

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

AGENDA GOVERNAMENTAL DO FINANCIAMENTO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA  
MULTINÍVEL SOBRE A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA  
(2002-2022)

Gabriel Santana Machado, Ursula Dias Peres, Felipe Gonçalves Brasil

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7063>

Submetido em: 2023-09-22

Postado em: 2023-10-05 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

## **AGENDA GOVERNAMENTAL DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA MULTINÍVEL SOBRE A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA (2002-2022)**

**AUTOR 1, Gabriel Santana Machado.**

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0997-6360>.

[<gabriel.machado.1@fgv.edu.br>](mailto:gabriel.machado.1@fgv.edu.br)

**FGV/EAESP. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.**

**AUTORA 2, Ursula Dias Peres.**

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7853-0576>.

[<uperes@usp.br>](mailto:uperes@usp.br)

**USP/EACH. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.**

**AUTOR 3, Felipe Gonçalves Brasil.**

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7282-0110>.

[<fbrasil.pp@gmail.com>](mailto:fbrasil.pp@gmail.com)

**USP/EACH. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil .**

**RESUMO:** No contexto federativo brasileiro o processo de produção das políticas públicas é permeado por dinâmicas que envolvem diferentes níveis de governo, que por sua vez, afetam a governança orçamentária do financiamento das políticas públicas. Desta forma, a atenção governamental sobre as prioridades orçamentárias municipais tende a ser afetada pelas prioridades de outros níveis de governo na conformação das políticas públicas. Diante deste contexto, os objetivos deste artigo são (i) mapear a atenção governamental e as prioridades orçamentárias municipais de 2002 à 2022; e (ii) identificar como as transferências intergovernamentais da União afetam as despesas orçamentárias municipais nos diferentes setores de políticas públicas. O trabalho emprega metodologia qualitativa, na medida em que realiza a codificação de variáveis orçamentárias em setores de políticas públicas, conforme metodologia do Comparative Agendas Project (CAP). E emprega metodologia quantitativa, na medida em que formula e analisa quantitativamente banco de dados a partir dos dados orçamentários codificados na etapa anterior e elabora modelos de regressão de dados em painel para consecução do objetivo (ii). Os resultados indicam que as políticas sociais possuem alto nível de atenção orçamentária no nível municipal e que as prioridades orçamentárias da descentralização fiscal da União afetam o nível de atenção governamental sobre o orçamento dos municípios, sobretudo nas políticas sociais de educação, saúde e assistência social.

**Palavras-chave:** governança multinível; orçamento público; federalismo; agenda-setting; descentralização.

## **POLICY FINANCING AGENDA IN BRAZIL: A MULTI-LEVEL PERSPECTIVE ON BUDGETARY GOVERNANCE (2002-2022)**

**ABSTRACT:** In the Brazilian federative context, the public policy production process is permeated by dynamics that involve different levels of government, which in turn, affect the budgetary governance of public policy financing. In this way, government attention on municipal budget priorities tends to be affected by the priorities of other levels of government in shaping public policies.

Given this context, the objectives of this article are (i) to map governmental attention to municipal budget priorities from 2002 to 2022; and (ii) identify how the Union's intergovernmental transfers affect municipal budget expenditures in different public policy sectors. This paper employs qualitative methodology, in that it carries out the coding of budgetary variables in public policy sectors, according to the Comparative Agendas Project (CAP) methodology. It also employs quantitative methodology, as it formulates and quantitatively analyzes a database based on the budget data coded in the previous stage and develops panel data regression models to achieve objective (ii). The results indicate that social policies have a high level of budgetary attention at the municipal level and that the budgetary priorities of the Union's fiscal decentralization affect the level of governmental attention on the budget of municipalities, especially in social policies of education, health and social assistance.

**Keywords:** multilevel governance; public budget; federalism; agenda-setting; decentralization.

## INTRODUÇÃO

O arranjo federativo brasileiro conformado pela Constituição Federal de 1988 inaugura um novo contexto institucional no qual as políticas públicas são produzidas. Os municípios foram alçados à condição de ente federativo e passam a dispor do mesmo status que os estados e a União, de modo que dispõem de autonomia política, na medida em que elegem os seus próprios representantes no nível local; autonomia administrativa, na medida em que são responsáveis pela administração do seu aparato público e podem decidir sobre a sua produção de políticas públicas; e autonomia fiscal, na medida em que podem arrecadar recursos próprios e decidir sobre a sua alocação orçamentária (FALETTI, 2006). Concomitantemente, a Constituição Federal também expressou a sua preferência para que os municípios se tornassem os principais implementadores de políticas públicas, de modo que durante a década de 1990 diversas reformas foram realizadas no âmbito das políticas sociais com o intuito de lograr tal anseio (ARRETCHE, 2002).

Em alguma medida a descentralização preconizada em 1988 encontra amparo nas expectativas democratizadoras do contexto de redemocratização (ALMEIDA, 2012), e se fundamenta na premissa de que a descentralização para o nível local propicia melhores condições para a expressão das preferências da população por políticas públicas (SELLERS et al, 2020). No entanto, Arretche (2012) postula que no contexto brasileiro o que se descentralizou em 1988 foi apenas a implementação das políticas públicas (policy making), enquanto a sua formulação (policy decision making) permaneceu centralizada na União, o que denota o caráter centralizador do federalismo brasileiro. Por outro lado, Bichir (2018) argumenta que o processo de implementação das políticas públicas é permeado por uma série de tomadas de decisão, de modo que a governança na qual o policy process opera é

potencialmente melhor compreendida de uma perspectiva multinível e considerando o dinamismo desse processo.

Diante deste contexto institucional, o arranjo federativo demonstra-se com alto nível de relevância para a compreensão do processo de produção das políticas públicas, mas é potencializado pelas perspectivas analíticas da governança multinível, que combina concomitantemente as potencialidades e constrangimentos da atuação dos governos locais. Por sua vez, a governança orçamentária do financiamento das políticas públicas expressa-se como um importante locus para compreensão das dinâmicas que se estabelecem nas diferentes interações dos diferentes níveis de governo. Primeiro, porque quase todas as políticas públicas prescindem de financiamento para a sua consecução. Segundo, porque é a partir da estrutura de financiamento das políticas públicas, assim como das regras institucionais que as balizam e das prioridades alocativas governamentais, que é possível abstrair como os esforços dos diferentes níveis de governo combinam-se para materialização das políticas públicas, sobretudo no contexto local, no caso brasileiro.

