

Descentralização fiscal brasileira: as
prioridades orçamentárias sob a perspectiva
de *agenda-setting*

DOI 10.1590/1678-98732432e010

Gabriel Santana Machado^I  ,
Felipe Gonçalves Brasil^{II}  , Ursula Dias Peres^{II}  ^IFundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.^{II}Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.Palavras-chave: federalismo, transferências intergovernamentais, orçamento público, *agenda-setting*, equilíbrio pontuado.

RESUMO **Introdução:** A Constituição Federal de 1988 criou um ambiente institucional para a descentralização das políticas públicas. A literatura argumenta que a descentralização política e administrativa não foi devidamente acompanhada da descentralização fiscal. Este artigo analisa como o governo priorizou o orçamento em diferentes setores de políticas públicas usando a teoria de *agenda-setting*. Ele também identifica fatores conjunturais e institucionais que causaram mudanças nessas prioridades. **Materiais e métodos:** Empregamos análise de conteúdo para codificação das transferências intergovernamentais da União segundo metodologia do *Comparative Agendas Project (CAP)*. 814 combinações de funções e subfunções orçamentárias foram agrupadas em 22 setores de políticas públicas. Foi criado um banco de dados com informações sobre as transferências de recursos da União para estados e municípios em diversos setores de políticas públicas de 2000 a 2023. A atenção do governo às prioridades orçamentárias é medida pela participação dessas transferências no total enviado para cada nível subnacional. **Resultados:** Os resultados mostram que, segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a descentralização fiscal da União geralmente acontece de forma gradual, com algumas mudanças bruscas. A atenção do governo às políticas varia entre estados e municípios, mas saúde e educação sempre recebem muita atenção. **Discussão:** O artigo defende que a teoria de *agenda-setting* aprimora a compreensão da descentralização fiscal no Brasil. Também afirma que analisar todas as transferências intergovernamentais é mais relevante, pois ajuda a identificar os fatores institucionais e conjunturais que influenciam esse processo.

Recebido em 13 de Outubro de 2023. Aprovado em 21 de Março de 2024. Aceito em 18 de Maio de 2024.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos à FAPESP - processos 2020/07485-3, 2021/02716-0 (Jovem Pesquisador - JP), 2022/16019-1 e 2013/07616-7 (Centro de Estudos da Metrópole/CEPID); e ao CNPq - Projeto Universal n° 4440859204783378, pelo financiamento da pesquisa. Agradecemos também aos pareceristas da Revista de Sociologia e Política pelas avaliações e sugestões realizadas.

A Constituição Federal de 1988 lançou as bases que constituíram um novo arranjo político-administrativo no qual as políticas públicas seriam produzidas no país. Além dos municípios terem sido alçados à condição de ente federativo, de modo que o federalismo brasileiro passou a dispor de três níveis de governo, a Constituição Federal também expressou a sua preferência para que os municípios fossem protagonistas nessa nova ordem federativa. Historicamente, a União sempre teve um protagonismo muito grande na oferta dos serviços públicos no país e no estabelecimento das prioridades governamentais, ainda que os estados também tenham tido destaque nesse cenário até 1988 (Abrucio, 1998).

Com a Nova República, e mais especificamente com a promulgação da Carta Magna, os preceitos sociais-democratas foram objetivados constitucionalmente, o que representou uma inflexão na trajetória das políticas públicas no país e um direcionamento para garantia de uma cidadania social à população. No entanto, esse movimento começa a ocorrer em um contexto de crise fiscal, no qual a União não dispõe de condições materiais para atender aos objetivos constitucionais por políticas públicas, tampouco os estados e municípios. Neste contexto, torna-se oportuno para a União fomentar um processo

de descentralização das políticas públicas para os entes subnacionais, sobretudo os municípios, ainda que essa descentralização, expressa em termos materiais por meio das transferências intergovernamentais, não fosse suficiente para que esses entes atendessem às altas expectativas por serviços públicos (Franzese & Abrucio, 2013a, 2013b). Por sua vez, o processo de descentralização fiscal foi “acompanhado de centralização de controles e de indução com uso de recursos federais, o que permitiu descentralizar a alocação de recursos e, ao mesmo tempo, centralizar a autoridade sobre o desenho das políticas sociais” (Peres & Santos, 2019, p. 104). Em suma, neste contexto de estabilização macroeconômica e busca pela garantia do financiamento das políticas sociais,

o governo federal transfere a estados e, especialmente, municípios recursos vinculados a programas sociais específicos, com frequência sob a forma de fundos regidos por normas rigorosas de utilização e dispêndio, [...] por meio das quais se dá a provisão de serviços sociais básicos como saúde, educação, assistência social (Almeida, 2005, p. 36).

Por outro lado, a transferência de atribuições aos entes subnacionais após 1988 não foi suficientemente acompanhada da transferência de recursos para que estes atendessem à contento ao processo de implementação das políticas públicas (Grin & Abrucio, 2018). Em um contexto no qual os municípios são assolados por imensas desigualdades de capacidades estatais em diversos setores de políticas públicas (Grin et al., 2021) - de modo que essas desigualdades são expressas entre municípios e entre políticas -, compreender a dinâmica da atenção governamental sobre a descentralização fiscal da União lança luz sobre as prioridades do governo central para tentar garantir condições para que as políticas públicas sejam materializadas no contexto local.

A atenção governamental sobre as políticas públicas é elemento central nas teorias de formação da agenda e de mudanças em políticas públicas (Kingdon, 2003; Baumgartner & Jones, 1993). Estruturadas a partir de um cenário caracterizado pela incerteza, pela racionalidade limitada (Simon, 1977) e pela assimetria no acesso e no processamento da informação (Baumgartner & Jones, 2015; Jones & Baumgartner, 2005), os teóricos dos estudos de agenda entendem que a atenção dos atores e das instituições é um recurso escasso e limitado, sendo, portanto, fator decisivo para a permanência de questões (*issues*) no competitivo processo de priorização de demandas pelos governos. Não podendo considerar todos os problemas sociais ao mesmo tempo, os governos priorizam as questões que serão efetivamente transformadas em políticas públicas, em detrimento de tantas outras questões que ficarão fora da agenda.

De acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado - *Punctuated Equilibrium Theory* (PET) (Baumgartner & Jones, 1993), que relaciona a atenção governamental com a dinâmica das políticas públicas, observando a coexistência entre longos períodos de incrementalismo com momentos de pontuações no equilíbrio, as prioridades governamentais podem ser enxergadas a partir do deslocamento da atenção sobre determinados temas em perspectiva longitudinal. A partir da PET, o acompanhamento e análise da atenção governamental seria capaz de demonstrar dinâmicas de estabilidade, onde o equilíbrio na atenção mantém a imagem e condução de políticas com pequenos ajustes incrementais, mas, também, de evidenciar momentos de grande mudança nos níveis de atenção dos tomadores de decisão, gerando mudanças de grande impacto na dinâmica das políticas públicas analisadas, chamadas de pontuações no equilíbrio (Brasil & Rey, 2022; Capella & Brasil, 2022). Dentre os diversos estudos aplicados que comprovaram a Teoria Geral da Pontuação, a distribuição orçamentária tem sido um dos mais importantes objetos de análise em diversos países (Jones et al., 2009; Baumgartner et al., 2019).

Diante do exposto, os objetivos deste artigo são (i) mapear a atenção governamental a partir das prioridades orçamentárias da descentralização fiscal da União no período entre 2000 e 2023 e (ii) identificar os fatores conjunturais e institucionais que denotam incrementalismo e mudanças pontuais na dinâmica da descentralização fiscal da União. A partir destes dois objetivos busca-se utilizar os instrumentos analíticos e o próprio referencial teórico de *agenda-setting* para compreender o processo de descentralização fiscal do federalismo brasileiro. Considerando que esse processo não é estático e que muitas das suas dinâmicas só podem ser apreendidas em uma perspectiva longitudinal de médio e longo prazo, o arcabouço teórico das teorias de agenda demonstra-se oportuno para ser conjugado com o arcabouço teórico de federalismo, sobretudo o que trata da descentralização, que também é o objeto deste estudo.

De uma perspectiva teórica, o trabalho busca oferecer uma nova abordagem analítica para os estudos de descentralização, de modo que esses possam utilizar os instrumentos e parâmetros analíticos das teorias de *agenda-setting* para compreender os processos de descentralização fiscal. Além disso, argumentamos que o processo de descentralização fiscal é potencialmente mais bem compreendido quando analisado de uma perspectiva global, ou seja, considerando a totalidade dos recursos transferidos para os entes subnacionais e as dinâmicas conjunturais e institucionais que afetam a formulação do orçamento público da União.

Além desta introdução, este artigo é composto por outras três seções. A segunda seção comporta o referencial teórico e aborda a descentralização fiscal do federalismo brasileiro e as teorias de agenda-setting. A terceira seção diz respeito à metodologia e apresenta as escolhas metodológicas, fonte de dados e o processo de codificação das variáveis. A quarta seção apresenta os resultados, que são divididos entre a análise transversal e longitudinal. Por fim, há as considerações finais e referências bibliográficas.

II. Descentralização fiscal do federalismo brasileiro e teoria de *agenda-setting*

A conformação de países federativos a partir do final do século XVIII culminou na constituição de diferentes configurações político-administrativas que estão sob o mesmo prisma do federalismo. Por um lado, as federações podem variar em diferentes dimensões, como em relação às “regras da competição eleitoral, a relação entre legislativo e executivo, a função das cortes, e o lugar dos governos subnacionais na política” (Pierson, 1995, p. 449). Vários autores, tais como Obinger et al. (2005) e Anderson (2009), destacam que federações compartilham uma série de características em comum, como uma constituição escrita rígida, uma Suprema Corte para dirimir conflitos entre os entes federativos, sistema bicameral de representação legislativa e a existência de pelo menos dois níveis de governo. Apesar disso, há outros autores como Soares & Machado (2018), que não consideram elementos como o bicameralismo e a Suprema Corte como condições necessárias para uma federação ser constituída. Destaca-se ainda a existência de pelo menos dois níveis de governo, que são soberanos entre si na medida em que dispõem de autonomia (Stepan, 1999), embora comumente se estabeleça uma relação de interdependência entre os diferentes níveis.

