadas em conta no planejamento da política local.

Outra vantagem trazida pela descentralização fiscal é que a maior proximidade entre o demandante do serviço público e o poder público ofertante permite maior exercício de *accountability* por parte daquele. O cidadão está próximo de quem toma a decisão e pode acompanhar de perto a execução dos serviços públicos, sofrendo, muitas vezes, diretamente suas consequências. Logo, aí está a possibilidade de fiscalização, de controle, de exercício da cidadania e de participação política contra ineficiências produzidas pelo poder público. É, portanto, uma forma de exercício de participação cidadã que vai além do mero controle eleitoral, de premiação ou punição do agente público, ou do controle horizontal, realizado pelos órgãos de controle oficiais. Segundo Nunes (2007), trata-se de um controle social e seus agentes abrangem toda a sociedade, incluindo órgãos de controle, organizações sociais, indivíduos e outros atores.

Arretche (2003) traz um exemplo de controle exercido por usuários e representantes da sociedade civil: os Conselhos de Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Os Conselhos representam uma forma institucionalizada de participação de representantes de grupos organizados ou usuários na formulação, acompanhamento e controle social da política de saúde, incluindo também a obrigação do Executivo de prestar informações e de submeter decisões aos Conselhos, criando, assim, espaços de participação que não estão à disposição dos eleitores comuns. Embora a autora reconheça que a participação efetiva dos Conselhos e sua influência na formulação e avaliação das políticas tenha

sido limitada, entre outros fatores, pela linguagem técnica adotada pelos funcionários e pela manipulação e autoritarismo em seu funcionamento, ela enaltece sua função como oportunidade de mobilização cívica das comunidades no controle dos Executivos locais.

Outro exemplo de participação cidadã a se apontar é a implementação do Orçamento Participativo (OP), um mecanismo de participação popular na elaboração e execução da lei orçamentária anual<sup>2</sup>. De acordo com Xerez (2015) e Costa (2009), as primeiras experiências de OP em municípios brasileiros datam da década de 1970, embora seja costume apontar a experiência da Prefeitura de Porto Alegre em 1989 como gatilho inicial para a adoção em maior escala no Brasil. Na década de 2000, o OP já era adotado por mais de mil municípios como método de controle dos recursos públicos<sup>3</sup>.

Por outro lado, a descentralização fiscal brasileira trouxe desafios. O principal deles é sobre a real autonomia orçamentário-financeira dos entes federativos subnacionais, notadamente os municípios. Sabe-se que muitos deles têm alta dependência das transferências constitucionais, praticamente não possuindo (ou não

---

<sup>2</sup> “Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimento de prefeituras municipais, através de processos de participação da comunidade.” (XEREZ, 2015, p. 26).

<sup>3</sup> Fonte: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/676-orcamento-participativo-leva-a-melhorias-administrativas-na-gestao-de-recursos-explica-tecnico-do-ipea>>. Acesso em: 04/06/2022. Para conhecer uma experiência concreta de OP, a da Prefeitura de Icapuí-CE, recomenda-se: <[https://smastr16.blob.core.windows.net/municipioverdeazul/sites/244/2021/11/cartilha\\_orcamento-participativo\\_polis.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/municipioverdeazul/sites/244/2021/11/cartilha_orcamento-participativo_polis.pdf)>. Acesso em: 04/06/2022.

explorando) base de arrecadação própria<sup>4</sup>, mantendo a máquina administrativa sob déficits fiscais, apesar dos avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desde a promulgação da CF/88, foram criados centenas de municípios sem os estudos necessários para estimar sua viabilidade<sup>5</sup>.

Para que a repartição de encargos seja eficiente, é necessário equilíbrio entre a distribuição de reponsabilidades e de recursos. Mas no federalismo fiscal brasileiro enquanto as competências no aspecto tributário, da arrecadação e das receitas, parecem bem definidas<sup>6</sup>, o mesmo não pode ser dito quanto à sua execução, ao gasto e às políticas públicas implementadas, em particular as de caráter social. Após a promulgação da CF/88 e no decorrer dos anos 1990, foi colocado em marcha um processo de

---

<sup>4</sup> Segundo Costa e Castelar (2015), entre 1999 e 2009, as transferências corresponderam, em média, a 88,79% das receitas correntes dos municípios brasileiros. E conforme levantamento do *site* Poder360, em 2020, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.698 têm pelo menos 90% da receita corrente vinda de transferências, e apenas 42 arrecadam com impostos municipais mais da metade de sua receita corrente. Fonte: <<https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>>. Acesso em: 07/06/2022.

<sup>5</sup> Do início da vigência da CF/88 até 2021, foram criados 1.385 municípios. Fonte: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-04/inconstitucional-lei-estadual-permite-criacao-municipios>>. Acesso em: 04/07/2022.

<sup>6</sup> Faz-se referência à delimitação constitucional das competências tributárias entre os entes federativos, aos conceitos determinados empregados na CF/88, que não podem ser modificados pelo intérprete ou pelo legislador infraconstitucional, e à rigidez do sistema constitucional tributário, embora sejam constantes as alterações sofridas, até mais que em muitos sistemas tributários estrangeiros cujas respectivas Constituições pouco ou nada dispõem sobre matéria tributária, fruto da jurisprudência pendular do STF ou do STJ e de emendas constitucionais que se revelam “réplicas” da jurisprudência do STF. (MACHADO, 2013).

descentralização de encargos e competências sem uma delimitação e formas de cooperação claras entre as três esferas de governo. Isso tem levado a deficiências em certas áreas e excesso de gastos (ou gastos ineficientes) em outras.

A descentralização de receitas não foi acompanhada de uma descentralização coordenada de gastos públicos. E, dado que as políticas sociais são competências concorrentes, o que se observa no começo dos anos 1990 é um aumento de gastos sociais sem coordenação intergovernamental, com duplicidades, ausências e amplas desigualdades ao longo do território nacional (Bercovici, 2004; Souza, 2005). Assim, o processo de descentralização apresentou resultados negativos no começo dos anos 1990, como: desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais, destaque para os municípios; não garantiu melhor redistribuição de renda aos cidadãos nacionais; incentivou a criação de 1.016 novos municípios no Brasil (Varsano, 1996; Rezende, 2010); e, carente de mecanismos de responsabilização fiscal, levou ao endividamento crescente dos entes governamentais, destaque para os estados. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 91).

Lima (2020) relata como a falta de coordenação e os conflitos entre os entes federativos se revelaram durante a recente experiência pandêmica no país, tanto nas questões de definição de responsabilidades pelos problemas de saúde, como no apoio aos efeitos da parada da economia na arrecadação tributária, o que levou, diante das dificuldades surgidas com a queda das receitas advindas das transferências e da arrecadação própria, à “aprovação de diversas leis, decretos e até uma emenda constitucional, para permitir que o banco central pudesse financiar o Tesouro Nacional” (LIMA, 2020, p. 230).

Outra característica do federalismo fiscal brasileiro é a rigidez orçamentária, consequência da obrigatoriedade legal de limite mínimo de despesa em determinadas áreas. A rigidez limita uma alocação mais eficiente dos recursos, pois diminui o espaço para decisões discricionárias, o que se agrava em períodos de crise econômica. Como exemplos de consequências da rigidez, Brochado *et al.* (2017) citam: (i) o orçamento fica mais engessado para atender a demandas advindas de mudanças sociodemográficas da população, como o seu envelhecimento, que requer mais despesas em funções como saúde e previdência; (ii) o desenvolvimento tecnológico, que requer gastos em programas voltados à pesquisa e desenvolvimento, cuja redistribuição de recursos pode ser dificultada pela vinculação de recursos ao ensino tradicional; e (iii) a dificuldade de realocação do orçamento de uma função em que a administração pública conseguiu maior grau eficiência, liberando recursos que poderiam ser realocados para outras funções de gasto, mas isso fica impossibilitado pela obrigatoriedade mínima de gastos.

Em se tratando de gasto social, há obrigações previstas na CF/88 para os diferentes entes da federação nas áreas da saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto. Por exemplo, segundo o art. 198 da CF/88 c/c o art. 7º Lei Complementar nº 141/2012, os municípios e o DF devem aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% das suas receitas próprias, constituídas pelas receitas de impostos e transferências constitucionais e legais recebidas da União e de seu respectivo estado. Já o art. 212 da CF/88 traz aplicações mínimas em educação para as três esferas, sendo que o percentual mínimo dos recursos próprios municipais a serem aplicados é de 25% da receita resultante de impostos e transferências.