A alocação dos recursos orçamentários entre os diferentes setores de políticas públicas, além de ser uma expressão das delimitações institucionais da governança orçamentária, também é uma expressão da atenção governamental sobre diferentes setores de políticas, que é uma das centralidades dos estudos e teorias sobre formação de agenda (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Em um contexto de produção de políticas públicas em que a racionalidade é limitada (SIMON, 1977), assim como a quantidade de recursos disponíveis para a sua objetivação, compreender quais são as prioridades governamentais sobre os diferentes setores de políticas públicas é uma tarefa crucial para identificação do que entra e do que não entra na agenda governamental. Neste sentido, o orçamento tem sido mobilizado como um dos principais indicadores da atenção governamental no conjunto de estudos de agenda-setting (JONES et al. 2009; BAUMGARTNER et al. 2017).

A partir da mobilização de um arsenal analítico que combina concomitantemente federalismo, governança multinível, governança orçamentária e formação de agenda, os objetivos deste artigo são (i) mapear a atenção governamental indicando as prioridades orçamentárias municipais sobre diferentes políticas setoriais, de 2002 à 2022; e (ii) identificar como as transferências intergovernamentais da União afetam as despesas orçamentárias municipais nos diferentes setores de políticas públicas. Em suma, busca-se compreender quais são as dinâmicas de conformação das prioridades orçamentárias governamentais municipais em um contexto no qual o financiamento das políticas públicas é permeado pelas prioridades de outros níveis de governo.

Teoricamente o artigo propõe-se a conjugar diferentes perspectivas teóricas e analíticas com o intuito de compreender o processo de financiamento de diferentes setores de políticas públicas, e em um sentido final, a sua produção, ainda que o financiamento das políticas públicas se relacione apenas a uma parte do policy process. Assim, espera-se contribuir teoricamente com a literatura dedicada a compreender o processo de produção de políticas públicas. De uma perspectiva aplicada busca-se lançar luz sobre o financiamento dos diferentes setores de políticas públicas de forma comparada, com o intuito de contribuir para o aprimoramento dos seus desenhos de financiamento e consequentemente para a produção das políticas dos diferentes setores.

Além desta introdução, este artigo possui outras três seções. A seção seguinte apresenta o referencial teórico do artigo, que aborda lentes teóricas de federalismo, governança orçamentária, governança multinível e agenda-setting. A segunda seção aborda a metodologia do trabalho, que emprega métodos qualitativos e quantitativos de pesquisa. A terceira seção apresenta e discute os resultados. Por fim, há as considerações finais e as referências bibliográficas.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO**

A literatura que busca compreender as características do federalismo brasileiro e as suas implicações para a produção de políticas públicas diverge expressivamente quanto aos resultados institucionais do arranjo que se conformou a partir da Constituição Federal de 1988. A expectativa criada durante a Constituinte de uma grande descentralização de políticas públicas ficou frustrada, segundo Arretche (2012), com a manutenção na esfera federal do policy decision making. Segundo esta abordagem, o “jogo começa e termina em Brasília”, de modo que os entes subnacionais não participam dos principais processos decisórios das políticas públicas (ARRETCHE, 2012). De outra perspectiva, Abrucio (2005) aponta que o protagonismo da União no federalismo brasileiro é melhor compreendido a partir da perspectiva da coordenação federativa, a partir da qual a União dispõe de mecanismos para criar convergência na ação dos entes subnacionais. Neste mesmo sentido, mas de forma ainda mais enfática, Franzese e Abrucio (2013) destacam que o federalismo brasileiro não se enquadra nos modelos federativos em que se realiza uma divisão de atribuições de quem formula e quem executa as políticas públicas.

A despeito dessas dissonâncias, é notório o protagonismo da União no exercício da coordenação federativa (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012) e a sua capacidade de gerar convergência na atuação dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2010; VAZQUEZ, 2014). Foi a partir dos mecanismos de coordenação federativa, como a indução e a regulação, que a União conseguiu

conduzir o processo de descentralização das políticas públicas durante as reformas dos programas sociais na década de 1990 (ARRETCHE, 2002). No âmbito da educação, a descentralização foi viabilizada pela criação do FUNDEF, que diz respeito a um mecanismo de financiamento da educação fundamental e que foi responsável pela indução da oferta desta etapa de ensino por parte dos municípios (ARRETCHE, 2002; GOMES, 2009). Na saúde, a coordenação se expressou principalmente por meio de incentivos financeiros, nos quais os municípios que ofertassem um conjunto de políticas da atenção básica seriam contemplados com recursos por meio do Piso da Atenção Básica (PAB) (ARRETCHE, 2002; MACHADO, 2023). Enquanto na assistência social a disposição de incentivos financeiros também ocorreu na década de 1990, mas só se efetivaram e conduziram à descentralização com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004 (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020).

Os sistemas nacionais de políticas públicas constituem-se com o objetivo de conjugar os esforços dos diferentes níveis de governo no processo de produção das políticas públicas. Na mesma medida em que a Constituição Federal anseia ampliar o welfare state brasileiro e complexifica o contexto de produção das políticas públicas, uma vez que neste processo constituem-se três níveis de governo com competências concorrentes em alguns setores de políticas públicas, emerge a necessidade de se constituir arranjos de governança que viabilizem a coordenação dos atores envolvidos no processo de produção dessas políticas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; SILVA; SEGATTO; ABRUCIO; MACHADO, 2023). Assim, os sistemas nacionais são sistemas de governança que congregam os atores dos diferentes níveis de governo, tanto estatais quanto não estatais, no processo de produção das respectivas políticas públicas.