Para alguns teóricos do federalismo o compartilhamento de poder em detrimento da plena centralização é um dos elementos centrais das federações (Obinger et al., 2005), e isso se expressa muito nitidamente no contexto de formação da primeira federação do mundo, os Estados Unidos da América,

quando os Federalistas (Madison, Hamilton & Jay) propõem que as 13 colônias dispusessem de uma unidade em comum, que seria a União, para coordenar os interesses comuns de todas elas sem ameaçar a sua autonomia (Limongi, 2006). Por sua vez, as federações podem ser mais ou menos centralizadas e descentralizadas, a depender de como distribuem poder entre o governo central e os governos subnacionais (Almeida, 2005).

No contexto da redemocratização brasileira, consagrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se no país um novo arranjo federativo, no qual os municípios passaram a ser entes federados autônomos com o mesmo *status* dos estados e da União. A Constituição Federal também cria um ambiente institucional que dá vazão a um processo de descentralização ao longo da década de 1990 (Arretche, 2002). Nesse contexto, havia uma expectativa de que a consolidação democrática seria traduzida pela descentralização (Almeida, 2005), uma vez que é justamente a descentralização que vocaliza os anseios locais e expressa as suas preferências (Sellers et al., 2020). No entanto, segundo Arretche (2012), o que se descentralizou em 1988 foi a implementação das políticas públicas (*policy making*), enquanto o poder decisório de formulação permaneceu centralizado na União (*policy decision making*). Apesar dessa concepção não ser plenamente consensual, ou ainda, haver muitas variações dessa postulação entre diferentes setores de políticas públicas, o fato é que os municípios se tornaram protagonistas nessa nova ordem federativa (Affonso, 1996; Viana et al., 2002; Pinto, 2014). Nesse contexto, é importante ressaltar que federalismo e descentralização são conceitos distintos e o primeiro não culmina necessariamente no segundo, conforme demonstra Arretche (2020) para os casos da América Latina. No caso brasileiro, apesar do país ser federativo e apresentar esforços de descentralização desde os anos 1980, esse processo tem sido muito induzido e controlado pelo governo central, que busca criar critérios nacionais de distribuição e regulação de recursos (Arretche, 2010).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 também marca uma inflexão na trajetória das políticas públicas do país, pois expande o conjunto de políticas sociais que antes era restrito a uma pequena parcela da população, denotando dessa forma a inclusão dos *outsiders* (Arretche, 2018). Assim, a Constituição Cidadã expressa o objetivo de conformar um *Welfare State* social-democrata, nos termos de Esping-Andersen (1991), em detrimento de um modelo conservador, objetivado pela cidadania regulada (Santos, 1987).

A combinação da expansão do *Welfare-State* com o novo arranjo-político administrativo que se conformou no país em 1988 propiciou o engendramento dos sistemas nacionais de políticas públicas (Franzese & Abrucio, 2013), que dizem respeito a um arranjo de governança que objetiva conjugar o esforço dos diferentes entes federativos na produção de políticas públicas. O principal e mais conhecido dos sistemas é o Sistema Único de Saúde (SUS), e que inspira a criação de diversos outros sistemas, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Silva et al., 2023). Por sua vez, os sistemas nacionais também viabilizam o processo de descentralização, uma vez que canalizam os esforços de coordenação federativa da União, que mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 continua sendo protagonista nesse processo de coordenação federativa (Abrucio, 2005; Arretche, 2012). Todavia, nem todos os setores de políticas públicas dispõem de um sistema nacional, o que não é necessariamente uma barreira para o processo de descentralização, que ocorre de diferentes formas nos diferentes setores.

No âmbito da política de saúde a descentralização ocorreu via indução financeira, na qual os municípios que ofertassem um conjunto de políticas defi-

nidos pelo Ministério da Saúde seriam contemplados com recursos financeiros da União. Esse processo de indução foi materializado por meio da edição de Normas Operacionais Básicas (NOBs) pelo Ministério da Saúde, e contou com algumas edições, como as NOBs 01/1991, 01/1992, 01/1993 ([Arretche, 2002](#)). O objetivo desse processo era induzir os municípios a ofertarem serviços de saúde, uma vez que o princípio da descentralização da política previsto na Constituição Federal de 1988 não se materializou de forma automática nesse novo contexto político-administrativo. Apesar do avanço que as sucessivas NOBs promoveram no processo de adesão dos municípios à oferta dos serviços de saúde, foi somente com a NOB 01/1996 que a descentralização foi efetivada e passou a contar com a adesão de quase todos os municípios. Com a edição desta última norma, os municípios passaram a receber recursos antes mesmo de ofertar os serviços de saúde, além disso, criou-se duas modalidades de adesão, a de gestão plena da atenção básica e a da gestão plena do sistema de saúde ([Arretche, 2002](#); [Machado, 2023](#)), além do Piso da Atenção Básica (PAB), que diz respeito a uma modalidade de transferência de recursos da União e 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](#), p. 988-989).

As transferências intergovernamentais da política de assistência social possuem uma construção lógica parecida com o que ocorreu na saúde, o que em alguma medida pode ser explicado pela trajetória das políticas e pelo fato do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ter sido inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) ([Silva et al., 2023](#)). Assim como na saúde, na política de assistência social a União criou mecanismos de indução financeira para que os municípios passassem a ofertar serviços da área, o que não foi eficaz até o final da década de 1990. Em 1998, uma NOB mudou a lógica de realização das transferências, mas não foi totalmente eficaz para a descentralização por privilegiar os municípios que historicamente já ofertavam serviços de assistência social ([Mesquita et al., 2020](#)).

No contexto de criação do SUAS, em 2004, um novo padrão de financiamento introduziu regularidade e finalidade às transferências intergovernamentais ([Mesquita et al., 2020](#)). A regularidade se expressa por meio de repasses contínuos, e a finalidade se expressa por meio dos pisos, nos quais as transferências se dariam a partir dos serviços assistenciais ofertados pelos municípios. Por sua vez, os pisos são definidos por nível de complexidade, que pode ser básico ou especial, e fixo ou variável (como na saúde), de modo que o fixo se destina a estruturação dos serviços, e o variável visa atender a especificidades contextuais. Além destes critérios, outros também passam a balizar as transferências realizadas aos municípios, como “diversidades regionais e territoriais, porte dos municípios, e tipo e nível de complexidade dos serviços, conforme deliberações da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) a partir de propostas apresentadas pelo governo federal” ([Mesquita et al., 2020](#), p. 188-189). Em 2012, as transferências passaram a ser realizadas por bloco de financiamento, dando assim maior autonomia aos municípios na alocação dos recursos entre os diferentes tipos de serviços de um mesmo nível de complexidade. E na sequência introduziu-se novos mecanismos de repasse a partir de critérios de qualidade de gestão, que passaram a ser mensurados por meio do Índice de Gestão Descentralizado do SUAS (IGD-SUAS) ([Mesquita et al., 2020](#)).

No âmbito da política educacional, que não conta com um sistema nacional, a descentralização da oferta da política se deu por meio de um movimento de coordenação da União que instituiu o Fundef, em 1996. 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). A expansão da oferta de matrículas no ensino fundamental se deu em maior medida por parte dos municípios, que além de criarem 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).

Ainda no âmbito do Fundef, a União ficou responsável por contribuir com o financiamento do ensino fundamental por meio de uma complementação aos fundos que não atingissem um valor mínimo por aluno definido pela própria União, mas na prática esse valor era tão defasado que a sua contribuição para os fundos mais necessitados era praticamente residual (Vazquez, 2005; Pinto, 2014).

Com a expiração do Fundef em 2006, a Emenda Constitucional n° 53 criou o Fundeb no mesmo ano, que o substituiu. No âmbito da nova política, 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).

Com a expiração do Fundeb em 2020, o Novo Fundeb é aprovado no mesmo ano por meio da Emenda Constitucional n° 108, e tem como uma das principais diferenças em relação à política anterior a garantia da sua perenidade, ou seja, o Novo Fundeb agora é permanente. 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%, além de ter criado novos critérios para a distribuição desses recursos, como a consideração da arrecadação dos impostos municipais para a distribuição de parte dos recursos da complementação (Peres et al., 2020).

Apesar das políticas de saúde, assistência social e educação estarem quase sempre no centro do debate que trata da descentralização fiscal no Brasil - em grande medida pelo fato de serem as políticas contempladas com o maior volume de recursos (em 2023, foram transferidos cerca de 100 bilhões de reais para os setores de saúde e educação, e cerca de 10 bilhões de reais para a assistência social) -, elas não são as únicas contempladas com recursos de transferências federais, tanto no âmbito dos estados quanto no âmbito dos municípios. Por sua vez, o processo de descentralização fiscal dos recursos federais não é estático, ou seja, ele varia temporalmente em função de fatores conjunturais e institucionais, e por dinâmicas particulares do próprio orçamento federal que denotam diferentes níveis de atenção governamental em suas prioridades com a descentralização fiscal sobre diferentes setores de políticas públicas. Neste sentido, os fatores conjunturais e estruturais, assim como as prioridades da União, que afetam o nível da atenção governamental da União sobre as diferentes políticas públicas em nível federal (Brasil et al., 2023), tendem a afetar também as dinâmicas da descentralização fiscal no federalismo brasileiro. Além disso, deve-se considerar ainda que o orçamento

público é limitado, de modo que quase invariavelmente o conflito alocativo entre as diferentes políticas prioriza algum setor em detrimento de outro.