Por fim, cabe apontar duas dificuldades adicionais no que trata da atuação dos municípios. A primeira está relacionada à ampliação da escala urbana advinda do crescente processo de urbanização, que encarece a oferta de serviços públicos, pois o grande volume necessário para atender a população requer quantia de recursos que pode superar em muito a capacidade de gasto. Rezende (2016) cita o exemplo do abastecimento de água, em que a captação é feita a distâncias cada vez maiores, a tecnologia usada no tratamento e na adução é cada vez mais sofisticada e a distribuição deve ser constantemente renovada para suportar a crescente verticalização.

A segunda dificuldade se relaciona às disparidades entre os municípios, em escala nacional e local. Essas disparidades são notáveis ao se observar o fortalecimento das grandes cidades, que, segundo Rezende (2016), tiveram seu poder de influência política e econômica progressivamente ampliado em detrimento dos governos

estaduais. Observa-se a dificuldade no relacionamento dos estados com seus municípios, em especial com os que compõem as regiões metropolitanas e outros aglomerados urbanos. O resultado foi, de acordo com o mesmo autor, o abandono do planejamento urbano e o baixo investimento em infraestrutura urbana.

## **2. O QUE É GASTO SOCIAL E COMO QUANTIFICÁ-LO**

O gasto social é aquele voltado primordialmente para a melhoria das condições de vida da população em geral a curto e a longo prazos. O que, especificamente, pode ser considerado como gasto social é algo que, como afirma Fernandes *et al.* (1998), incorpora certa dose de juízo de valor, tornando a enumeração de suas funções de gasto e programas diferenciada entre os estudos<sup>7</sup>. Ceccato (2014), tendo como ponto de partida a definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, assim define gasto social:

[...] o gasto de natureza social tem como função principal atender os cidadãos em situação de dependência e vulnerabilidade, tais como idosos, pessoas

---

<sup>7</sup> O foco aqui é gasto social público. Mas, consoante Fernandes *et al.* (1998), uma definição mais ampla incluiria tanto as atividades do setor público quanto as do setor privado. Entre os gastos sociais privados estariam os realizados pelas famílias, empresas e organizações não governamentais. Nesse sentido, Rezende (1997) se refere a gasto social como a provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos que, devido à possibilidade de exclusão e divisibilidade relativa em seu consumo, não são ofertados exclusivamente pelo governo.

de baixa renda, portadores de deficiência, desempregados, entre outros. E, para ser considerado como sendo social, o gasto deve envolver redistribuição de recursos entre as famílias ou participação compulsória no programa. (CECCATO, 2014, p.15).

Como se pode observar, o gasto social objetiva uma maior equidade das condições básicas de vida, tanto da população em geral num dado ponto temporal, por meio, por exemplo, de programas transferência de renda, quanto da pessoa individual ao longo de sua vida, o que pode ser exemplificado com a aposentadoria por invalidez (BARROSO, 2010).

A quantificação do gasto social, segundo Fernandes *et al.* (1998), deve ter por base dois critérios: (i) seu registro no orçamento público, ou seja, sua associação à classificação funcional-programática e à de natureza da despesa e (ii) sua comparabilidade com outras séries de gasto. Assim, neste trabalho, utiliza-se a classificação funcional de despesa para sua quantificação, em que as despesas públicas são classificadas por áreas de atuação governamental, o que permitirá, seguindo os critérios acima, a comparação do gasto social com o gasto total. O emprego da classificação funcional é bastante vantajoso, já que sua adoção é obrigatória para os três entes federativos e é padronizada<sup>8</sup>, o que a torna uma série razoavelmente estável no tempo.

---

<sup>8</sup> As 28 funções e suas respectivas subfunções podem ser encontradas em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf)>. Acesso em: 24/05/2022.

Definida a opção pela classificação funcional, parte-se para a escolha das funções consideradas sociais, isto é, que irão compor o conceito e o cálculo do gasto social dos municípios. Primeiramente, cabe deixar claro que a escolha se dá pelo fato de que não há consenso com relação a exatamente quais funções devem ser incluídas na categoria, como mostrado logo a seguir. Ademais, vale citar uma falha comum nesse tipo de análise por função, citada por Fernandes *et al.* (1998): é que a adoção do conceito funcional implicará na inclusão de programas que não deveriam ser considerados sociais, mas que estão incluídos nas funções sociais, assim como a não inclusão de programas sociais que estão incluídos em outras funções que não as sociais. Mas esse é uma falha superável, por motivos de simplificação, já que, partindo para um nível de desagregação maior ao buscar uma quantificação mais fiel e “enxuta”, ter-se-ia que examinar subprogramas ou mesmo projetos e atividades<sup>9</sup>.

Ceccato (2014) utiliza as seguintes funções como componentes de seu conceito de gasto social: Previdência Social, Assistência Social, Trabalho e Emprego<sup>10</sup>, Educação, Cultura, Saúde, Organização Agrária, Saneamento Básico e Habitação. Por sua vez, Rezende (1997) considera como gasto social as seguintes funções: Saúde, Saneamento, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Segurança Pública, Assistência Social e Previdência Social.

---

<sup>9</sup> Aliás, esse é um ponto que Fernandes *et al.* (1998) reconhecem.

<sup>10</sup> Embora o autor utilize essa denominação, a função de gasto denomina-se “Trabalho”. Existe uma subfunção que compõe a função “Trabalho” denominada “Empregabilidade”.

Por fim, o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) do Senado Federal traz as seguintes funções como sociais: Previdência Social, Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho, Organização Agrária, Cultura e Desporto e Lazer. A função Urbanismo, considerada social por Rezende (1997), assim como as funções Saneamento e Habitação, consideradas sociais pelos dois trabalhos acima, estão incluídas no conceito de gasto com infraestrutura do RAF, e não como gasto social<sup>11</sup>.

Neste trabalho, optou-se por seguir, em linhas gerais, as funções componentes dos autores acima, de modo que as funções que compõem o gasto social são: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Habitação, Saneamento e Desporto e Lazer. Destas, Saneamento e Habitação são considerados sociais por dois dos trabalhos citados; as demais funções são sociais para todos os citados. Importante mencionar que as funções Saúde, Previdência Social, Assistência Social, Educação, Cultura e Desporto constam do “Título VIII – Da Ordem Social” da CF/88. Já Habitação e Saneamento estão diretamente ligados à moradia, um dos direitos sociais listados no caput do art. 6º da CF/88, que abre o “Capítulo II – Dos Direitos Sociais” do “Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

---

11

Fontes:

<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF\\_08\\_2017\\_pt04.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf)>  
e  
<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF\\_09\\_2017\\_pt05.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF_09_2017_pt05.pdf)>. Acesso em: 03/05/2022.

### **3. A EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DESDE A PROMULGAÇÃO DA CF/88**

Nesta seção analisa-se a evolução do gasto social dos municípios e de suas funções componentes. Para os anos iniciais desde a promulgação da CF/88, tem-se como base fontes bibliográficas apenas. Para os anos partir de 1997 é que foram construídas as séries do gasto social e do gasto total, pois a STN disponibiliza dados de despesas dos municípios brasileiros com a classificação funcional apenas a partir de 1997<sup>12</sup>.

#### **3.1. Os primeiros impactos da promulgação da CF/88**

Como já mencionado, a CF/88 deu início a um forte avanço do processo de descentralização dos gastos sociais, processo esse já timidamente observado, segundo Oliveira (1999), desde meados da década de 1980. Outro processo importante impulsionado pela CF/88, mas cuja tendência também já era observada em meados da década de 1980, ainda de acordo com Oliveira (1999), é a especialização na oferta de bens e serviços públicos sociais entre as três esferas políticas, com os municípios atuando mais fortemente, no que concerne a execução dos gastos, nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação. Por exemplo, na área da saúde, Arretche (2003) cita a

---

<sup>12</sup> Há dados disponíveis para as despesas municipais a partir de 1989. Mas no período 1989/96, os dados disponíveis encontram-se apenas segundo a classificação dada pela Lei nº 4.320/1964, e não segundo a classificação funcional.

municipalização da rede ambulatorial brasileira. Esse processo foi fortemente acelerado pela CF/88, embora já fosse observado antes.