Essa importância é intensificada inclusive tendo em vista que nosso modelo de federalismo fiscal é pouco efetivo ainda na garantia de equalização de recursos visando o financiamento da oferta de políticas públicas em diferentes regiões e territórios. A política de fundos de participação criada desde os anos 1960 na ditadura militar não conseguiu compensar as grandes diferenças de receitas próprias dos estados do sul, sudeste e norte e nordeste, principalmente. Com isso, os sistemas nacionais de políticas conseguem ganhos de equalização de oferta, ao preverem transferências de recursos considerando necessidades específicas de cada território, como nas áreas da saúde (MACHADO, 2023) e assistência social, e mesmo no caso da educação, que não é formalmente um sistema nacional, mas tem uma política efetiva de fundos compensatórios com importante

complementação da União para estados e município de menores valores anuais por aluno matriculado na rede de ensino.

Nesse sentido, houve avanços no financiamento dessas políticas sociais, com o processo de descentralização das políticas públicas. Como foi abordado anteriormente, em alguns setores de políticas públicas a descentralização foi lograda via indução financeira, como no caso da saúde e assistência social, ou via regulação, como no caso da educação, mas que significou reconfigurações no desenho do financiamento da política educacional. Neste sentido, o financiamento das políticas públicas demonstra-se como uma dimensão importante para compreender o seu processo de produção.

O conjunto de atores e instituições que são mobilizados para a conformação do financiamento das políticas públicas é denominado de governança orçamentária. Em suma, essa governança diz respeito às interações dos atores no processo de definição e produção do orçamento público, que é o instrumento de políticas públicas que dispõe das receitas e despesas que serão executadas para produção de bens e serviços públicos. Em geral, esse arranjo é integrado por uma multiplicidade de atores, que podem ser estatais e não estatais, e por uma série de regras institucionais formais e informais que balizam a alocação de recursos entre diferentes setores de políticas públicas e que considera diferentes tipos de conflitos e disputas tributárias e alocativas (PERES, 2018).

Em um contexto federativo no qual três níveis de governo participam de diferentes formas da produção de políticas públicas, por meio do seu financiamento ou por meio da sua implementação, ou ambos, uma perspectiva multinível sobre o financiamento das políticas públicas e a sua produção tendem a potencializar o entendimento do policy process. Neste contexto, as perspectivas analíticas da governança multinível lançam luz sobre como a interação entre diferentes níveis de governo interagem entre si no processo de financiamento das políticas com vistas a sua materialização. Apesar do conceito de governança multinível ainda estar em desenvolvimento, muitos dos seus elementos e dimensões já demonstram-se muito contributivos analiticamente.

Neste sentido, Kazepov e Barberis (2013) apresentam diferentes configurações que podem ser conformadas a partir das relações que se estabelecem entre diferentes níveis de autoridade decisória no eixo vertical da governança multinível, de modo que pode-se observar (i) autonomia local com delimitações do governo central, (ii) delimitações puramente centralizadas e (iii) estruturação puramente local. Bichir (2018) mobiliza o conceito de governança multinível no contexto brasileiro em uma tentativa de avançar nas postulações de Arretche (2012) concernentes à divisão de atribuições

entre quem formula e quem implementa as políticas públicas. Segundo a autora, o processo de implementação das políticas é permeado por uma série de decisões, de modo que a implementação não pode ser considerada uma fase procedimental do processo de produção das políticas públicas, e assim os municípios não podem ser considerados meros executores das decisões do governo central. Assim sendo, compreender os arranjos de governança para implementação das políticas públicas, incluindo os atores de diferentes níveis de governo e as regras formais e informais que delimitam tais processos, são analiticamente mais oportunos para compreensão do policy process.

Tratando especificamente do financiamento das políticas públicas, os municípios, que são os principais responsáveis pela sua implementação, são também os responsáveis pela execução das despesas que materializam tais políticas. No entanto, as prioridades municipais não são o único determinante das despesas executadas em cada setor de políticas públicas, uma vez que essas prioridades coexistem com regras institucionais que constroem a distribuição de recursos entre diferentes setores de políticas públicas, e com as prioridades alocativas dos demais níveis de governo (MACHADO; BRASIL; PERES, 2023), que por meio das transferências intergovernamentais possuem a capacidade de influenciar a agenda local do financiamento das políticas públicas. Além disso, outros atores estatais, como Tribunais de Contas, podem atuar de diferentes formas para influenciar o processo de definição e alocação das despesas públicas (MACHADO; PERES, 2023).

O orçamento público tem sido muito utilizado como um indicador de atenção governamental sobre os diferentes setores de políticas públicas, principalmente pelo fato de expressar objetiva e quantitativamente quais são as prioridades dos governos por diferentes tipos de políticas públicas. Em um contexto no qual as informações sobre os problemas públicos são limitadas, assim como a racionalidade envolvida no processo de tomada de decisão (SIMON, 1977), compreender quais são as prioridades governamentais pelos diferentes setores de políticas é uma tarefa tempestiva. É a partir da lente teórica e metodológica da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) de Baumgartner e Jones (1993) que este artigo objetiva mapear a atenção governamental e as prioridades municipais sobre diferentes setores de políticas públicas. Todavia, considerando que o financiamento das políticas públicas se expressa em uma perspectiva multinível e é permeado pelas prioridades de outros níveis de governo, considerar-se-á o papel da União na determinação desses níveis de atenção governamental.

## 2. METODOLOGIA

O trabalho emprega métodos qualitativos de pesquisa, na medida em que realiza análise de conteúdo (BARDIN, 1977) com codificação de variáveis orçamentárias em diferentes setores de políticas públicas, e emprega métodos quantitativos de pesquisa, na medida em que formula e analisa banco de dados com os valores orçamentários executados pelos municípios e transferidos da União para estes.

No que diz respeito ao uso de métodos qualitativos, a análise de conteúdo (BARDIN, 1977) com codificação das variáveis orçamentárias segue a metodologia de codificação utilizada pelo Comparative Agenda Policy (CAP), que é o grupo internacional dedicado a pesquisar formação de agenda sob as lentes teóricas e analíticas da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) e sob o qual diversos países estão vinculados com seus respectivos grupos, como o Brasil, por meio do Brazilian Policy Agenda Project (BPAP). Este alinhamento metodológico objetiva viabilizar a comparação dos resultados deste artigo com a de outros países vinculados ao CAP, além de viabilizar análises comparadas com outros trabalhos desenvolvidos no âmbito do BPAP, tanto dos trabalhos que adotam o orçamento como indicador de atenção governamental, quanto dos outros trabalhos que utilizam outros tipos de indicador, como análise legislativa, discurso, dentre outros.