É, portanto, a partir da perspectiva teórica e metodológica dos estudos de *agenda-setting*, que este trabalho busca analisar a dinâmica das prioridades governamentais observadas a partir da descentralização fiscal da União no período de 2000 a 2023. Um dos pilares estruturantes do campo de agenda governamental considera a existência de diversas limitações no processo pré-decisório e que influenciam o reconhecimento, seleção e atuação dos governos sobre os problemas sociais (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2016). Para além das limitações de recursos, sejam eles financeiros ou humanos, limitações legais e institucionais que balizam a atuação dos tomadores de decisão, esses operam em uma lógica de racionalidade limitada (Simon, 1977), na qual os atores e as instituições não conseguem reconhecer e lidar com todos os problemas ao mesmo tempo, nem mesmo propor soluções ou alternativas a todos os problemas, ao mesmo tempo. A capacidade de reconhecer, formular e solucionar problemas via políticas públicas, é, portanto, limitada. Nesse cenário complexo, marcado pelo alto conflito de interesses e pelos recursos limitados, os governos operam em um processo de escolhas e de hierarquização de demandas, privilegiando determinadas questões em detrimento de tantas outras que acabam ficando fora da agenda, ou ocupando um lugar às sombras das prioridades governamentais.

Kingdon (2003), resgatando e ampliando as ideias seminais de Cobb & Elder (1971, 1972), subdivide o processo de formação da agenda em diferentes estágios (agenda universal, agenda sistêmica, agenda governamental e agenda decisória) (Capella, 2007, 2022; Brasil, 2017) demonstrando a existência de um competitivo processo pelo qual cada questão (*issue*) deverá passar até ser efetivamente formulada e desenhada como uma política pública. Ou seja, entre o reconhecimento de uma questão qualquer da sociedade como sendo um problema, até a construção social e defesa desse problema em um problema público e que demanda a imediata atuação do Estado, muitas questões perdem prioridade e são descartadas, ficando fora da agenda. Nesse processo de definição de agenda e de mudanças em políticas públicas, uma variável é destacada por diversos autores do campo: a atenção governamental (Kingdon, 2003; Baumgartner & Jones, 1993).

É a variação da atenção às distintas políticas pelos atores visíveis (Kingdon, 2003) que faz com que determinados temas avancem entre as distintas agendas até a agenda decisória ou se percam no processo e nunca sejam efetivamente agendados. Como também a atenção e o processamento da informação (Jones & Baumgartner, 2005, 2012) são os responsáveis pela manutenção das políticas, com mudanças incrementais, ou pela ruptura de monopólios de políticas públicas que promovem mudanças rápidas e de grande impacto. Essa constatação sobre a relevância da atenção e das prioridades dos tomadores de decisão no processo de agendamento e de mudança em políticas públicas foi instrumentalizada por Baumgartner & Jones (1993) para testar e corroborar a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Por meio da seleção e construção de indicadores de atenção governamental, os autores construíram grandes bancos de dados ao longo do tempo nos quais demonstraram os padrões de estabilidade, mudanças incrementais e de mudanças de grande impacto na dinâmica das políticas públicas nos Estados Unidos (Baumgartner & Jones, 1993; Capella et al., 2015). O projeto dos autores estadunidenses, conhecido como *Policy Agendas Project*, selecionou diferentes dados oriundos de falas e discursos presidenciais (agenda simbólica), dados normativos, como leis e decretos, dados da cobertura midiática e

dados orçamentários para testar, em diversas políticas setoriais e em diferentes espaços institucionais, a teoria da mudança explicitada pelo Equilíbrio Pontuado. Todos esses documentos foram igualmente codificados e transformados em bancos de dados que demonstram a dinâmica da atenção governamental sobre 21 tipos de políticas setoriais.

A análise dos dados orçamentários, em especial, constitui uma das principais evidências apresentadas pelos autores em *The Politics of Attention* (Jones & Baumgartner, 2005). Nessa análise, Baumgartner & Jones analisam o padrão de distribuições setoriais percentuais do orçamento americano entre 1948 e 2003 para 21 tipos diferentes de políticas. Os principais achados dos autores que se relacionam com a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstram que diversos programas foram modificados ao longo do tempo, ganhando ou perdendo percentual do orçamento, de forma incremental. No entanto, ao longo de mais de cinco décadas, os autores também chamaram a atenção para momentos de grande mudança na destinação orçamentária estadunidense, com crescimento expressivo de três ou quatro vezes os valores médios de um determinado setor (Baumgartner & Jones, 1993, p. 112). Avançando para análises orçamentárias em perspectiva internacional e comparadas, Jones et al. (2009) analisaram o processo de destinação orçamentária em sete democracias, chegando à mesma conclusão de coexistência entre momentos de incrementalismo e momentos de grandes mudanças. Todos esses documentos foram igualmente codificados de acordo com o tipo de política setorial e transformados em bancos de dados que demonstram a dinâmica da atenção governamental sobre 21 tipos de políticas setoriais.

No Brasil, Brasil et al. (2023), realizaram a mesma análise orçamentária e com as mesmas estratégias metodológicas, o que inclui o uso dos 21 tipos de políticas setoriais, para o período de 2000 a 2021, e observaram a prevalência de incrementalismo com indícios de pontuação. A análise da governança orçamentária no Brasil também mostrou uma tendência a processos incrementais nas despesas, podendo, porém, sofrer alterações externas, dadas por crises econômicas ou mudanças institucionais, como apontado em Peres (2022) para os casos de São Paulo e Londres. No âmbito federal, as pontuações também são observadas nos trabalhos de Carvalho (2018) e Silvestre et al. (2021).

Diante destas considerações, compreender o processo de descentralização fiscal dos recursos da União para os estados e municípios a partir da distribuição da atenção governamental entre diferentes setores, de uma perspectiva longitudinal de longo prazo e considerando a totalidade de recursos transferidos por setor de políticas públicas é tempestivo para lançar luz sobre este processo que afeta diretamente a produção de políticas públicas no contexto federativo brasileiro.

III. Metodologia

O trabalho emprega métodos qualitativos e quantitativos condizentes com a literatura internacional atual para análise de dados. O método qualitativo utilizado diz respeito à análise de conteúdo, a partir da qual realizam-se codificações pré-determinadas dos conteúdos de interesse, que neste trabalho são as classificações orçamentárias das transferências intergovernamentais. Já o método quantitativo diz respeito à formulação de bancos de dados dos conteúdos orçamentários codificados e às suas respectivas análises quantitativas.

Com o intuito de subsidiar a análise da agenda governamental de diversos países sob um mesmo prisma metodológico que possibilitasse análises comparadas internacionalmente, foi formulado um *codebook* com 21 setores de políticas públicas (vide [Quadro 1](#)). A partir destes 21 códigos, que correspondem a diferentes políticas setoriais, diferentes instrumentos e objetos, como discursos, legislações, orçamento, dentre outros, podem ser analisados sob um mesmo enquadramento analítico.

No âmbito deste artigo, foram codificadas as transferências intergovernamentais da União a partir das suas classificações por função e subfunção. A escolha desses dois níveis de classificação expressa a busca pela precisão na identificação do setor de políticas públicas a que a transferência intergovernamental diz respeito. A partir de um processo de codificação prévio de 814 combinações de função e subfunção, procedeu-se com a atribuição de um dos 21 códigos do *codebook* ([Quadro 1](#)) às transferências intergovernamentais da União para os estados e municípios.

Os dados das transferências intergovernamentais foram obtidos do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para os anos de 2000 a 2023, e dizem respeito à dotação inicial do orçamento aprovado (LOA) em cada um dos anos. A escolha desse período justifica-se pela disponibilidade de dados, sendo esta a série histórica mais longa para os dados utilizados neste trabalho. Destaca-se, ainda, que no âmbito dos dados selecionados no SIOP, foram excluídas as categorias econômicas referentes às “despesas de juros e encargos da dívida” e “amortização da dívida”, por não se tratar de despesas

Quadro 1 - Classificação do *codebook* brasileiro quanto às políticas setoriais

Código	Política setorial
1	Macroeconomia
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias
3	Saúde
4	Agricultura, pecuária e pesca
5	Trabalho, emprego e previdência
6	Educação
7	Meio-ambiente
8	Energia
9	Imigração e refugiados
10	Transportes
12	Judiciário, justiça, crimes e violência
13	Políticas sociais
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra
17	Ciência, tecnologia e comunicações
18	Comércio exterior, importações e exportações
19	Relações internacionais e política externa
20	Governo e administração pública
21	Território e recursos naturais
23	Cultura, esporte e lazer

Fonte: [Bevan, 2019](#).

com políticas setoriais. Além disso, destaca-se que as modalidades de aplicação selecionadas no SIOP para extração dos dados correspondentes às transferências intergovernamentais foram: “30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal, 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo, 35 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei C, 36 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 1; 40 - Transferências a Municípios, 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo, 45 - Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141”.

Após o processo de codificação, os 21 códigos foram somados para cada um dos anos, de modo que se conformou uma matriz com 21 linhas, correspondentes a cada um dos setores de políticas públicas, e 23 colunas, correspondentes a cada um dos anos. Em conformidade com a metodologia empregada por diversos estudos internacionais, a atenção governamental das políticas setoriais é mensurada a partir da sua participação percentual no total das políticas setoriais. Deste modo, a partir do total das transferências intergovernamentais, foi calculada a participação de cada um dos setores de políticas públicas (21 códigos) no total da soma de todos os setores, que corresponde ao total das transferências intergovernamentais para cada um dos anos. Deve-se destacar ainda que essas análises foram realizadas de três formas: considerando o total das transferências intergovernamentais da União para os entes subnacionais; as transferências intergovernamentais da União para os estados; e as transferências intergovernamentais da União para os municípios.