Entre 1981 e 1992, os estabelecimentos sob gestão municipal passaram de 22% do total para 69%, os estabelecimentos sob gestão federal regrediram de 28% para apenas 5%, enquanto os sob gestão estadual de 50% para 26% (Costa et al., 1999). Se considerarmos todas as categorias de provedores, em 1989, os municípios já eram responsáveis por 29% do total dos estabelecimentos de saúde e por 44% daqueles que produziam serviços de atenção básica (postos e centros de saúde) (cálculos próprios com base no IBGEMAS, 1989). Isso significa que a municipalização da rede ambulatorial iniciou-se antes de 1988 e acelerou-se nos anos 90. De todo modo, é altamente significativo, como resultado do processo, que em 2000 quase 90% da produção ambulatorial e 84% da rede ambulatorial estivessem sob responsabilidade dos municípios, média esta acompanhada de desvio padrão decrescente. (ARRETCHE, 2003, p. 333).

A Tabela 1 abaixo traz a distribuição do gasto social e de suas funções, quanto à origem dos recursos e à sua execução, entre os três entes federativos no ano de 1989, o seguinte à promulgação da Constituição.

Tabela 1 – Gasto Social: distribuição por esferas de governo e por funções sob a ótica da origem e da execução – 1989<sup>14</sup>

| Função             | Origem (%) |         |            | Execução (%) |         |            |
|--------------------|------------|---------|------------|--------------|---------|------------|
|                    | União      | Estados | Municípios | União        | Estados | Municípios |
| Assistência Social | 54         | 31,8    | 14,2       | 52,3         | 33,3    | 14,4       |
| Educação e Cultura | 37,8       | 45      | 17,2       | 31,4         | 51,2    | 17,4       |
| Habituação         | 20,1       | 15,4    | 64,5       | 18           | 15,5    | 66,5       |
| Previdência        | 76,5       | 19,8    | 3,7        | 75,9         | 20,4    | 3,7        |
| Saúde              | 80,2       | 8,7     | 11,1       | 54,1         | 33,5    | 12,4       |
| Saneamento         | 31,4       | 66,6    | 2          | 23,7         | 67      | 9,3        |
| Trabalho           | 100        | -       | -          | 100          | -       | -          |
| Gasto Social       | 62,4       | 25      | 12,6       | 55,3         | 31,4    | 13,3       |

Fonte dos dados: Oliveira (1999). Elaboração própria.

Do ponto de vista do financiamento, observa-se a importância dos repasses do governo federal que, por meio das transferências a estados e municípios, permite que estes tenham maior capacidade de gasto. Ainda segundo Oliveira (1999), o gasto social do ponto de vista da origem da União cresceu em termos reais 17,8% entre 1988 e 1989, enquanto o dos estados cresceu 40,8% (depois de dois anos seguidos de queda acumulada de 11,2%) e o dos municípios cresceu 12,3%<sup>13</sup>. Assim, embora a Constituição tenha sido, nas palavras de Oliveira (1999, p. 26), “pródiga em redistribuir as competências tributárias entre as esferas governamentais”, notadamente beneficiando os municípios em detrimento da União, os primeiros impactos da CF/88 foram no sentido de conferir aos municípios uma participação relativa menor no financiamento do gasto social, porém maior no que concerne sua execução.

### 3.2. Como o Plano Real impactou o gasto social

O Plano Real trouxe impactos positivos à economia brasileira. O PIB cresceu 10,3% no acumulado do biênio 1994/95. A inflação saiu do patamar de

<sup>13</sup> Informações extraídas da Tabela 7 de Oliveira (1999).

1.093,8% em 1994 para 14,8% em 1995<sup>14</sup>. Com o fim do fenômeno da hiperinflação, os entes federativos passaram a ter maior controle sobre suas finanças, já que não havia mais o véu inflacionário que mascarava os déficits no orçamento<sup>15</sup>, além de reduzir drasticamente a possibilidade do financiamento público pela inflação. Isso, combinado com o aumento da carga tributária no Brasil, que saltou de 23,64% em 1989 para 28,83% em 1995, impactou de forma significativa no gasto social público (das três esferas federativas), pois este atingiu o patamar de 20,46% do PIB em 1995, o maior desde a década de 1980 (OLIVEIRA, 1999).

A Tabela 2 abaixo traz a distribuição do gasto social e de suas funções, quanto à origem dos recursos e à sua execução, entre os três entes federativos no ano de 1995, o seguinte à implantação do Plano Real.

Tabela 2 – Gasto Social: distribuição por esferas de governo e por funções sob a ótica da origem e da execução - 1995<sup>19</sup>

| Função                       | Origem |         |            | Execução |         |            |
|------------------------------|--------|---------|------------|----------|---------|------------|
|                              | União  | Estados | Municípios | União    | Estados | Municípios |
| Educação, Cultura e Desporto | 32,7   | 39,3    | 28         | 22       | 48,2    | 29,8       |
| Habituação e Urbanismo       | 4,3    | 14,8    | 80,9       | 4,3      | 14,8    | 80,9       |
| Previdência e Assistência    | 79,5   | 16,2    | 4,3        | 78,3     | 17,2    | 4,5        |
| Saúde e Saneamento           | 62,2   | 22,1    | 15,7       | 48,5     | 27,9    | 23,6       |
| Trabalho                     | 93,4   | 3,3     | 3,3        | 93,4     | 3,3     | 3,3        |
| Gasto Social                 | 62,4   | 21,7    | 15,9       | 56,5     | 25,6    | 17,9       |

Fonte dos dados: Oliveira (1999). Elaboração própria.

A tendência à especialização no gasto social entre os entes federativos se ampliou no período, como pode-se

<sup>14</sup> Os dados anuais de crescimento do PIB e da taxa de inflação para o período de 1980/95 estão disponíveis em Oliveira (1999), Tabela 25.

<sup>15</sup> Faz-se referência ao Efeito Tanzi, a perda de arrecadação real por causa da defasagem temporal entre o fato gerador e o pagamento do tributo, e ao desconhecimento da arrecadação real, que varia de acordo com os preços se não houver uma perfeita indexação dos tributos. Ver: Portugal e Portugal (2001).

observar ao comparar as Tabelas 1 e 2. Quanto aos municípios, os destaques ficam por conta de saúde, saneamento e educação, já que, tanto na origem quanto na execução, a participação relativa dos municípios foi ampliada.

Na saúde, conforme Oliveira (1999), o SUS, implantado pela CF/88 e regulamentado pelas leis n<sup>os</sup>. 8.080/1990 e 8.142/1990, apresentou relevante papel no processo de municipalização dos serviços públicos de saúde, mesmo sendo a União ainda a principal origem dos recursos aplicados na área, como se pode observar na Tabela 2 ao se comparar as colunas de origem e execução. Arretche (2003, p. 332), para quem “os governos locais já assumiram a gestão da atenção básica à saúde no Brasil”, afirma que o SUS representou uma mudança de paradigma no país, pois substituiu um modelo baseado no princípio contributivo e centralizado por outro em que “o direito legal de acesso gratuito a ações e serviços de saúde em todos os níveis de complexidade é universal e no qual a prestação de serviços está organizada de modo hierarquizado e descentralizado.”

Na educação, Oliveira (1999) destaca o papel do Ministério da Educação (MEC) como coordenador das políticas nacionais de educação, ficando a cargo de estados e municípios sua execução, responsabilizando-se pela oferta de ensino fundamental e médio. No processo de descentralização, o autor destaca a municipalização e a desconcentração, com a maior participação local na gestão das políticas educacionais, conforme a citação a seguir.

(a) de municipalização, que se caracteriza pela transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos

dos estados para os municípios, garantindo-lhe, portanto, autonomia na gestão dos serviços;

(b) de desconcentração, que representa delegação limitada de atribuições no mesmo nível para unidades administrativas regionais ou locais, para escolas ou instituições privadas e/ou comunitárias. (OLIVEIRA, 1999, p. 51).