Operacionalmente a codificação das variáveis orçamentárias foi feita a partir das despesas classificadas por função. Desde 1999 as despesas orçamentárias são classificadas em 28 funções, assim, à essas funções foram atribuídos códigos que dizem respeito a setores de políticas públicas, de acordo com o Master Codebook do CAP (BEVAN, 2019). O Quadro 1 adiante indica as atribuições das funções a cada um dos 22 códigos. É importante destacar que muitos dos setores de políticas públicas das funções orçamentárias brasileiras coincidem com os setores previstos no Master Codebook, porém nem todos os setores deste possuem funções orçamentárias, e algumas das funções foram agregadas em um mesmo código com o intuito de conformar as despesas de um mesmo setor. Destaca-se ainda que Brasil, Peres, Machado e Garcia (2023) e Machado, Brasil e Peres (2023) utilizam a mesma metodologia ao analisar as despesas do governo federal, porém, realizam a codificação a partir das combinações das classificações orçamentárias das funções e subfunções, o que é potencialmente mais promissor em termos analíticos, pois capta com maior precisão as diversidades internas de um mesmo setor, que congrega subsetores que não são necessariamente típicos deste setor. No entanto, este mesmo procedimento não pode ser aplicado no âmbito deste artigo, pois para uma

expressiva quantidade de anos os municípios possuem apenas as suas despesas classificadas em funções.

Quadro 1. Códigos das políticas setoriais do Master codebook (CAP) e respectivas atribuições funcionais

<b>Código</b>	<b>Política setorial do Master codebook</b>	<b>Funções orçamentárias</b>
1	Macroeconomia	Indústria
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	Direitos da Cidadania
3	Saúde	Saúde
4	Agricultura, pecuária e pesca	Agricultura, Organização Agrária
5	Trabalho, emprego e previdência	Previdência Social, Trabalho
6	Educação	Educação
7	Meio-ambiente	Gestão Ambiental
8	Energia	Energia
9	Imigração e refugiados	-
10	Transportes	Transporte
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	Judiciária, Essencial à Justiça, Segurança Pública
13	Políticas sociais	Assistência Social
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	Urbanismo, Habitação, Saneamento
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	Comércio e Serviços
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	Defesa Nacional
17	Ciência, tecnologia e comunicações	Ciência e Tecnologia, Comunicações
18	Comércio exterior, importações e exportações	-
19	Relações internacionais e política externa	Relações Exteriores
20	Governo e administração pública	Legislativa; Administração

21	Território e recursos naturais	-
23	Cultura, esporte e lazer	Cultura, Desporto e Lazer
28	Encargos especiais	Encargos Especiais

Fonte: adaptado de Bevan (2019).

No que diz respeito aos métodos qualitativos de pesquisa, foi formulado um banco de dados a partir da codificação das funções nos códigos dos setores de políticas públicas do Master Codebook. Assim, as funções que integram um mesmo código foram somadas, de modo que as 28 funções passaram a corresponder a 22 códigos. O código de encargos especiais (28) foi incluído de forma adicional aos códigos utilizados nesta pesquisa, por uma especificidade do orçamento brasileiro, porém, como ele não diz respeito a um setor específico de políticas públicas, ele foi excluído da base de dados formulada.

A coleta de dados para formulação da base de dados deste artigo possui duas fontes oficiais de dados. Os dados que dizem respeito à execução orçamentária municipal na fase do empenho foram obtidos da base de dados FINBRA (Finanças Municipais), que integra o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Pública Brasileiro (SICONFI) e está vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Já os dados que dizem respeito às transferências intergovernamentais da União para os municípios foram obtidos do Painel do Orçamento Federal, também vinculado à STN. No âmbito do Painel do Orçamento Federal, a identificação das transferências intergovernamentais se deu mediante a aplicação do filtro das modalidades de aplicação das despesas, por meio da qual é possível identificar quais são os recursos da União transferidos para os municípios. Assim, os dados selecionados dizem respeito à três modalidades específicas, que são: 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”.

Uma outra escolha metodológica da seleção dos dados relacionada à classificação orçamentária diz respeito ao tipo de resultado primário das despesas transferidas da União para os municípios, que basicamente indicam se as despesas são de natureza obrigatória ou discricionária e a sua respectiva origem, ou seja, se são provenientes do próprio poder executivo ou de emendas parlamentares<sup>1</sup>. Por

---

<sup>1</sup> Até o ano de 2004 existiam apenas dois tipos de resultado primário: obrigatório (RP 1) e discricionário (RP 2). Em 2004, foi introduzido o RP 3, que diz respeito à modalidade discricionária relacionada ao PAC. Em 2014, foi introduzido o RP 6, que diz respeito às emendas individuais. Em 2017, foi introduzido o RP 7, que diz respeito às emendas de bancada. E em 2020 foram introduzidos os RP 8 e 9, que dizem respeito às emendas de comissão e de relator, respectivamente.

razões de ordem operacional, as despesas obrigatórias foram excluídas do banco de dados formulado<sup>2</sup>. Da perspectiva operacional, o Painel do Orçamento Federal não possibilita identificar quais são os municípios contemplados individualmente com as transferências obrigatórias, de modo que no âmbito do Painel elas são apresentadas de forma agregada. Da perspectiva teórica, nos interessa identificar de forma particular quais são as prioridades orçamentárias da União que vão além das delimitações constitucionais e dos programas já consolidados em alguns setores de políticas públicas, de modo que se apreenda como as prioridades discricionárias da União influenciam a agenda governamental local dos municípios. Além das despesas obrigatórias, alguns outros resultados primários também não apresentam itens orçamentários com correspondência a municípios específicos, mas estes não foram excluídos previamente do banco de dados.