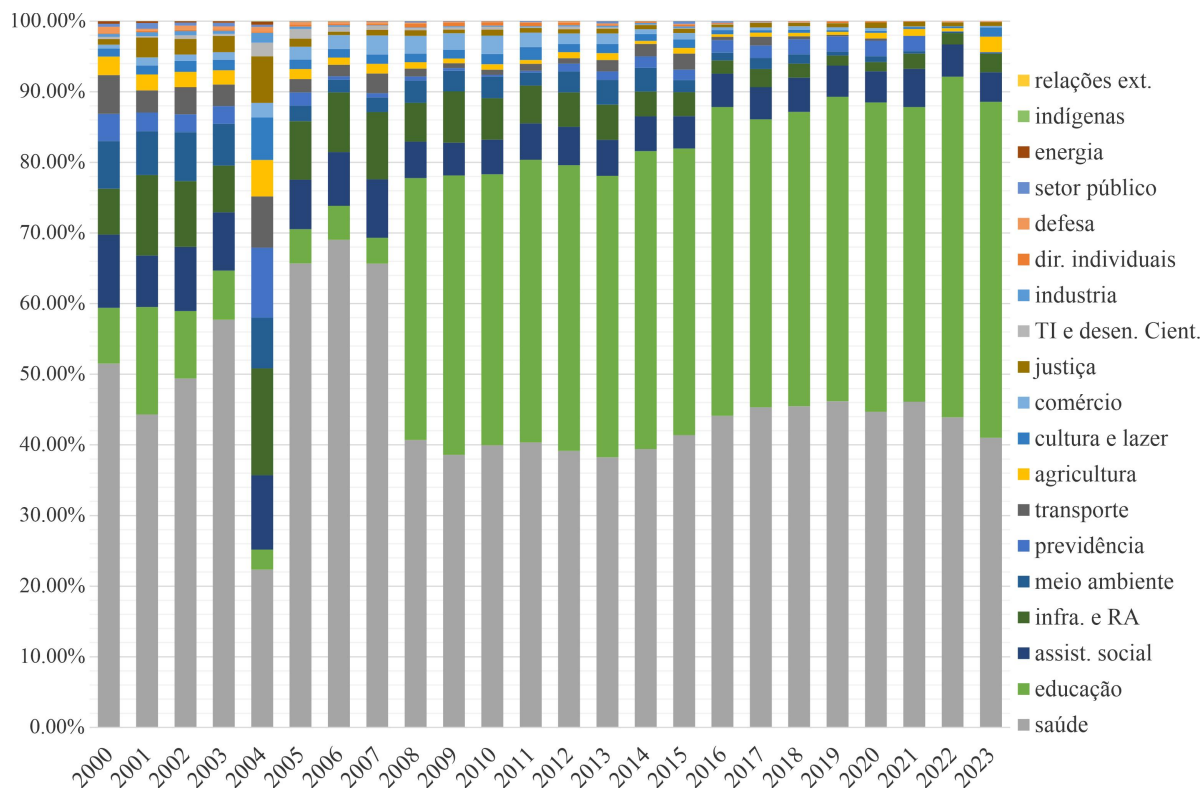
IV. Resultados

A primeira parte da apresentação dos resultados consiste em uma análise transversal de todos os setores de políticas públicas conjuntamente. Nesta apresentação é possível identificar quais são os setores que possuem a maior participação no total de recursos transferidos da União para estados e municípios conjuntamente e estratificadamente, em cada um dos anos entre 2000 e 2023. Já a segunda parte de apresentação dos resultados objetiva realizar esta análise de uma perspectiva longitudinal, agrupando os diferentes setores de políticas públicas por nível de atenção que recebem (alta, média, baixa e baixíssima atenção) e por nível de governo (estadual ou municipal).

IV.1. Atenção orçamentária da descentralização fiscal da União

O [Gráfico 1](#) apresenta a atenção orçamentária dos recursos transferidos da União para os entes subnacionais. Observa-se que, em média, as políticas sociais de saúde, educação e assistência social são as que recebem a maior atenção orçamentária do período, embora estes níveis de atenção variem no período analisado. Esta constatação reflete os objetivos constitucionais de descentralização das políticas sociais, sobretudo a política de saúde, que possui como uma das diretrizes constitucionais a descentralização ([Brasil, 1988](#), art. 198). Todavia, categorias como infraestrutura e reforma agrária, meio ambiente, previdência e transporte também demonstram uma relevante atenção orçamentária no conjunto das transferências intergovernamentais realizadas pelo governo central, ainda que não disponham de transferências constitucionais ou correntes realizadas de forma estável.

Gráfico 1 - Atenção orçamentária da descentralização fiscal das políticas setoriais da União entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Apesar das variações no nível de atenção das diferentes políticas em cada um dos anos, é possível observar que, conjuntamente, as políticas de saúde e educação concentram o maior nível de atenção orçamentária de todo o período, sendo superior à 60% em todos os anos (exceto 2000, 2002 e 2004), passando de 80% em 2014 e chegando ao patamar máximo de 90% no ano de 2022. Ambas as políticas possuem vinculação orçamentária no nível federal, o que as protege do conflito distributivo em relação às outras políticas (Rezende, 2015), embora deva-se considerar que enquanto a política de educação possui vinculação de 18% da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento de ensino desde 1988, a vinculação para a área da saúde no âmbito da União data do ano 2000 (EC n° 29/2000), e inicialmente estava atrelada aos gastos realizados no ano anterior somado à variação percentual do PIB.

Até o ano de 2007 a saúde é a área com maior nível de atenção orçamentária em relação às outras políticas, sendo expressivamente superior inclusive à política educacional. Isso ocorre porque apesar da educação contar com vinculação de recursos desde 1988, ela não dispunha de nenhum mecanismo que assegurasse que os seus recursos fossem transferidos para estados e municípios, uma vez que a complementação de recursos ao Fundef não era efetiva neste propósito (Vazquez, 2005). A situação se altera em 2008, pois no final do ano de 2006 o Fundeb foi instituído (EC n° 53/2006), estabelecendo um percentual de 10% de complementação de recursos da União ao fundo, e que deveria ser repassado aos estados e municípios (Peres, 2016). Como pode ser observado graficamente, essa mudança no modelo de financiamento da educação elevou o nível da atenção orçamentária dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais nesse setor, e por outro lado diminuiu o nível da atenção orçamentária das transferências realizadas para a política de saúde. A

elevação da atenção orçamentária da educação também é observada por aplicações superiores ao mínimo constitucional a partir de 2006, e a partir de 2011 há o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que desconsiderava parte das receitas da União para fins de vinculação (Peres & Santos, 2019). Apesar destes mecanismos estarem mais diretamente relacionados ao orçamento total da União, eles também afetam as suas transferências inter-governamentais.

A relativa estabilidade no nível de atenção orçamentária das políticas de saúde e educação (individualmente e conjuntamente) de 2008 a 2013 pode ser atribuída à vinculação de recursos de ambas as áreas e no caso da educação à complementação de recursos da União ao Fundeb (ver Anexo 4 on-line²). A partir de 2014, o nível de atenção orçamentária dessas áreas começa a aumentar, mas o aumento mais expressivo ocorre em 2016, uma vez que a vigência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) termina em dezembro de 2015, de modo que no ano seguinte a vinculação de recursos para a área da educação, cuja vinculação é pautada por um percentual das receitas, passou a contar com um montante maior de recursos, o que aumenta a disponibilidade do volume de recursos que pode ser transferido aos estados e municípios, afetando assim o nível de atenção orçamentária da educação.