Para finalizar a análise da trajetória do gasto social nos primeiros anos da CF/88, vale a pena mencionar os resultados encontrados por Rezende (1997), que, utilizando-se de uma amostra composta por sete estados e suas respectivas capitais<sup>16</sup>, analisou a trajetória da representatividade do gasto social dos estados e das capitais entre 1980 e 1994, comparando-a com as representatividades de outras duas categorias de gasto, que ele denominou de “gasto mínimo” e de “gasto econômico”<sup>17</sup>. Em relação aos municípios avaliados, os resultados foram que o gasto social foi superior aos outros dois tipos de gasto ao longo de todo o período (1980 a 1994), o que demonstra uma dominância estável do gasto social nas preferências alocativas dos municípios, que não foi alterada pela CF/88, embora não se possa dizer, como enfatiza o autor, que a descentralização promovida pela Constituição não tenha promovido alterações qualitativas

---

<sup>16</sup> Os estados (e suas capitais) são: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Bahia e Ceará.

<sup>17</sup> Conforme Rezende (1997), o “gasto mínimo” corresponde ao gasto em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo, ou seja, as que envolvem a provisão de bens públicos puros; já o “gasto econômico” corresponde àquele que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver, ou seja, aquelas em que o governo desempenha atividades empresariais.

do gasto público municipal. Além disso, em três dos municípios avaliados (Fortaleza, Recife e Salvador), observa-se um notável crescimento da representatividade do gasto social a partir de 1988.

Em suma, conclui-se que os primeiros anos da nova ordem constitucional (do final da década de 1980 a meados da década de 1990) foram marcados pelo recrudescimento da descentralização fiscal, que resultou na crescente especialização na execução das políticas públicas sociais entre os entes federativos, em que se destacam educação e saúde, áreas em que os municípios passaram a atuar de forma mais ativa, especialmente no ensino básico e na atenção básica à saúde.

### **3.3. Alterações legislativas e a dinâmica do gasto social entre 1997 e 2021**

Nesta subseção, analisar-se-á a dinâmica do gasto social do conjunto dos municípios brasileiros entre 1997 e 2021 por meio de séries temporais do gasto social e de suas funções utilizando os já mencionados dados da STN. O objetivo é acompanhar a capacidade de gasto social dos municípios ao longo dos anos por meio da análise de seu comportamento em termos reais e em termos de representatividade no gasto total e na receita.

Cabem, inicialmente, algumas observações acerca dos dados utilizados. Os dados disponíveis na STN não trazem todas as funções sociais até o ano de 2001, pois algumas estão agregadas numa só série, como, por exemplo, “Educação e Cultura”, enquanto outras simplesmente não estão presentes, como Trabalho, que consta apenas no ano de 1997. De 2002 em diante, todas

as funções sociais estão presentes, mas há algumas alterações nas séries, principalmente no ano de 2013<sup>18</sup>. Nas séries mostradas nas seções seguintes, a receita total dos municípios é dada pela soma das entradas “Receitas Correntes”<sup>19</sup>. Já o gasto total é dado pela soma das entradas “Despesas por Função” até o ano de 2012, e de 2013 em diante pela soma de “Despesas (Exceto Intra-Orçamentárias)” e “Despesas (Intra-Orçamentárias)”.

### **3.3.1. Alterações na legislação fiscal que influenciaram a trajetória do gasto social e de suas funções**

Antes de partir para a análise do gasto social propriamente dito, cabe enumerar as principais alterações legislativas que impactaram a trajetória dos gastos total e social dos municípios<sup>20</sup>. Primeiramente, são enumeradas as reformas constitucionais e, em seguida, as infraconstitucionais.

- a) Reformas constitucionais
- a.1) Emenda Constitucional nº 29/2000

---

<sup>18</sup> De 2013 em diante, os dados são obtidos por meio do Siconfi no endereço eletrônico <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>, na aba “Consultar Finbra”. Acesso em 06/07/2022.

<sup>19</sup> A partir de 2007, incluem-se também as receitas correntes intra-orçamentárias.

<sup>20</sup> De maneira geral, as alterações nas normas fiscais têm, segundo Silva e Salomão Neto (2021), três funções: i) buscar metas orçamentárias, o que costuma envolver a eliminação de déficits e a busca pelo equilíbrio orçamentário; ii) dar maior transparência, visando a mitigação da ilusão fiscal e da assimetria de informações, permitindo maior controle das contas públicas; e iii) alterar regras processuais para a aprovação do orçamento, delimitando a participação de cada poder na elaboração orçamentária.

Determinou a vinculação e estabeleceu a base de cálculo e os percentuais mínimos de recursos orçamentários que União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Para os municípios, foi fixado o percentual mínimo de 15% a ser aplicado a partir do final de 2004 da arrecadação em IPTU, ITBI e ISS, além de transferências da União e dos Estados de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º da CF/88<sup>21</sup>. O objetivo foi evitar a repetição dos problemas que comprometeram o financiamento do SUS nos anos 1990 no que se refere à falta de parâmetros legais para a destinação de recursos para a saúde.

Para Afonso (2016), a EC nº 29 tinha como um de seus objetivos principais a descentralização dos serviços públicos de saúde, no que, na visão do autor, foi bem-sucedida. O papel dos municípios aumentou bastante desde então. Por exemplo, em 2012, descontadas as transferências, os municípios responderam por 51% dos gastos em saúde, enquanto estados e União responderam por 35% e 14%, respectivamente.

#### a.2) Emenda Constitucional nº 42/2003

Trata-se da transferência de 10% do IPI-Exportação da União para Estados, DF e, deste montante, 25% para municípios, prevista no artigo 159, inciso I, e § 3º da Constituição, para compensar a desoneração da incidência do ICMS sobre as exportações, fixada no art. 155, § 2º, X, “a” da CF/1988. Essa transferência faz parte de uma modalidade de repartição de receitas que a doutrina

---

<sup>21</sup> Campelli e Calvo (2007). Foram estabelecidos percentuais mínimos de aplicação progressivamente maiores a partir de 2000 começando com 7%. Apenas a partir de 2004 o mínimo a ser aplicado foi de 15%.

denomina de **transferências compensatórias** (ABRAHAM, 2018). Além disso, trouxe modificações no tocante à fiscalização, cobrança e transferências do ITR, facultando aos municípios fiscalizar e cobrar o ITR (imposto de competência da União). O município tem direito a 50% sobre sua arrecadação nos imóveis situados em seu território, podendo a transferência ser de 100% para os municípios conveniados com a RFB, quando é delegada as atribuições de fiscalização, lançamento e cobrança do imposto, opção não muito exercida devido à incapacidade de exercício fiscal pela administração do município, dificuldades políticas com a elite local e outros motivos (ABRAHAM, 2018).

### a.3) Emenda Constitucional nº 53/2006

Instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>22</sup>, com vigência até 2020, e ampliou a vinculação das receitas de impostos e transferências dos estados e dos municípios para o ensino básico de 15% para 20%, bem como a possibilidade de utilização desses recursos em toda a educação básica e não apenas no ensino fundamental (como ocorria com seu predecessor). Tem caráter eminentemente equalizador, já que busca assegurar, por meio da transferência de recursos da União (o equivalente a 10% do montante), valores mínimos aplicados na educação nos entes subnacionais que, mesmo aplicando o mínimo constitucional, ficariam aquém do considerado adequado (GADELHA, não publicado).

---

<sup>22</sup> O FUNDEB substituiu o antigo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que financiou o ensino fundamental entre 1996 e 2006.

#### a.4) Emenda Constitucional nº 55/2007

Aumentou a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios no equivalente a 1% do produto arrecadado com IR e IPI (ABRAHAM, 2018).

#### a.5) Emenda Constitucional nº 86/2015

Originalmente conhecida como “PEC do orçamento impositivo”, alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição e trouxe a previsão de execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente da União (RCL), sendo que a metade deste percentual é destinada a ações e serviços públicos de saúde (IBIDEM, 2018). A partir de 2015, sendo 0,6% da RCL de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), sem alocação adicional de recursos para esse fim. A base de cálculo para a aplicação mínima em ASPS é a RCL da União, começando com 13,2% em 2016 e chegando a 15% a partir de 2020. Estão excluídos desses recursos a participação da União nos resultados ou pela compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (FUNCIA, 2015). Apesar de aumentar a vinculação orçamentária para a saúde, estudos mostram que seus primeiros resultados acabaram por diminuir a aplicação de recursos no SUS (FUNCIA, 2015) (SILVA e SILVA, 2015).