O primeiro objetivo específico deste artigo propõe-se a mapear a atenção governamental das despesas orçamentárias dos municípios de 2002 à 2022. Os estudos de formação de agenda tradicionalmente adotam o percentual das despesas orçamentárias setoriais sobre as despesas orçamentárias totais como o indicador de atenção governamental. Esse indicador expressa qual é o espaço de cada um dos setores de políticas públicas no total do orçamento dos municípios. Considerando que o orçamento é limitado, a priorização de um determinado setor automaticamente culmina na despriorização de outro setor em termos percentuais, ou seja, para que um setor tenha mais participação nas despesas orçamentárias, algum ou alguns outros setores devem perder participação. A dinâmica dessas mudanças de participação dos percentuais de despesas dos diferentes setores é o que denota a dinâmica das mudanças de prioridade orçamentária governamental ao longo dos anos.

Para a consecução do objetivo (ii) deste artigo foram formulados 17 modelos econométricos de regressão de dados em painel. Este tipo de modelo é indicado quando dispõem-se de informações para as unidades de análise para um longo período de tempo e com intervalos regulares de dados. Nestes modelos a variável dependente é o valor absoluto das despesas municipais com o respectivo setor (independentemente da fonte das receitas, se própria ou proveniente de transferências), a variável independente são as transferências da União para o respectivo setor, enquanto as variáveis de controle são o percentual das transferências da União sobre o total das despesas executadas pelo município, indicando assim o nível de dependência do município em relação às receitas provenientes das

---

<sup>2</sup> Essas informações foram utilizadas para os setores de educação, saúde e assistência social, na medida da possibilidade por meio de outros bancos de dados.

transferências da União, a população do município e outros tipos de receitas que também afetam o volume de despesas em cada um dos setores. Esses modelos objetivam identificar se e como as transferências da União afetam a execução das despesas municipais no contexto federativo brasileiro, em que os municípios são os principais implementadores de políticas públicas e a União dispõe de amplo poder de agenda e de coordenação federativa (ABRUCIO, 2005).

### **3. RESULTADOS**

Em consonância com os objetivos deste artigo, os resultados são apresentados em duas subseções. A primeira apresenta o mapeamento das prioridades orçamentárias entre os diferentes setores de políticas públicas, tanto de uma perspectiva transversal, ou seja, considerando a participação de cada um dos setores no total das despesas orçamentárias municipais, quanto de uma perspectiva longitudinal, ou seja, considerando as mudanças e variações de cada um dos setores ao longo do tempo. A segunda subseção apresenta as transferências intergovernamentais da União para os municípios por tipo de resultado primário, assim como a quantidade de itens orçamentários correspondentes a essas transferências, bem como o percentual médio da participação das transferências da União sobre as despesas municipais executadas por setor de políticas públicas, além dos resultados dos modelos econométricos.

#### **3.1. A atenção governamental sobre as prioridades orçamentárias municipais**

A análise transversal das prioridades orçamentárias municipais possibilita a identificação agregada da participação de cada um dos setores de políticas públicas sobre o total das despesas executadas pelos municípios. É sabido que existe variação entre as priorizações dos diferentes municípios por setores de políticas públicas, uma vez que as particularidades dos contextos locais e as diferentes preferências por diferentes tipos de políticas públicas tendem a se refletir em diferentes níveis de priorização entre os setores. No entanto, tomando os municípios como mesma unidade de análise e considerando que todos possuem o mesmo status de ente federativo e as mesmas atribuições administrativas, então a análise agregada de todos os municípios demonstra-se oportuna.

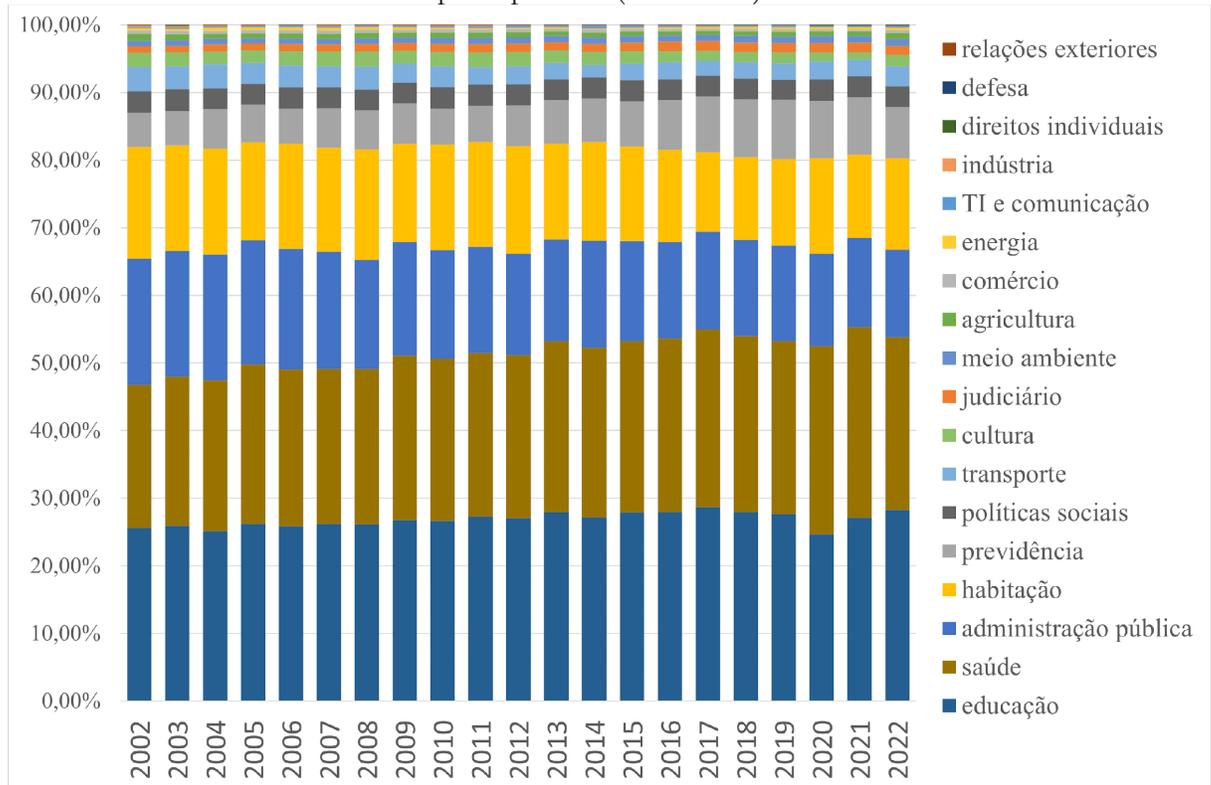
O Gráfico 1 adiante apresenta a participação percentual de cada um dos setores de políticas públicas sobre o total das despesas municipais. Os setores que em média apresentam os maiores percentuais são educação, saúde, administração pública e habitação e infraestrutura, respectivamente. Juntos, esses quatro setores correspondem a 80% das despesas municipais em todos os anos do