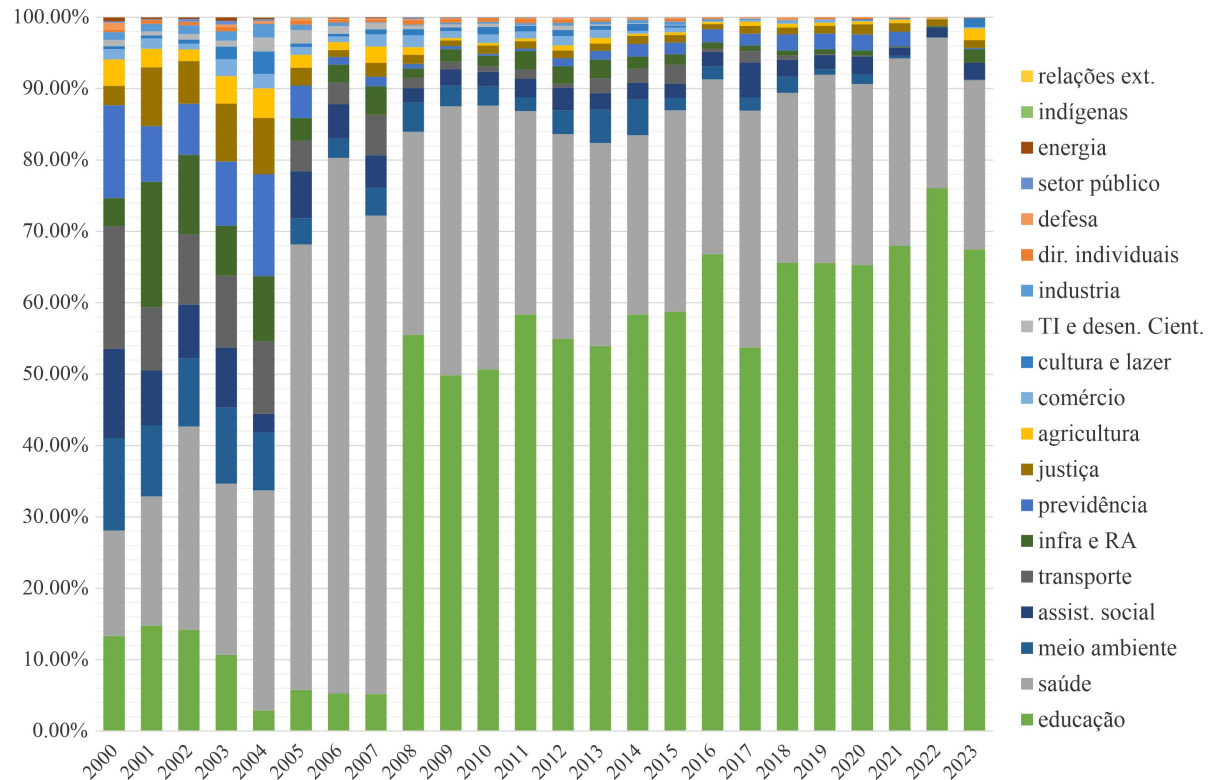
Com a aprovação da emenda constitucional do teto de gastos em 2016 (EC n° 95/2016), a União estabeleceu o congelamento das suas despesas primárias reais por um período de 20 anos. Além disso, acabou com a vinculação de receitas das áreas de saúde e educação ao fixar o piso de ambas as áreas no montante gasto no ano de 2017 (neste ano manteve-se a regra de vinculação anterior) (Rossi & Dweck, 2016; Bassi, 2018). Para a área da saúde, antecipou para o ano de 2017 os 15% de vinculação de impostos previstos na emenda constitucional n° 86/2015 e, para a área da educação, tirou do cômputo dos gastos do teto as despesas relativas à complementação da União ao Fundeb. Esses mecanismos garantiram às políticas de saúde e educação a manutenção do seu alto nível de atenção orçamentária em relação às demais políticas, que perderam espaço na participação total das transferências nesse contexto - uma vez que dizem respeito às despesas primárias e são contabilizadas no cômputo do teto de gastos -, como pode ser observado no Gráfico 1.

A análise da atenção orçamentária da descentralização fiscal para os entes subnacionais é muito importante para indicar determinadas tendências desse processo e quais são as áreas mais priorizadas. No entanto, esse processo ocorre de forma particular para cada um dos níveis subnacionais. Como é ilustrado no Gráfico 2, em relação às transferências realizadas para os estados, os setores que, em média, possuem o maior nível de atenção orçamentária são educação, saúde, meio ambiente e assistência social, diferentemente do que pode ser observado no Gráfico 1, que trata de todas as transferências.

Todavia, deve-se ressaltar que o aumento da atenção orçamentária das transferências de recursos para a política educacional a partir de 2008 em virtude do Fundeb não diz respeito necessariamente aos recursos que serão executados pelos governos estaduais, uma vez que os municípios são os principais ofertantes dos serviços de educação básica (Gomes, 2009). Assim, pode-se presumir que esse aumento da atenção orçamentária da educação a partir de 2008 deve-se ao fato de que os recursos da complementação da União ao Fundeb são transferidos inicialmente para os fundos estaduais, que posteriormente os distribuem entre as suas respectivas redes de ensino (estadual e municipais).

² Anexo on-line disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/YNPH8>, consultado em 23/07/2024.

Gráfico 2 - Atenção orçamentária da descentralização fiscal das políticas setoriais para os estados entre 2000 e 2023



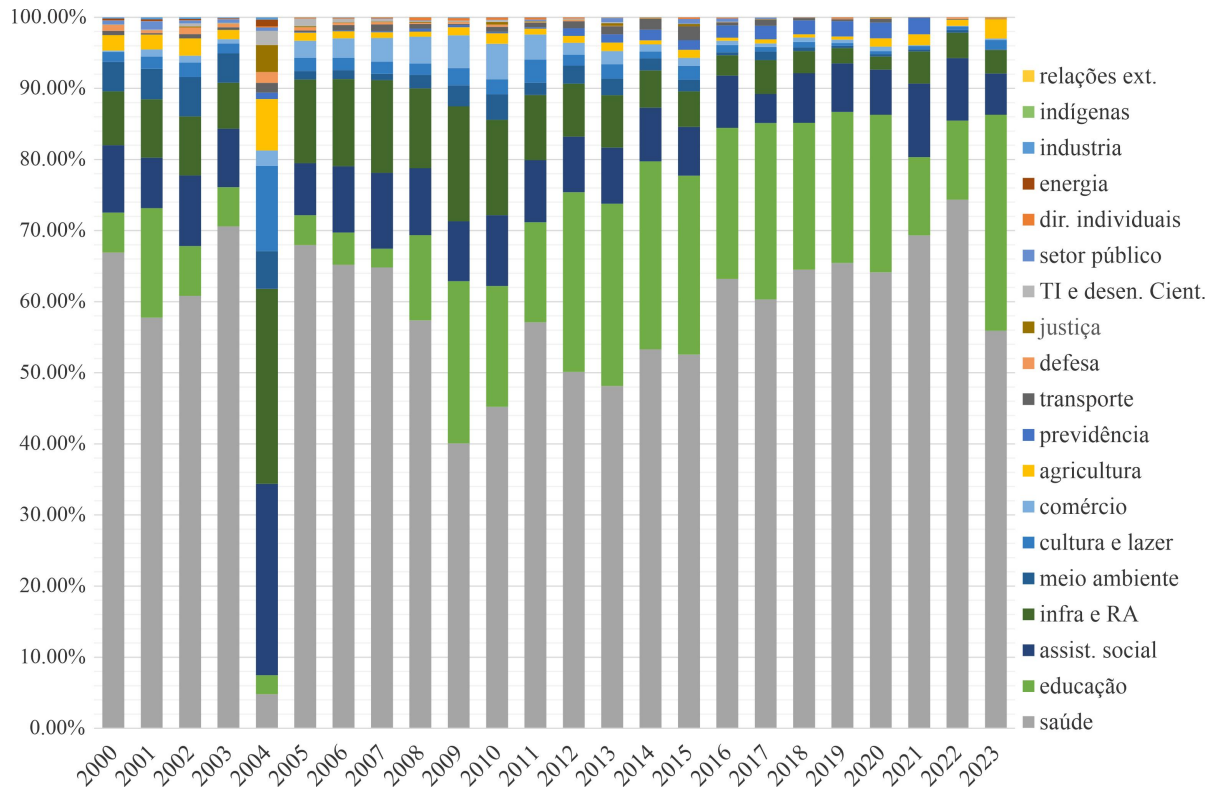
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Já o perfil da atenção orçamentária da descentralização fiscal para os municípios é mais semelhante ao perfil da descentralização global, conforme pode ser observado no [Gráfico 3](#) adiante, uma vez que as cinco áreas com maior nível de atenção são as mesmas para ambos os casos: saúde, educação, assistência social, infraestrutura e reforma agrária e meio ambiente. Em alguma medida, essa similitude reflete a preferência constitucional de que a descentralização preconizada pela Constituição Federal fosse realizada com foco nos municípios, que passaram a ter um maior protagonismo na implementação das políticas públicas no contexto das reformas dos programas sociais da década de 1990 ([Arretche, 2002](#)). É possível identificar, ainda, que o conjunto de políticas setoriais que não são de saúde e educação possui maior espaço na participação dos recursos transferidos em relação ao que ocorre nas transferências realizadas para os estados, que a partir de 2008 tem cada vez mais reduzida a participação dos setores que não são de saúde e educação no conjunto das transferências intergovernamentais.

IV.2. Prioridades e dinâmicas da descentralização fiscal da União para os estados

A análise longitudinal do nível de atenção orçamentárias da descentralização fiscal para os estados foi dividida entre as políticas de alta atenção: ocorrência de atenção orçamentária acima de 20%; média atenção: ocorrência de atenção orçamentária acima de 10%; baixa atenção: ocorrência de atenção orçamentária acima de 2%; e baixíssima atenção: ocorrência de atenção orçamentária abaixo de 2%.

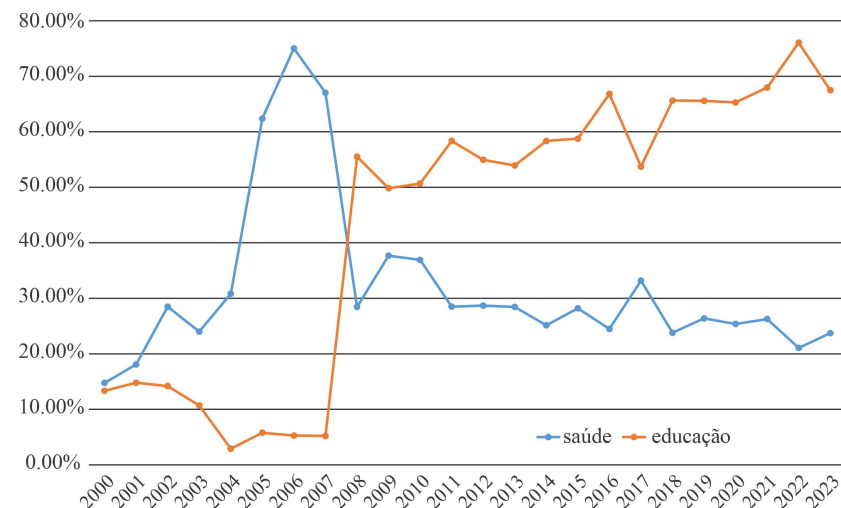
Gráfico 3 - Atenção orçamentária da descentralização fiscal das políticas setoriais para os municípios entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