#### a.6) Emenda Constitucional nº 105/2019

Adicionou o art. 166-A e criou mecanismos e regras para a transferência de recursos federais aos estados, ao DF e aos municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Criou ainda dois tipos de transferências, a especial e a com finalidade definida,

que não integram a receita do estado, do DF e do município beneficiado para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nem de endividamento do ente federado, bem como seus recursos não poderão ser revertidos para o pagamento de despesas com pessoal (ativo e inativo) ou de encargos referentes ao serviço da dívida. As transferências especiais são aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, com as seguintes condicionantes: ao menos 70% devem ser empregadas em despesas de capital de natureza não financeira e até 30% podem ser utilizadas em despesas de custeio. Assim, no mínimo, 70% desses recursos devem ser aplicados em investimentos (CHAVES, 2020).

a.7) Emenda Constitucional nº 108/2020

Transformou o FUNDEB, que só tinha vigência até dezembro de 2020 da forma como foi implementado pela EC nº 53/2006, em instrumento permanente de financiamento da educação pública, sendo regulamentado pela Lei nº 14.113/2020. Manteve os 20% sobre o mesmo conjunto de receitas como vinculação obrigatória de gastos no ensino básico. No que tange o repasse de recursos, ampliou a complementação da União aos estados, ao DF e aos municípios de 10% para 23%, numa escala gradativa a partir de 2021 até 2026. Dos recursos dessa complementação, 5% serão destinados à educação infantil (FERREIRA e OLIVEIRA, 2021).

b) Alterações infraconstitucionais

b.1) Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir)

Em meados da década de 1990, medidas foram tomadas buscando aumentar a competitividade do setor

produtivo e aumentar o investimento em bens de capital, o que incluiu a extensão da desoneração do ICMS aos produtos semimanufaturados, aos bens de capital e aos produtos para consumo próprio das empresas (BARROSO, 2010). Assim, a Lei Kandir surgiu como um seguro receita para compensar os estados e o DF pela perda da não arrecadação advinda da desoneração. Atualmente, é uma transferência sem qualquer relação ao volume de exportações, pois os índices são fixos entre os estados e o valor é determinado anualmente na lei orçamentária (AFONSO, PORTO E CORREIA NETO, 2018). A Lei Kandir também dispõe sobre as regras para a cobrança do ICMS intraestadual e interestadual (GADELHA, não publicado).

#### b.2) Refinanciamento da dívida dos municípios

Em fevereiro de 1999, foi editada a Medida Provisória nº 1.811, que autorizou o refinanciamento das dívidas dos municípios dos seguintes tipos: mobiliária interna e externa; operações de Empréstimo por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO); a dívida fundada junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras; e a da administração direta municipal previamente assumida pelos municípios. Os contratos que a União celebrou com os municípios permitiram o alongamento das dívidas e em condições mais vantajosas, mas também exigiu contrapartida destes, como ajuste fiscal, adequação das despesas com pessoal, implantação de contribuição previdenciária para servidores ativos e inativos e limite para as despesas com aposentados e pensionistas (IBIDEM).

#### b.3) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000)

No entanto, da busca por uma solução mais duradoura para equilibrar as contas dos entes federativos, surgiu a LRF, que estabeleceu regras visando a responsabilidade na gestão fiscal e a obrigatoriedade no cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, além de vedar novas operações de crédito entre os entes subnacionais e a União (IBIDEM). Na visão de Afonso (2016), a LRF representou o fortalecimento e amadurecimento do federalismo no Brasil, já que cada governo, estadual ou municipal, passou a ser o único responsável por seus atos, com suas populações respondendo a seus erros e acertos. Além disso, todos os entes, do Governo Federal à Prefeitura do menor dos municípios, foram submetidos às mesmas normas, limites e condições. Nesse sentido, ainda consoante Afonso (2016), acabou a diferença entre os entes, surgindo a ideia de “Ente da Federação”. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada “Ente da Federação” tem a competência para fixar sua meta fiscal, podendo até mesmo ser um déficit, desde que tenha capacidade de endividar-se e encontre financiamento.

A LRF impôs o limite de 60% da receita corrente líquida com despesa de pessoal (folha de pagamento). Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), ao comparar dados de antes e após a vigência da lei, questionam sua eficácia para o limite de gasto com pessoal, pois o limite definido foi bem além dos padrões médios dos municípios até a vigência da lei. O resultado foi uma convergência a um valor inferior, mas muito próximo ao limite, pois os poucos municípios que gastavam mais que o limite reduziram seus gastos com pessoal. Porém, aqueles que gastavam menos, a maioria, aumentaram o gasto para

próximo do limite. Gadelha (2012), usando dados do período de 1995 a 2009, concluiu que os municípios com os maiores gastos em folha de pagamento são os com maiores dificuldades em obter superávits fiscais e que as despesas de pessoal afetam mais o resultado primário dos municípios que a receita tributária, o que significa que quanto maior esse tipo de despesa, maior é a chance de o município incorrer em déficit.

Quanto à relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida (DCL/RCL) estipulada pela LRF, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) também questionam sua eficácia, pois os resultados de sua pesquisa mostram uma concentração da dívida consolidada líquida dos municípios do período anterior ao seguinte à lei. A razão é que o número de municípios que ultrapassavam o teto da lei de fato diminuiu, mas a participação da dívida desses municípios em relação ao total da dívida municipal (a dívida de todos os municípios) aumentou.

Apesar dos questionamentos, os autores de ambos os trabalhos acima acreditam que a LRF, de modo geral, teve impacto positivo sobre o comportamento fiscal dos municípios. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) citam, como exemplo de eficácia da lei, a redução da relação DCL/RCL, consequência em parte do aumento da arrecadação própria dos municípios.

b.4) Lei Complementar nº 173/2020: gastos sociais no âmbito da pandemia do Covid-19

Visando minimizar os efeitos da crise decorrente da pandemia do Covid-19 nas finanças de estados e municípios, o Governo Federal estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), por meio da Lei Complementar nº 173. Pelo

teor do art. 1º desta lei, o Programa possui 3 pilares básicos de suporte aos entes federativos subnacionais: 1) suspensão de dívidas contratadas com a União; 2) reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e 3) entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos estados, ao DF e aos municípios, no exercício de 2020.

No que concerne os municípios, o art. 5º da referida lei trouxe a previsão de transferência da União de um valor total de R\$23 bilhões, sendo que, desse valor, R\$3 bilhões deveriam ser gastos obrigatoriamente em ações de saúde e assistência social e os demais R\$20 bilhões não possuindo vinculação impositiva a quaisquer ações ou políticas públicas municipais, podendo serem gastos de acordo com a discricionariedade dos gestores municipais<sup>23</sup>. Também ficou a critério do gestor municipal a aplicação dos recursos destinados à assistência social e à saúde, já que não houve a fixação de percentuais.

De modo geral, pode-se concluir que as alterações normativas acima representaram um fortalecimento às finanças municipais, pois estabeleceram regras objetivando o equilíbrio orçamentário, caso da LRF, e o reforço das receitas, embora ampliando também sua vinculação, como foi o caso da criação do FUNDEB. O resultado foi que a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) Total de estados e municípios, que foi crescente durante toda a década de 1990 e atingiu o pico de

---

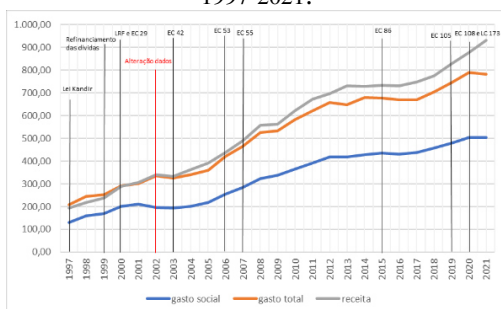
<sup>23</sup> Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO). **Combate Corona Vírus:** perguntas e respostas. <<https://www.tce.to.gov.br/coronavirus/images/documentos/CombateCoronavirusPerguntasRespostas.pdf>>. Acesso em: 17/05/2022.

aproximadamente 20% do PIB em 2003, foi decrescente nos dez anos seguintes, chegando ao patamar de aproximadamente 12% do PIB em 2013 (GADELHA, não publicado). Na série com dados a partir de dezembro de 2001 disponibilizados pelo Banco Central do Brasil<sup>24</sup>, a DLSP dos municípios atingiu seu auge em fevereiro de 2003, equivalendo a 2,4% do PIB, e foi decrescente durante quase todo o período, alcançando em fevereiro de 2022 o patamar de 0,64% do PIB.