período analisado. Os setores de educação e saúde estão entre os poucos setores que possuem vinculação orçamentária, ou seja, possuem um piso de gastos proporcional às suas receitas. No âmbito da educação, a Constituição Federal de 1998 determinou que os municípios devem gastar no mínimo 25% das suas receitas de impostos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o que constrange a margem discricionária de alocação dos governos municipais. No entanto, as regras de vinculação orçamentária para educação se expressam de diferentes formas no contexto subnacional. Machado e Peres (2023) constatam, por exemplo, que os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), que são os órgãos de controle e julgamento das contas municipais e estaduais, possuem diferentes entendimentos sobre a definição das despesas com MDE, a despeito da sua previsão federal na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Assim como a educação, a saúde também possui vinculação de receitas. Tal dispositivo foi instituído no setor com a Emenda Constitucional nº 29/2000, e determinou que pelo menos 15% das receitas de impostos devem ser destinados para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (LEVI, 2016). A vinculação de receitas para saúde e educação tornou ambas as áreas prioritárias em termos de alocação de recursos, de modo que pelo menos 40% das receitas de impostos devem ser destinados para estes setores. Ainda assim, os governos municipais tendem a realizar adaptações contábeis das normas federais, o que culmina na variação da quantidade de recursos destinados para os setores. Além disso, os governos também possuem margem discricionária para destinar diferentes quantidades de recursos para saúde e educação acima das delimitações legais, o que também pode ser observado empiricamente (MARENCO; CATE, 2021).

Quanto ao setor de administração pública, que é o terceiro maior em participação nas despesas orçamentárias, destaca-se que o aumento de atribuições e responsabilidades dos municípios a partir de 1988 aumentou a demanda por recursos nesse setor, que é essencial para o funcionamento do setor público no contexto local. Destaca-se ainda que apesar deste setor não contar com vinculação orçamentária, grande parte das suas despesas são de natureza obrigatória, uma vez que dizem respeito a despesas de pessoal. Por fim, as despesas com habitação e infraestrutura estão entre as despesas com alto nível de atenção orçamentária e entre as principais prioridades dos governos municipais. Este setor também não conta com vinculação orçamentária, mas como diz respeito a serviços muito assentados no âmbito local e de responsabilidade dos municípios, então tendem a ser uma prioridade desse nível de governo.

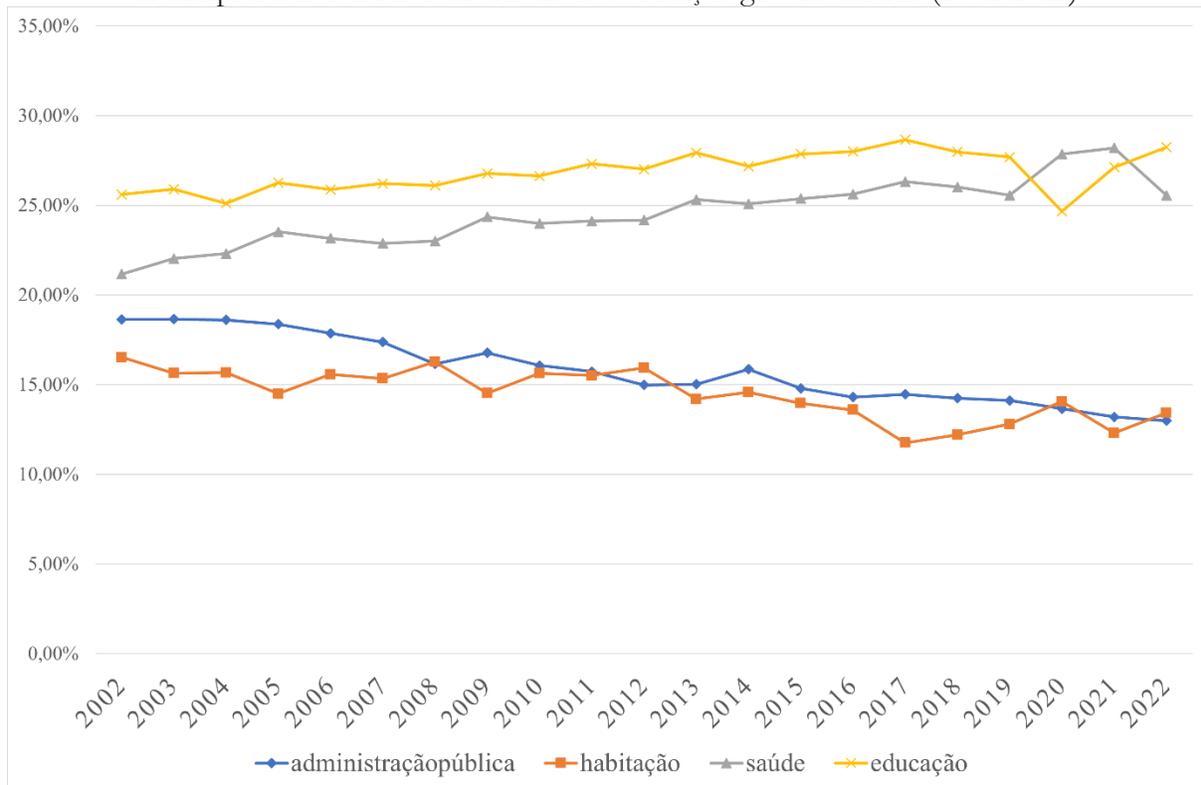
Gráfico 1. Participação percentual das despesas orçamentárias setoriais municipais sobre o total de despesas por ano (2002-2022).