No âmbito das transferências intergovernamentais para os estados, as políticas de alta atenção orçamentária são de saúde e educação, sendo que até o ano de 2007 a saúde era a política com maior nível de atenção orçamentária e, a partir de 2008, essa posição passa a ser da política educacional, como pode ser constatado no [Gráfico 4](#) adiante. A partir desse ano é possível identificar que existe um nível de simetria entre os movimentos de atenção orçamentária

Gráfico 4 - Políticas setoriais com alta atenção orçamentária de descentralização fiscal para os estados entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

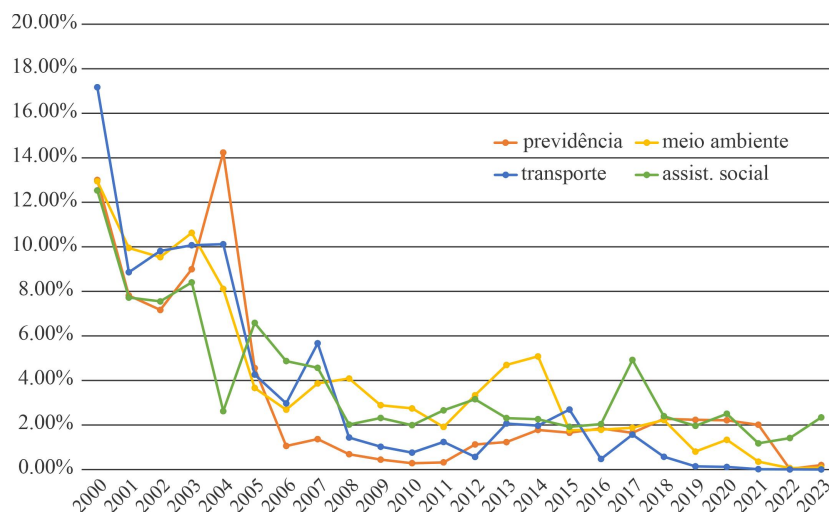
de ambas as políticas, de modo que o aumento da atenção orçamentária da educação diminui a da saúde, e o aumento do nível de atenção da saúde diminui o da educação. Apesar dos indicadores analisados não serem suficientes para inferir causalidade entre ambos os fenômenos, há indícios de que existe um *trade off* entre a priorização da descentralização fiscal das políticas de saúde e educação para os estados.

No conjunto de políticas com nível médio de atenção orçamentária de descentralização fiscal encontra-se as políticas de previdência, meio ambiente, transporte e assistência social. O Gráfico 5 indica que todas elas tiveram uma queda abrupta no seu nível de atenção orçamentária de 2000 a 2006, que pode ser atribuída ao crescimento expressivo da atenção da política de saúde no mesmo período. Após 2006, os níveis de atenção variam incrementalmente na maior parte do intervalo, até que, em 2022, as políticas de previdência, meio ambiente e transporte chegaram a um patamar quase nulo de atenção orçamentária, enquanto a política de assistência social encontra-se em um nível baixíssimo de atenção orçamentária.

As políticas setoriais que compõem o grupo de políticas com baixa atenção orçamentária são agricultura, justiça, comércio, cultura e lazer, apresentadas no Gráfico 6 adiante. Até o ano de 2007 todas essas políticas apresentam indicio de pontuação, ou seja, mudanças muito expressivas no seu nível de atenção orçamentária em relação ao ano anterior. A partir do ano de 2008, mesmo ano em que a política educacional teve um crescimento muito expressivo no seu nível de atenção em virtude do Fundeb, as quatro políticas com baixo nível de atenção orçamentária até então passam a dispor de um baixíssimo nível de atenção orçamentária, até que a agricultura, o comércio, a cultura e lazer chegam a um patamar nulo de prioridade em 2022, que cresce em 2023.

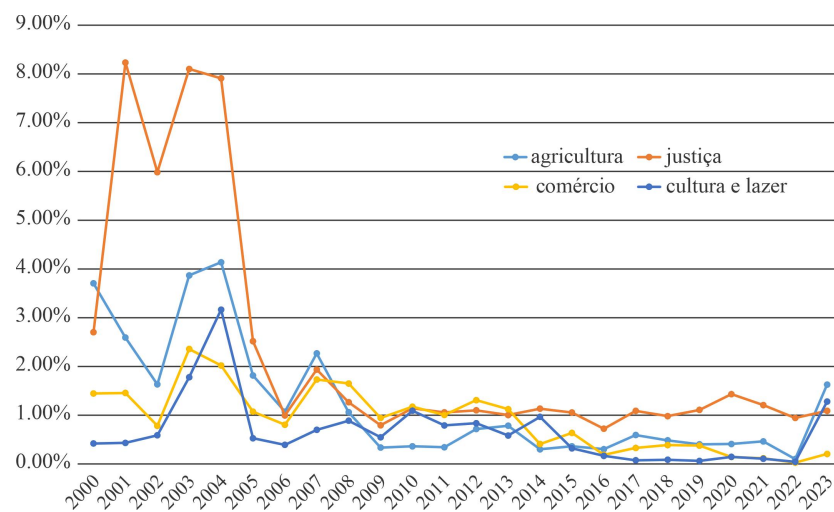
Por fim, as políticas setoriais de baixíssima atenção contemplam o maior grupo, correspondente a um total de oito. Conforme pode ser observado no Gráfico 7, a oscilação do nível de atenção orçamentária dessas políticas é maior do que o nível de oscilação das políticas dos demais grupos, indicando que aquelas de baixíssima atenção orçamentária são mais sensíveis à oscilação do que as demais. Nesse grupo de atenção orçamentária, as políticas que menos se destacam na maior parte do período são a de relações exteriores,

Gráfico 5 - Políticas setoriais com média atenção orçamentária de descentralização fiscal para os estados entre 2000 e 2023



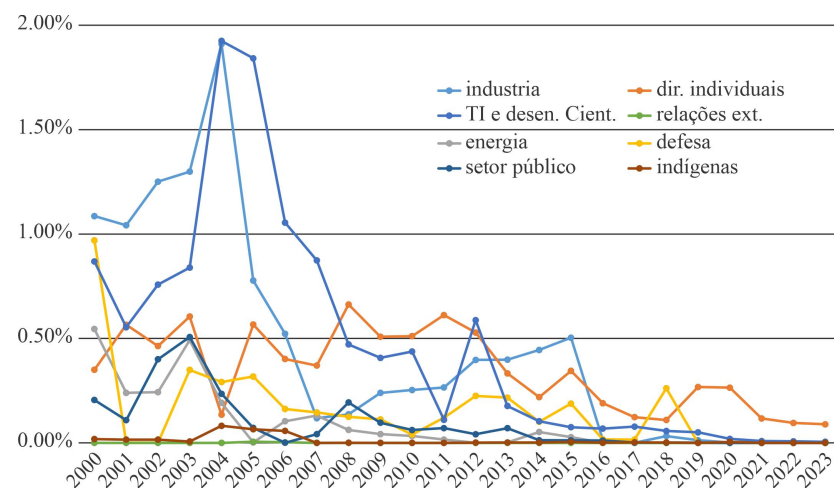
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Gráfico 6 - Políticas setoriais com baixa atenção orçamentária de descentralização fiscal para os estados entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Gráfico 7 - Políticas setoriais com baixíssima atenção orçamentária de descentralização fiscal para os estados entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

indígena e de energia, o que indica a incipiência do papel dos estados na promoção dessas políticas a partir das transferências realizadas pelo governo central. Por outro lado, os setores de políticas públicas que se destacam neste conjunto de políticas são a de indústria e tecnologia da informação e de desenvolvimento científico, embora apresentem queda vertiginosa a partir de 2004.

IV.3. Prioridades e dinâmicas da descentralização fiscal da União para os municípios

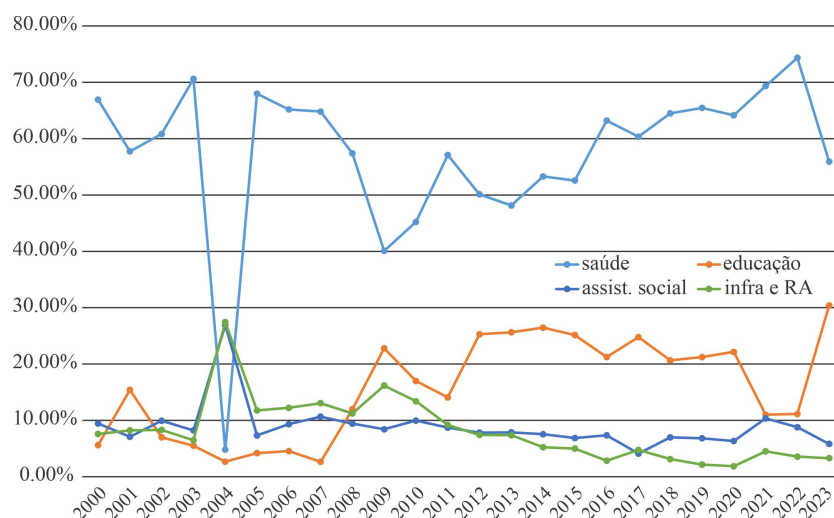
A análise longitudinal do nível de atenção orçamentária da descentralização fiscal para os municípios foi agrupada em três conjuntos de políticas setoriais, segundo os mesmos parâmetros do agrupamento realizado para os estados, destacando-se a inexistência de um grupo com prevalência de média atenção orçamentária.