### 3.3.2. A dinâmica do gasto social em gráficos

Parte-se agora para a análise da evolução do gasto social das municipalidades. O Gráfico 1 mostra a evolução real, em R\$ bilhões, do gasto social, do gasto total e da receita dos municípios entre 1997 e 2021.

Gráfico 1 – Gasto social, gasto total e receita dos municípios brasileiros em termos reais a preços de ago/2021 em R\$ bilhões – 1997-2021.

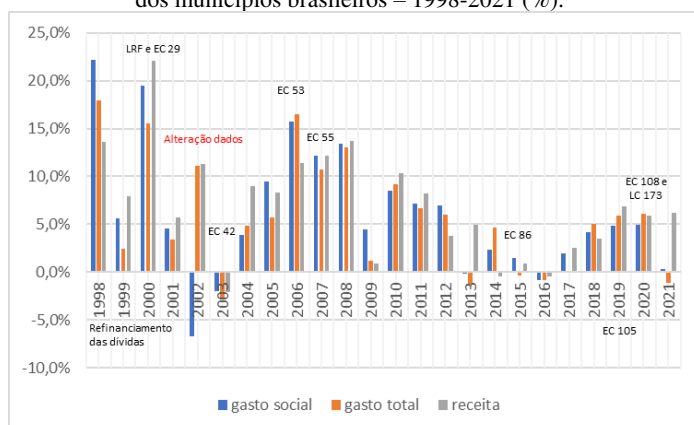


Fonte: dados da STN. Valores atualizados pelo IPCA. Cálculos e elaboração do autor.

<sup>24</sup> SGS – Sistema de Séries Temporais (Código 4580). Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 13/06/2022.

Como se pode notar, todas as três séries apresentaram crescimento real. O gasto social cresceu 285% no período, mais que o gasto total, que cresceu 274%, enquanto a receita cresceu 383%. O gasto social teve queda mais acentuada nos anos de 2003 e 2016, como se pode notar no Gráfico 2, que mostra a variação real anual em termos percentuais das três séries. A queda observada em 2002, e marcada em vermelho nos gráficos, não deve ser levada em consideração, pois é principalmente devida aos dados utilizados. Até o ano de 2001, a função urbanismo vinha numa mesma entrada junto com habitação, como pode ser observado na Tabela 3 ao final desta seção. A função urbanismo, que representou cerca de 11,7% do gasto total em 2002, não está entre as consideradas sociais, e, dessa forma, a retirada de seu valor acabou impactando a série negativamente.

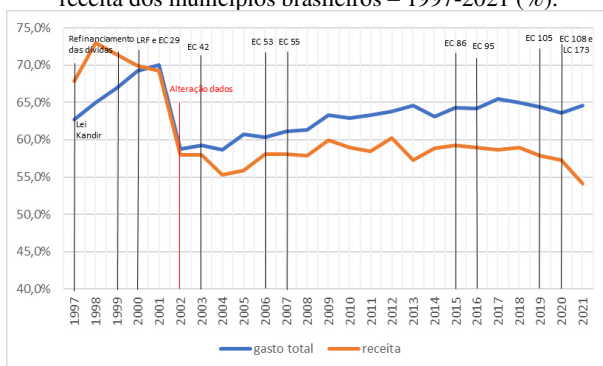
Gráfico 2 – Variação real anual do gasto social, gasto total e receita dos municípios brasileiros – 1998-2021 (%).



Fonte: dados da STN. Valores atualizados pelo IPCA. Cálculos e elaboração do autor.

O Gráfico 3 traz a representatividade do gasto social dos municípios no gasto total e na receita. Considerando o período posterior ao da alteração dos dados com a retirada de Urbanismo, o gasto social chegou a representar 65,5% do gasto total em 2017 e 60,2% da receita em 2012, caindo a representatividade em relação a esta nos últimos anos.

Gráfico 3 – Representatividade do gasto social no gasto total e na receita dos municípios brasileiros – 1997-2021 (%).



Fonte: dados da STN. Cálculos e elaboração do autor.

Os Gráficos 1 a 3 também trazem a identificação na linha temporal das alterações normativas apontadas na subseção 3.3.1. Notam-se mudanças de nível ou de tendência das curvas em alguns desses pontos, embora tenha que se levar em consideração que essa relação gráfica é meramente correlacional, já que outros fatores, além da questão das alterações na legislação fiscal, podem causar essas mudanças. Mesmo assim, considerando os resultados mostrados nos gráficos e na Tabela 3, que fornece a representatividade das funções sociais no gasto social, algumas considerações podem ser extraídas.

Primeiramente, nota-se a mudança de nível entre receita e gasto total, quando aquela passou a ser superior a

este, a partir do início dos anos 2000, após inovações que tiveram como objetivo a melhora das finanças dos municípios, como a LRF e o refinanciamento das dívidas municipais, e o maior crescimento real da receita em relação às outras duas séries, como visto no Gráfico 1, o que resultou numa representatividade menor do gasto social em relação à receita quando comparado com a representatividade no gasto total, como mostrado no Gráfico 3.

O segundo ponto a ser destacado é a esperada alta representatividade de educação e saúde, cujos recursos foram o foco direto de algumas das alterações normativas citadas, as ECs nºs 29 e 86 e a LC nº 173, no caso da saúde, e as ECs nºs 53 e 108, no caso da educação. Além disso, pela Tabela 3, nota-se que algumas funções apresentam tendência de queda em sua representatividade: assistência social, trabalho, cultura, habitação, saneamento e desporto e lazer; enquanto outras apresentam tendências de crescimento: previdência social e saúde.

Os gastos com saúde sofrem influência de outros fatores, além das questões demográfica, da vinculação dos gastos e de sua crescente municipalização. Dois fatores comumente citados são os custos dos tratamentos (que envolvem medicamentos, aparelhos, etc.), que têm aumentado em ritmo superior ao das receitas, e a judicialização, que faz com que os municípios arquem com medicamentos não cobertos pelo SUS<sup>25</sup>. Além disso, a maior parcela dos gastos dos municípios em saúde é com despesas de natureza remuneratória, que são de difícil

---

<sup>25</sup> Nesse sentido: <<https://www.conasems.org.br/jornal-valor-economico-cresce-a-participacao-dos-municipios-no-financiamento-a-saude/>>. Acesso em: 06/07/2022.

compressão (ARAÚJO, GONÇALVES E MACHADO, 2017). Afonso (2016) aponta mais um fator importante nos gastos com saúde: o fato de que aumentam em momentos de queda da economia, pois cai a demanda por planos de saúde e enquanto aumenta a demanda por hospitais e ambulatórios públicos.

Quanto à previdência social, a subfunção do regime estatutário representou 90,3% desta função em 2020<sup>26</sup>. Ou seja, os gastos são basicamente com os servidores municipais e, portanto, com baixa possibilidade de redução. Nesse sentido, principalmente após a EC nº 103/2019, tem-se observado um crescente movimento de migração dos municípios para o Regime Geral (RGPS), extinguindo seus regimes próprios (RPPS)<sup>27</sup>.

Os dois últimos anos da série, 2020 e 2021, foram afetados pela pandemia do Covid-19, cujos efeitos foram contrabalanceados em parte pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC nº 173/2020). A receitas e o gasto social mantiveram crescimento real positivo no período, embora o gasto total tenha caído. Esse resultado se deveu principalmente devido à redução da despesa primária, puxada pela despesa com pessoal (ocorrida entre os servidores e empregados públicos em

---

<sup>26</sup> Cálculos próprios usando os dados da STN.

<sup>27</sup> Uma discussão sobre esse assunto é encontrada em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/novos-gestores-devem-considerar-graves-impactos-da-extincao-de-regime-proprio-de-previdencia>>. Acesso em: 07/07/2022.

atividade e entre os inativos e pensionistas)<sup>28</sup> e pela queda do investimento público<sup>29</sup>.