Já os setores com médio nível de atenção governamental são em ordem decrescente previdência, políticas sociais, transporte, cultura e judiciário. Em relação ao setor previdenciário, destaca-se que possui um alto nível de associação com o setor de administração pública, uma vez que essas despesas dizem respeito em sua maior parte ao pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos que em algum momento da sua trajetória estiveram ativos. Em relação às políticas sociais, que neste caso dizem respeito à assistência social, os municípios também são os principais implementadores dessa política no nível básico de atenção, e com o processo de descentralização dessa política viabilizado pela instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004, o setor passa a dispor de uma maior quantidade de transferências provenientes da União. Quanto ao setor de transporte, que no nível local também é de responsabilidade dos municípios, o seu destaque entre as políticas de média atenção demonstra a importância do setor para este nível de governo. Enquanto que o setor judiciário apresenta uma participação residual neste nível de atenção, assim como as políticas de baixa atenção governamental, que somadas representam menos de 5% das despesas totais em todos os anos do período analisado.

Enquanto a análise transversal possibilita identificar a participação de cada um dos setores no total das despesas, a análise longitudinal permite identificar, em consonância com a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET), se os diferentes setores de políticas públicas apresentam um comportamento incremental ou pontuado em processos de mudança ao longo do tempo. O Gráfico 2 adiante apresenta a trajetória da atenção governamental das políticas com alto nível de atenção governamental. Como pode ser observado, as políticas de saúde e educação apresentam um comportamento incrementalmente crescente desde 2002, até que no ano de 2020, que é o primeiro ano da pandemia de Covid-19, observa-se uma pontuação nessas duas políticas, de modo que os gastos com saúde crescem expressivamente enquanto há uma queda nos gastos educacionais. Por sua vez, as despesas com a administração pública apresenta um comportamento decremental em todo o período analisado, ou seja, essas despesas diminuem incrementalmente. O mesmo ocorre com as despesas relativas ao setor de habitação e infraestrutura, embora neste setor haja uma combinação de decrementalismo (SCHICK, 1983) com incrementalismo e alguns indícios de pontuação.

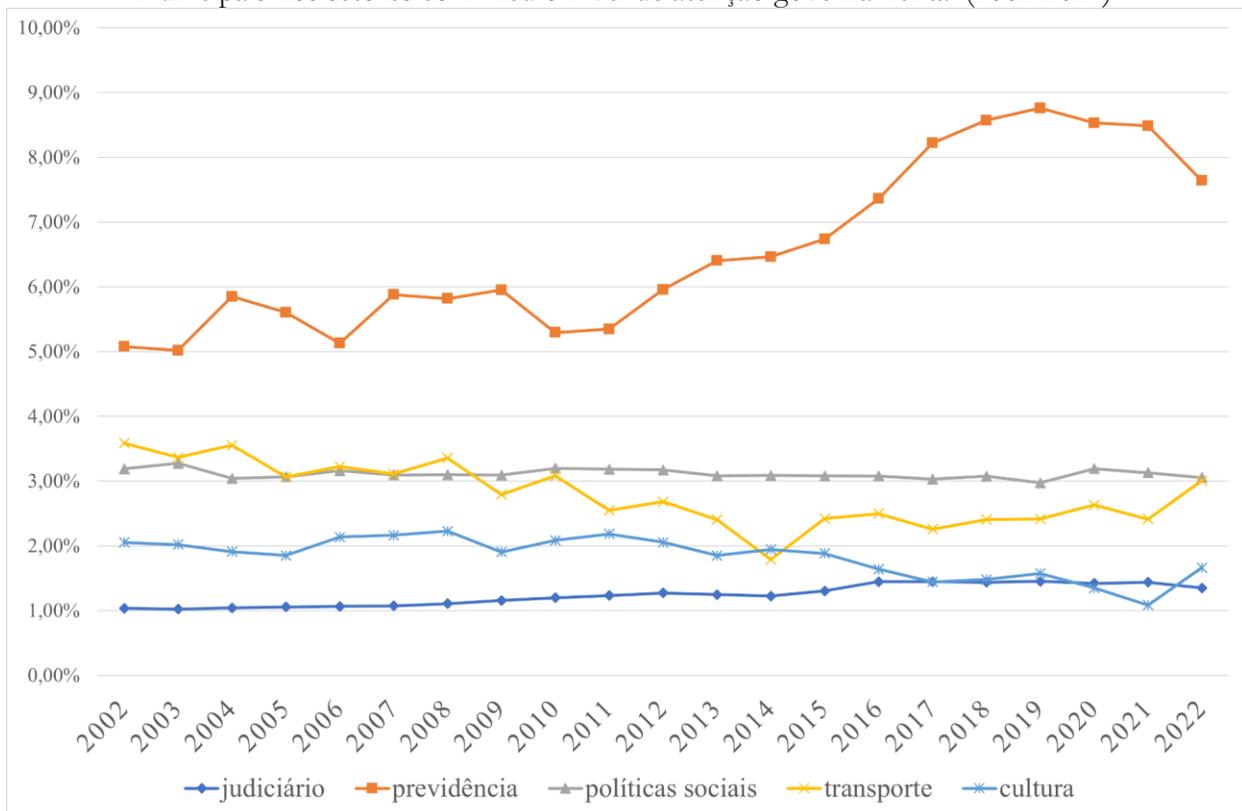
Gráfico 2. Percentual das despesas orçamentárias setoriais municipais sobre o total das despesas municipais nos setores com alto nível de atenção governamental (2002-2022).



Fonte: elaboração própria.

No conjunto de políticas com nível médio de atenção governamental encontram-se os setores que participam no intervalo de 1% à 9% no total das despesas. Dentre estes setores, o que possui as maiores proporções é o setor previdenciário, que combina um comportamento majoritariamente incremental com indícios de pontuação em alguns anos. Destaca-se ainda o crescimento elevado da atenção deste setor entre os anos de 2011 e 2019, quando parte do patamar de 5% de participação e chega próximo ao patamar de 9%. Outro setor de destaque é o das políticas sociais, embora figure apenas com cerca de 3% de participação em relação às despesas totais, destacando-se ainda que neste setor há uma prevalência da estagnação da sua atenção governamental em todo o período analisado. Comportamento semelhante pode ser observado no setor judiciário, que possui o menor nível de atenção dentre as políticas com nível médio de atenção governamental. Já os setores que apresentam maiores indícios de pontuação são o setor de transportes, especialmente no ano de 2014, e o setor de cultura nos anos de 2020 e 2022.