No conjunto de políticas com alta e média atenção orçamentária destacam-se as políticas de saúde, educação, assistência social, de infraestrutura e reforma agrária, embora as duas últimas superem o patamar de 10% de atenção apenas no ano de 2004, conforme pode ser observado no [Gráfico 8](#). A política de saúde é a que possui o maior nível de atenção em todo o período, exceto no ano de 2004. Apesar de ter uma queda progressiva entre 2005 e 2009, a atenção orçamentária para a saúde oscila nos anos seguintes com tendências de crescimento, até alcançar o patamar máximo no ano de 2022, superando 70% de atenção. Destaca-se ainda que nos anos de 2021 e 2022, no contexto da pandemia de Covid-19, a atenção orçamentária para a saúde foi a maior em todo o período analisado, sendo que em 2021 foi menor apenas que no ano de 2003. Deve-se destacar ainda que a atenção orçamentária da descentralização fiscal da política de saúde não cresceu no ano de 2020, pois, em 2019, quando a LOA desse ano foi elaborada, ainda não existia a perspectiva da existência de uma crise sanitária.

Assim como no caso dos estados, no âmbito dos municípios também há um indício de que existe um *trade off* entre a descentralização fiscal das políticas de saúde e educação a partir de 2008, embora essa assimetria seja menos notória do que no caso dos estados. Já as políticas de assistência social e infraestrutura apresentam maior prevalência de incrementalismo, sendo que um dos únicos indícios de pontuação ocorreu no ano de 2004, mesmo ano em que a política de saúde apresentou uma queda brusca em seu nível de atenção. A partir de 2011 ambas as políticas se encontram no patamar de baixa atenção orçamentária.

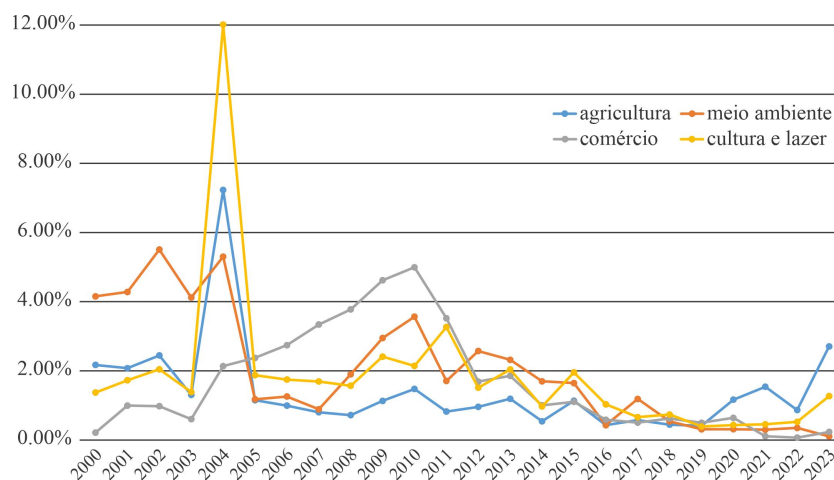
As políticas de baixa atenção orçamentária da descentralização fiscal para os municípios são: meio ambiente, agricultura, comércio, cultura e lazer, sendo que as três últimas são as mesmas também para os estados. As quatro políticas de baixa atenção apresentam um indício de pontuação no ano de 2004, mesmo ano em que a saúde apresenta uma queda expressiva em seu nível de atenção orçamentária, indicando assim que a queda da atenção da saúde representou um aumento na atenção de diversas outras políticas, em especial as de baixa atenção. Apesar das diversas oscilações que ocorreram nos anos seguintes, em 2015 as quatro políticas projetadas no [Gráfico 9](#) chegam ao patamar de

Gráfico 8 - Políticas setoriais com alta e média atenção orçamentária de descentralização fiscal para os municípios entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Gráfico 9 - Políticas setoriais com baixa atenção orçamentária de descentralização fiscal para os municípios entre 2000 e 2023

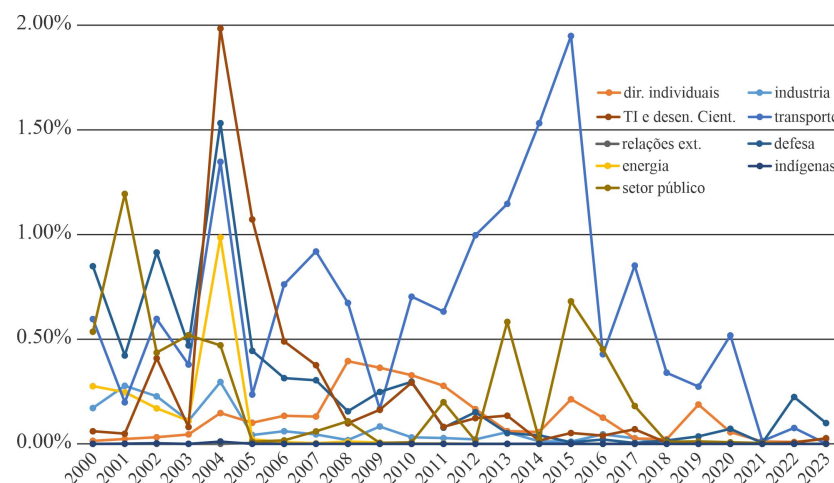


Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

baixíssima atenção, ou seja, inferior à 2%. A partir de 2016 essa queda é ainda mais acentuada, uma vez que sob a vigência do Teto de Gastos as despesas primárias discricionárias tendem a perder espaço no orçamento da União em detrimento das despesas primárias obrigatórias. No entanto, mesmo sob essas condições, as transferências voltadas à agricultura apresentam um crescimento em 2020, e a partir desse ano se destaca entre as demais, expressando assim a prioridade orçamentária dessa política conferida ao governo eleito em 2018 e que, em 2019, elaborou o primeiro orçamento do mandato, para ser executado em 2020.

Assim como na descentralização fiscal para os estados, o conjunto de políticas com baixíssima atenção da descentralização fiscal para os municípios é muito volúvel e concentra a maior quantidade de políticas setoriais, equivalente a um total de nove, cujos níveis de atenção e trajetória são apresentados no Gráfico 10. Essa alta sensibilidade pode ser atribuída ao baixo montante de recursos transferidos para essas políticas, de modo que o aumento ou queda

Gráfico 10 - Políticas setoriais com baixíssima atenção orçamentária de descentralização fiscal para os municípios entre 2000 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

desses valores, ainda que inexpressivos, alterem significativamente a sua participação no total de recursos transferidos para o respectivo nível de governo. Deve-se destacar ainda que, a partir de 2006, apenas duas das nove políticas setoriais foram contempladas com mais do que 0,5% das transferências totais realizadas para os municípios, demonstrando assim que esse conjunto de políticas não é uma prioridade da descentralização fiscal da União para os municípios.

V. Considerações finais

O artigo buscou mapear a atenção governamental das prioridades orçamentárias da descentralização fiscal da União no período de 2000 a 2023. Os resultados demonstram que as políticas de saúde e educação estão no cerne das prioridades governamentais quanto à descentralização fiscal para os entes subnacionais, representando mais de 60% das transferências intergovernamentais em quase todo o período analisado, chegando a superar o patamar de 90% no ano de 2022. Todavia, políticas como de assistência social, de infraestrutura e de meio ambiente também ocuparam um espaço de destaque no conjunto das transferências intergovernamentais, de modo que, junto com a de saúde e de educação, detém mais de 90% das transferências intergovernamentais em todo o período (exceto em 2004), e em 2022 ultrapassaram o patamar de 98%.

No entanto, a atenção governamental das prioridades orçamentárias da descentralização fiscal são diferentes para estados e municípios, embora saúde e educação continuem figurando entre as principais prioridades para ambos os níveis de governo, ainda que a de saúde seja a prioridade da descentralização para os municípios e a de educação para os estados (com a ressalva de que os estados não são os principais implementadores da política educacional básica e que isso se deve a especificidades das transferências realizadas via Fundeb).

À luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado, é possível identificar que a atenção governamental das prioridades orçamentárias da descentralização fiscal da União é permeada pela prevalência de incrementalismo com indícios de pontuação (a utilização do termo “indício” justifica-se pela ausência de definição de parâmetros do que pode ser considerado uma pontuação em termos numéricos neste artigo). No entanto, essa regularidade pode ser mais bem observada quando se analisa o conjunto das transferências intergovernamentais, sem distingui-las por nível de governo. Assim, é possível identificar, por exemplo, que a atenção governamental da descentralização fiscal da política de saúde cresce incrementalmente de 2000 a 2007 com um indício de pontuação em 2004, até que em 2008 apresenta outro indício de pontuação com perda de atenção governamental, momento no qual a política de educação também apresenta um indício de pontuação com aumento da atenção governamental da prioridade orçamentária, devido à instituição do Fundeb em 2007 e fixação do percentual de complementação de recursos da União aos fundos estaduais e municipais. Assim, argumentamos que a compreensão do nível de atenção orçamentária da descentralização fiscal de cada uma das políticas deve se dar a partir de um contexto orçamentário mais amplo, que considere as dinâmicas das demais políticas e a limitação de recursos inerente à própria natureza do orçamento público.

Nessa mesma seara, as dinâmicas conjunturais e institucionais que permeiam o orçamento público federal em seu contexto mais amplo também denotam as dinâmicas da atenção governamental das prioridades orçamentárias da descentralização fiscal da União. No elenco dos fatores conjunturais

destacamos, por exemplo, os ciclos econômicos, que tendem a priorizar determinados grupos de políticas setoriais que dispõem de programas de transferências mais institucionalizados, como saúde, educação e assistência social; e a crise sanitária da pandemia de Covid-19. Já os fatores institucionais dizem respeito, por exemplo, a vinculação de receitas para a saúde e educação; instituição de políticas setoriais que pereniza transferências intergovernamentais, como o Fundeb; a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o respectivo fim da sua vigência; e políticas macroeconômicas, como o Teto de Gastos.