Tabela 3 – Representatividade das funções no gasto social – 1997-2021 (%).

|      | Educação e Cultura | Habitação e Urbanismo | Saúde e Saneamento | Trabalho | Assistência e Previdência |         |           |            |                  |
|------|--------------------|-----------------------|--------------------|----------|---------------------------|---------|-----------|------------|------------------|
| 1997 | 33,7               | 21,0                  | 28,2               | 3,5      | 13,7                      |         |           |            |                  |
| 1998 | 38,2               | 17,9                  | 30,3               | -        | 13,6                      |         |           |            |                  |
| 1999 | 38,7               | 17,3                  | 30,7               | -        | 13,3                      |         |           |            |                  |
| 2000 | 39,3               | 17,0                  | 30,8               | -        | 12,9                      |         |           |            |                  |
| 2001 | 40,2               | 15,6                  | 31,2               | -        | 13,0                      |         |           |            |                  |
|      | Assistência Social | Previdência Social    | Saúde              | Trabalho | Educação                  | Cultura | Habitação | Saneamento | Desporto e Lazer |
| 2002 | 5,2                | 7,6                   | 34,5               | 0,7      | 41,7                      | 1,7     | 1,7       | 5,2        | 1,6              |
| 2003 | 5,3                | 7,5                   | 35,5               | 0,6      | 41,8                      | 1,7     | 1,4       | 4,7        | 1,5              |
| 2004 | 4,9                | 8,9                   | 36,2               | 0,6      | 40,7                      | 1,5     | 1,4       | 4,2        | 1,6              |
| 2005 | 4,8                | 8,4                   | 37,0               | 0,4      | 41,3                      | 1,6     | 1,1       | 4,2        | 1,3              |
| 2006 | 5,0                | 7,7                   | 36,7               | 0,5      | 41,0                      | 1,7     | 1,2       | 4,7        | 1,7              |
| 2007 | 4,8                | 8,7                   | 35,8               | 0,5      | 41,0                      | 1,7     | 1,2       | 4,6        | 1,7              |
| 2008 | 4,8                | 8,6                   | 35,9               | 0,5      | 40,7                      | 1,9     | 1,5       | 4,5        | 1,6              |
| 2009 | 4,7                | 8,5                   | 36,8               | 0,5      | 40,5                      | 1,6     | 1,7       | 4,4        | 1,2              |
| 2010 | 4,9                | 7,7                   | 36,6               | 0,4      | 40,6                      | 1,7     | 2,0       | 4,7        | 1,5              |
| 2011 | 4,8                | 7,7                   | 36,5               | 0,4      | 41,3                      | 1,8     | 1,7       | 4,3        | 1,5              |
| 2012 | 4,8                | 8,6                   | 36,4               | 0,4      | 40,6                      | 1,7     | 1,6       | 4,6        | 1,4              |
| 2013 | 4,5                | 9,2                   | 37,1               | 0,4      | 41,1                      | 1,5     | 1,1       | 4,1        | 1,1              |
| 2014 | 4,6                | 9,5                   | 37,5               | 0,4      | 40,7                      | 1,5     | 0,7       | 3,7        | 1,2              |
| 2015 | 4,5                | 9,8                   | 37,2               | 0,4      | 41,1                      | 1,3     | 0,8       | 3,7        | 1,2              |
| 2016 | 4,5                | 10,6                  | 37,2               | 0,3      | 40,8                      | 1,2     | 0,7       | 3,6        | 1,1              |
| 2017 | 4,3                | 11,7                  | 37,1               | 0,3      | 40,9                      | 1,1     | 0,5       | 3,3        | 0,8              |
| 2018 | 4,4                | 12,3                  | 36,9               | 0,3      | 40,2                      | 1,2     | 0,5       | 3,4        | 0,8              |
| 2019 | 4,3                | 12,7                  | 36,7               | 0,3      | 40,0                      | 1,2     | 0,5       | 3,5        | 0,9              |
| 2020 | 4,6                | 12,6                  | 40,7               | 0,3      | 36,0                      | 1,0     | 0,5       | 3,5        | 0,8              |
| 2021 | 4,5                | 12,3                  | 40,4               | 0,3      | 37,5                      | 0,8     | 0,4       | 3,2        | 0,7              |

Fonte: dados da STN. Cálculos e elaboração do autor.

## CONCLUSÃO

A CF/88 representou um grande passo na direção da descentralização das políticas públicas sociais no Brasil, com destaque para o papel dos municípios, alçados à condição de entes federativos autônomos, na

<sup>28</sup> A LC nº 173/2020 trouxe restrições ao aumento da despesa com pessoal.

<sup>29</sup> Fonte: O Boletim das Finanças Municipais 2021, edição de março/abril de 2022. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/MONITOR\\_ED19.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/MONITOR_ED19.pdf)>. Acesso em: 28/11/2022.

implementação das políticas sociais, aproximando o ofertante tomador de decisão das realidades das comunidades atendidas. Porém, esse maior papel dos municípios apresentou, de igual modo, dificuldades relacionadas, entre outros fatores, às finanças municipais e à sua falta de capacidade arrecadatória, resultando em dependência das transferências de recursos, e ao baixo nível técnico de sua gestão. Assim, este trabalho buscou avaliar o gasto social dos municípios desde a promulgação da CF/88, sua composição, dinâmica e as inovações em termos de legislação fiscal que o impactaram.

O gasto social dos municípios tem apresentado crescimento real constante desde meados dos anos 2000, logo após importantes marcos regulatórios, como a LRF, a criação do FUNDEB e a EC nº 29. Esse crescimento se deu graças ao processo de saneamento das finanças municipais, acelerado a partir das renegociações das dívidas municipais em fins da década de 1990 e cujo auge foi a LRF. Sua representatividade no gasto total e nas receitas tem apresentado variações ao longo do tempo e não se encontram atualmente em seu máximo histórico. Outro ponto de destaque é que a descentralização tem evoluído para a especialização no gasto social, sendo que os municípios têm sido responsáveis principalmente por educação e saúde, de longe suas duas funções com maior representatividade no gasto social.

Restam alguns desafios a serem superados, como a desigualdade econômica entre os municípios e a falta de estudos sobre a viabilidade econômica de muitos deles, que faz com que sejam dependentes de repasses da União e dos estados e haja pouca margem de discricionariedade nos gastos. Esse é um ponto importante, já que é necessária

certa margem de realocação em vista de situações de calamidade ou mesmo devido a mudanças nas necessidades e preferências das populações locais, decorrentes, por exemplo, das alterações do perfil demográfico, cujo sintoma mais visível é o envelhecimento da população e a redução da população jovem economicamente ativa, o que certamente trará novos desafios às finanças municipais.

A solução para esses desafios não deve se prender à tendência, comum no Brasil, de vincular gasto social a receitas tributárias ou estipular mínimos – até porque isso pressupõe um aumento de carga tributária, que já se encontra em patamar exorbitante, como alerta Afonso (2016). Alternativas envolveriam, por exemplo, estipular valores mínimos por habitante com alguma margem de flexibilidade, permitindo alterações a cada plano plurianual de acordo com as necessidades e margens de possibilidades, sempre levando em consideração a participação dos diferentes setores da sociedade na decisão e controle do gasto.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AFONSO, José R. R. **Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal**. Revista Direito Público, v. 13, Edição Especial: Direito em tempos de crise, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>>. Acesso em: 09/06/2022.

AFONSO, José R. R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. Caderno Virtual, v.1, n. 34: Debates Acadêmicos, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>>. Acesso em: 07/07/2022.

AFONSO, José R. R. **Orçamento e Finanças Públicas na Elaboração da Constituição da República de 1988**. FGV – Instituto Brasileiro de Economia. Texto para Discussão nº 87. Rio de Janeiro, dezembro de 2015. Disponível em: <[https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-04/1512-ibrextd-constituintextor\\_amento\\_td\\_87.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-04/1512-ibrextd-constituintextor_amento_td_87.pdf)>. Acesso em: 08/06/2022.

AFONSO, J. R. R.; PORTO, L. K; CORREIA NETO, C. **As Compensações Financeiras da União aos Estados e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25**. Nomos. Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 269-289, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20362>>. Acesso em: 12/07/2022.