Considerando que a maior parte dos entes subnacionais brasileiros é altamente dependente das transferências intergovernamentais da União, as dinâmicas da atenção governamental da descentralização fiscal da União afetam diretamente a consecução das políticas públicas no nível local, uma vez que os municípios são os principais implementadores dessas políticas. Neste sentido, a mobilização dos instrumentos analíticos e do referencial teórico de *agenda-setting* se demonstrou promissora para compreensão do processo de descentralização fiscal no Brasil.

A despeito da virtude das análises realizadas no âmbito deste trabalho a partir dos indicadores de atenção governamental, não foram mobilizados indicadores absolutos das transferências intergovernamentais, que em um sentido estrito são os que afetam diretamente a produção de políticas públicas, uma vez que dizem respeito a disponibilidade de recursos para isso. Assim, sugere-se que trabalhos futuros contemplem essas dimensões a partir de indicadores de capacidade e diversidade, além de outros recursos metodológicos próprios das análises de agenda governamental.

Gabriel Santana Machado (gabriel.santana.machado@alumni.usp.br) é Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisador do Brazilian Policy Agendas Project (BPAP).

Felipe Gonçalves Brasil (fbrasil.pp@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), docente nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP) e Coordenador do Brazilian Policy Agendas Project (Jovem Pesquisador da FAPESP).

Ursula Dias Peres (uperes@usp.br) é Doutora em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Docente nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Mestrado em Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo (USP), e Pesquisadora associada do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP).

Referências

- Abrucio, F.L. (1998) *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Abrucio, F.L. (2005) A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 41-67. DOI
- Affonso, R. (1996) Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), pp. 3-10.
- Almeida, M.H.T.D. (2005) Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 29-40. DOI
- Anderson, G. (2009) *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Arretche, M. (2002) *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Dados, 45(3), pp. 431-458.
- Arretche, M. (2010) Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53(3), pp. 587-620. DOI
- Arretche, M. (2012) *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Arretche, M. (2018) Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(96), pp. 1-22. DOI
- Arretche, M. (2020) Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, 28, pp. 1-17. DOI
- Bassi, C.M. (2018) Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública. *Texto para discussão n° 2407*. Brasília: IPEA.

- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993) *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (2015) *The politics of information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., Breunig, C. & Grossman, E. (2019) *Comparative policy agendas: theory, tools, data*. Oxford: Oxford University.
- Bevan, S. (2019) Gone fishing: the creation of the comparative agendas project master codebook. In: F.R. Baumgartner, C. Breunig & E. Grossman (eds) *Comparative policy agendas: theory, tools, data*. Oxford: Oxford Academic, pp. 17-34.
- Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de julho de 2021.
- Brasil, F.G. (2017) *A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Brasil, F.G. & Rey, B. (2022) A Teoria do Equilíbrio Pontuado: incrementalismo e pontuações na dinâmica das políticas públicas. In: F.G. Brasil & A.C.N. Capella. *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EDUERJ, pp.49-84.
- Brasil, F.G., Peres, U.D., Machado, G.S. & Garcia, F.J.M. (2023) Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). *Revista de Administração Pública*, 57, e2022-0394. DOI
- Capella, A.C.N. (2007) Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche & E. Marques (orgs) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, pp. 87-124.
- Capella, A.C.N. (2022) O modelo de múltiplos fluxos. In: F.G. Brasil & A.C.N. Capella (orgs) *Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EDUERJ, pp. 9-48.
- Capella, A.C.N. & Brasil, F.G. (2022) Prioridades em políticas públicas: mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Revista de Sociologia e Política*, 30, e017, pp. 1-19. DOI
- Capella, A.C.N., Brasil, F.G. & Sudano, A.C.G.P.O. (2015) Estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: 39º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu.
- Carvalho, D.I. (2018) Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, 69(1), pp. 85-110. DOI
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1971) The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33(4), pp. 892-915. DOI
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1972) *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Esping-Andersen, G. (1991) *As três economias políticas do welfare state*. Lua Nova, (24), pp. 85-116. DOI
- Franzese, C. & Abrucio, F.L. (2013) Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: G. Hochman & C. Faria (orgs) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pp. 361-386.
- Gomes, S. (2009) Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, 52 (3), pp. 659-690. DOI
- Grin, E.J. & Abrucio, F.L. (2018) O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), pp. 1-23. DOI
- Grin, E.J. & Abrucio, F.L. (2018) Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, pp. 85-122. DOI
- Grin, E.J., Demarco, D.J. & Abrucio, F.L. (2021) (org) *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV.
- Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2005) *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2012) From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), pp. 1-20. DOI
- Jones, B.D., Baumgartner, F.R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., François, A., Green-Pedersen, C., Koski, C., John, P., Mortensen, P.B., Varone, F. & Walgrave, S. (2009) A general empirical law of public budgets: a comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53(4), pp. 855-873. DOI
- Kingdon, J. (2003) *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins.
- Limongi, F.P. (2006) “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: F. Weffort (org) *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o federalista”*. São Paulo: Ática, pp. 243-287.
- Machado, G.S. (2023) *Coordenação federativa e desigualdade territorial: A efetividade e os limites da política redistributiva da União junto aos municípios no campo da saúde*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Mesquita, A.C.S., Paiva, A.B. & Jaccoud, L.B. (2020) Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. In: L.B. Jaccoud (org) *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, p. 241-286.
- Obinger, H., Leibfried, S. & Castles, F.G. (2005) *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. New York: Cambridge University Press.
- Peres, U.D. (2016) Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(7), pp. 65-101.

- Peres, U.D. (2022) The governance of public budgeting: a proposal for comparative analyses - the cases of São Paulo and London. *Braz. Political Sci. Rev.*, 16(2), pp. 1-41. DOI
- Peres, U.D. & Santos, F.P. (2019) Orçamento federal: avanços e contradições na redução da desigualdade social (1995-2016). In: M. Arretche, E.C.L. Marques & C.A.P. Faria (orgs) *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora UNESP, pp. 103-132.
- Peres, U.D., Pereira, L., Capuchinho, C. & Machado, G. (2020) A regulamentação do novo Fundeb em 4 pontos. *Nexo Políticas Públicas*. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/A-regulamentacao-do-novo-Fundeb-em-4-pontos>. Acesso em: 30 de jul. 2021.
- Pierson, P. (1995) Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, 8(4), pp. 449-478. DOI
- Pinto, J.M.R. (2014) Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, 44(153), pp. 624-644. DOI
- Rossi, P. & Dweck, E. (2016) Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12), e00211415. DOI
- Rezende, F. (2015) *A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública (elementos para o debate da reforma do processo orçamentário)*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Santos, W.G. (1987) *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Sellers, J.M., Lidstrom, A. & Bae, Y. (2020) Introduction - taking local institutions seriously. In: J.M. Sellers, A. Lidström & Y. Bae (orgs) *Multilevel democracy: how local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-20.
- Silva, A.L.N., Segatto, C., Abrucio, F.L. & Machado, G.S. (2023) Criação, difusão e aprendizados dos sistemas nacionais de políticas públicas: os caminhos heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP. *Administração Pública e Gestão Social*, 15(1), pp. 1-18. DOI
- Silvestre, H.M.C., Sá, G.J.G. & Emmendoerfer, M.L. (2021) Distribuição orçamentária de governos estaduais no Brasil com base na percepção do cidadão: uma análise a luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 18(47), pp. 18-35. DOI
- Simon, H.A. (1977) *The new science of management decision*. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Soares, M. M. & Machado, J.Â. (2018) *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Stepan, A. (1999) Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, 42 (2), pp. 279-307. DOI
- Vazquez, D.A. (2005) Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista de Sociologia e Política*, (24), pp. 149-164. DOI
- Vazquez, D.A. (2014) Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados*, 57(4), pp. 969-1005. DOI
- Viana, A.L. d'Á., Heimann, L.S., Lima, L.D., Oliveira, R.G. & Rodrigues, S.H. (2002). Mudanças significativas no processo de descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 18, p. S139-S151. DOI
- Zahariadis, N. (2016) (ed) *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham: Edward Elgar.

Brazilian fiscal decentralization: budget priorities from an agenda-setting perspective

Keywords: federalism, intergovernmental transfers, public budget, agenda-setting, punctuated equilibrium.

ABSTRACT Introduction: The Federal Constitution of 1988 established an institutional framework for the decentralization of public policies. However, the literature suggests that political and administrative decentralization has not been adequately matched by fiscal decentralization. Drawing upon agenda-setting theory, we examine how the government has prioritized budget allocations across various public policy sectors. We also explore the contextual and institutional factors that have influenced changes in these priorities. **Materials and methods:** We used content analysis to code federal intergovernmental transfers based on the Comparative Agendas Project (CAP) methodology. We grouped 814 budgetary function and sub-function combinations into 22 public policy sectors. We then created a database containing information on federal resource transfers to states and municipalities across different public policy sectors from 2000 to 2023. We measured the federal government's budget priorities by the proportion of these transfers in the total amount sent to each subnational level. **Results:** Our findings suggest that, according to Punctuated Equilibrium Theory, fiscal decentralization by the federal government generally occurs gradually, with occasional abrupt changes. Government attention to various policies differs among states and municipalities, but health and education consistently receive significant focus. **Discussion:** We posit that agenda-setting theory enhances the understanding of fiscal decentralization in Brazil. Additionally, we argue that analyzing all intergovernmental transfers proves more pertinent, as it helps identify the institutional and contextual factors influencing this process.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Anexo

Dados quantitativos dos níveis de atenção governamental sobre a descentralização fiscal apresentados neste artigo. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/YNPH8>.