ANASTASIA, Antonio A. J.; PIRES, Maria C. S. O Papel do Federalismo na Execução das Políticas Públicas: impactos na distribuição de receita pública e nas responsabilidades dos entes federados. In: Mendes, Gilmar; PAIVA, Paulo. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ARAÚJO, C. E. L.; GONÇALVES, G. Q.; MACHADO, J. A. **Os municípios Brasileiros e os Gastos Próprios com Saúde: algumas associações**. Ciência e Saúde Coletiva, v. 22, n. 3, mar-2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/y6h5vh89YT3zGHwwqMBLRVJ/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 07/07/2022.

ARRETCHE, Marta. **Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. Ciência e Saúde Coletiva, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/V7vhj4b34zhmMZ8YcWcYDJy/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 08/06/2022.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, v.11 n.31, jun. 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31\\_03.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf)>. Acesso em: 14/11/2021.

BARBOSA, Fernando de H. (org.). **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: uma proposta de reforma tributária**. Brasília: FENAFISCO – FGV, 1998. Disponível em: <<https://www.fgv.br/professor/epge/fholanda/arquivo/federalismofiscal.pdf>>. Acesso em: 04/07/2022.

BARROSO, Rafael M. C. **Impactos do Gasto Social dos Municípios Cearenses Sobre os Indicadores Socioeconômicos de Suas Populações**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4106>>. Acesso em: 30/09/2021.

BROCHADO, Acauã et al. Equilíbrio Fiscal: e-Book Módulo 04. In: **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6256/8/M%C3%B3dulo%204%20%282%29%20EF.pdf>>. Acesso em: 01/10/2021.

CAMPELLI, Magali G. R.; CALVO, Maria C. **O Cumprimento da Emenda Constitucional nº. 29 no Brasil**. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, 23(7):1613-1623, jul, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/G9vWSh4xznqyYjhZc3rWFDj/?lang=pt>>. Acesso em: 09/06/2022.

CECCATO, Guilherme. **Comportamento Recente do Gasto Social Brasileiro: análise para o período 2006-2013**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16490/1/2014\\_GuilhermeCeccato.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16490/1/2014_GuilhermeCeccato.pdf)>. Acesso em: 02/10/2021.

CHAVES, Francisco E. C. **A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e Suas Controvérsias em Relação à Separação de Poderes e ao Princípio Federativo**. Texto para Discussão nº 280. Brasília: Senado Federal – Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG, junho de 2020. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td280>>. Acesso em: 05/07/2022.

COSTA, Danielle M. D. **20 anos de Orçamento Participativo**: análise das experiências nos Municípios Brasileiros. In: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009, São Paulo. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/45/APS2364.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/APS2364.pdf)>. Acesso em: 03/06/2022.

COSTA, R. F. R.; CASTELAR, L. I. de M. **O Impacto das Transferências Constitucionais Sobre os Gastos dos Municípios Brasileiros**. Análise Econômica. Porto Alegre, ano 33, n. 64, p. 171-189, set. 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/51004>>. Acesso em: 07/06/2022.

DERZI, Misabel A. M. **Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais**. Revista de Estudos Institucionais. Rio de Janeiro: UFRJ, Vol. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266>>. Acesso em: 13/11/2021.

FERNANDES, M. A. da C. et al. **Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal**. Texto para Discussão nº 62. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1998. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0547.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0547.pdf)>. Acesso em: 23/05/2022.

FERREIRA, Maria A. dos S.; OLIVEIRA, Ramon. **O FUNDEB como Política Permanente e a Aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020**. Revista Educação

e Políticas em Debate - v. 10, n. 1, p. 262-279, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57822>>. Acesso em: 09/06/2022.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Texto para Discussão nº 1223. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742>>. Acesso em 07/07/2022.

FUNCIA, Francisco. **Implicações da Emenda Constitucional n. 86/2015 para o Processo de Financiamento do Sistema Único de Saúde**. Revista Consensus. Brasília, ed. 15, abr-jun de 2015. Disponível em: <[https://www.conass.org.br/consensus/wp-content/uploads/2019/04/Artigo\\_consensus\\_15.pdf](https://www.conass.org.br/consensus/wp-content/uploads/2019/04/Artigo_consensus_15.pdf)>. Acesso em: 05/07/2022.

GADELHA, Sérgio R. de B. **Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros**: um estudo com modelo Probit aplicado a dados em painel. Texto para Discussão n. 3. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2012. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4261>>. Acesso em 07/07/2022.

GADELHA, Sérgio (org.). **Relacionamento Federativo**. Curso de Formação Analista de Finanças e Controle – AFC/STN (Edital nº 88, de 27/12/12). Não publicado.

JONER, William R. **Condicionantes do Gasto Social**: os fatores determinantes do nível de investimento em assistência social nas regiões metropolitanas brasileiras. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213400/001117277.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02/10/2021.

LIMA, Edilberto C. P. **Desequilíbrios no Federalismo Fiscal Brasileiro**. Revista Interesse Público [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.22, n.122, jul./ago. de 2020. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38543>>. Acesso em: 01/10/2021.

MACHADO, Raquel C. R. **Competência Tributária**: entre a rigidez do sistema e a atualização interpretativa. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12022014-144507/publico/Tese Raquel Cavalcanti Ramos Macha do.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12022014-144507/publico/Tese%20Raquel%20Cavalcanti%20Ramos%20Machado.pdf)>. Acesso em: 08/06/2022.

MASCARENHAS, Caio G. **Notas Sobre Federalismo Fiscal, Federalismo Competitivo e Constituição Financeira no Brasil**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/170>>. Acesso em: 04/07/2022.

NUNES, Wanda C. G. **Controle Social dos Gastos Públicos**: a denúncia aos Tribunais de Contas como mecanismo de *accountability* horizontal socialmente provocada. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=11162@1> >. Acesso em: 01/10/2021.

OATES, W. E. **An Essay on Fiscal Federalism**. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1999), pp. 1120-1149. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2564874> >. Acesso em: 24/11/2022.

OLIVEIRA, Fabrício de. A. **Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil**: 1980/1996. Texto para Discussão nº 649. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999. Disponível em: [https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td\\_0649.pdf](https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td_0649.pdf) >. Acesso em: 23/05/2022.

PORTUGAL, C. O.; PORTUGAL, M. S. **Os efeitos da Inflação sobre o Orçamento do Governo**: uma análise empírica. Revista Estudos Econômicos, v. 31, n. 2, p. 239-283, abril-junho 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117740> >. Acesso: 28/05/2022.

REZENDE, Fernando. **Conflitos Federativos**: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Conflitos-Federativos.pdf> >. Acesso em: 24/05/2022.

REZENDE, Flávio da C. **Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: 1980-1994**. Dados - Revista de Ciências Sociais v. 40, n. 3, p. 413-440. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/N8hNFbNFQRbR8x4zRZ6mknJ/?lang=pt>>. Acesso em: 08/06/2022.

RIBEIRO, Ricardo L. **Do Federalismo Dualista ao Federalismo de Cooperação** – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. Revista Interdisciplinar de Direito. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, pp.335-362, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/498>>. Acesso em: 06/06/2021.

SILVA, Cleomar G. da; SALOMÃO NETO, Benito A. **Da Lei de Responsabilidade Fiscal à PEC do Teto dos Gastos: uma análise dos vinte anos de regras fiscais no Brasil**. In: 49º Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2021. Disponível em: <<https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files/I/i5-8bd1b9f232213027fd3d933d4501ff98.pdf>>. Acesso em: 07/06/2022.

SILVA, Élida R. M. da; SILVA, Adelmo T da. **A Emenda Constitucional 86 e o Impacto no Orçamento da Saúde**. Revista Interface - UFRN. Natal, v.12, nº 2, jul-dez de 2015. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/626>>. Acesso em: 05/07/2022.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>>. Acesso em: 01/10/2021.

XEREZ, Sebastião R. D. **O Impacto do Orçamento Participativo sobre as Variáveis que afetam no Bem-estar Social nos Municípios Brasileiros**. Dissertação (mestrado profissional em Economia). Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Economia, CAEN, Fortaleza, 2015. Disponível em: <[https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15290/1/2015\\_dissert\\_srdxerez.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15290/1/2015_dissert_srdxerez.pdf)>. Acesso em: 03/06/2022.