Gráfico 3. Percentual das despesas orçamentárias setoriais municipais sobre o total das despesas municipais nos setores com médio nível de atenção governamental (2002-2022).

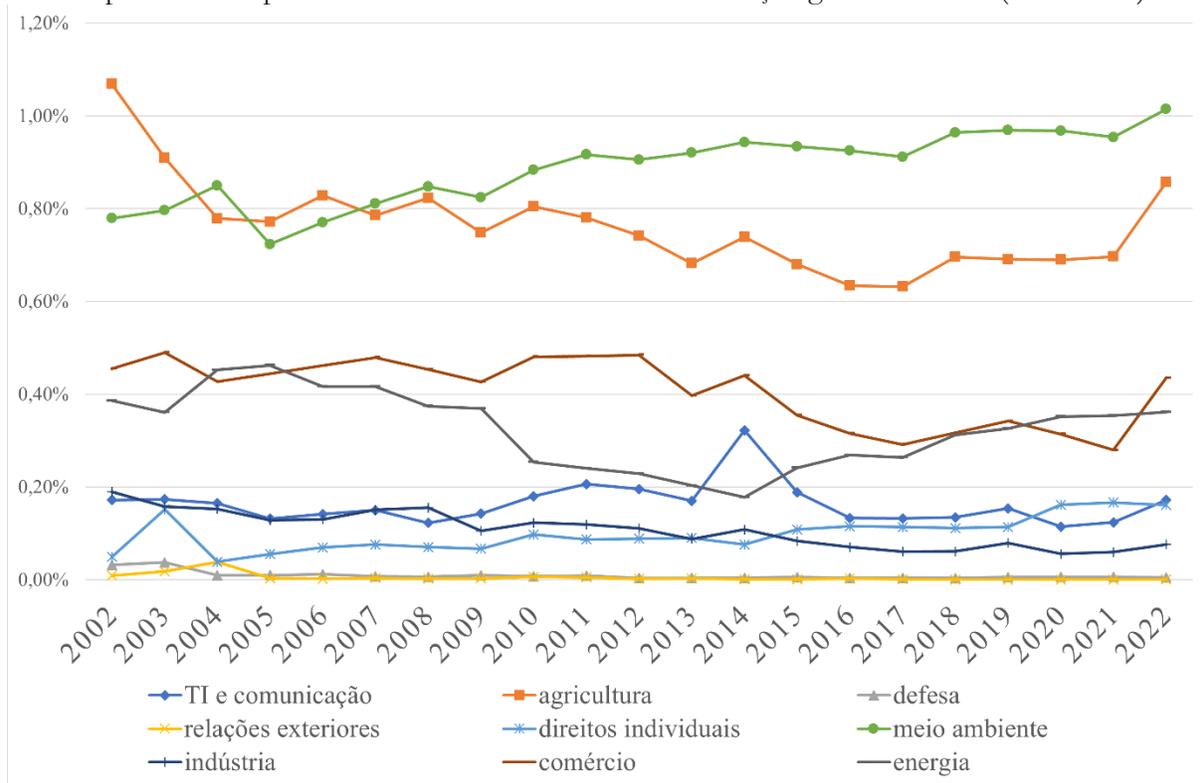


Fonte: elaboração própria.

Por fim, as demais políticas setoriais, que correspondem a um conjunto de nove políticas, possuem baixo nível de atenção governamental em todo o período analisado e menos de 1% de

participação no total das despesas municipais, sendo que as políticas de relações exteriores e defesa são praticamente nulas em quase todo o período analisado. Neste conjunto de políticas, as que possuem maior nível de atenção governamental são meio ambiente e agricultura, que apesar de apresentarem pontuações em alguns momentos da série analisada, apresentam um comportamento majoritariamente incremental. O mesmo aplica-se para aos demais setores, com exceção dos setores de relações exteriores e defesa.

Gráfico 4. Percentual das despesas orçamentárias setoriais municipais sobre o total das despesas municipais nos setores com baixo nível de atenção governamental (2002-2022).



Fonte: elaboração própria.

### 3.2. O efeito local das transferências intergovernamentais da União sobre a execução orçamentária dos municípios

Enquanto na subseção anterior realizou-se o mapeamento da atenção governamental das prioridades orçamentárias municipais, esta subseção objetiva identificar como as transferências intergovernamentais da União afetam o nível das despesas municipais em cada um dos setores de políticas públicas. A tabela 1 adiante apresenta o valor e a quantidade de itens orçamentários da União para os municípios por tipo de resultado primário de 2002 a 2022. Em termos totais, durante este

período a União transferiu cerca de R\$1.969,83 bilhões para todos os municípios brasileiros, mas este valor varia expressivamente entre os diferentes setores de políticas públicas. O setor contemplado com a maior quantidade de recursos é o da saúde, que é seguido pelo setor educacional, habitação e infraestrutura e da assistência social. Com exceção dos setores de administração pública e previdência, esses quatro setores coincidem com os setores que possuem maior nível de atenção governamental das despesas municipais, indicando assim que a agenda da descentralização fiscal da União potencialmente afeta a agenda alocativa das despesas orçamentárias no contexto municipal.

A análise desta distribuição por tipo de resultado primário nos permite identificar qual é a origem dos recursos transferidos pela União para os municípios, devendo-se considerar que à exceção do RP1 e RP2, todas as demais classificações de RP foram inseridas em diferentes anos. Em relação ao montante total de recursos, as despesas obrigatórias (RP 1) concentram a maior quantidade de recursos do período, que equivale a um total de 72,8%% das transferências, enquanto as despesas discricionárias (RP 2) oriundas do poder executivo e que não dizem respeito ao PAC equivalem a 17%% das transferências totais, e as demais equivalem a 10,2%.

Em relação aos setores com maior nível de atenção orçamentária municipal, destaca-se que na saúde e educação a maior quantidade de recursos federais transferidos é de natureza obrigatória, enquanto nas políticas de habitação e infraestrutura e políticas sociais a maior parte das transferências é de natureza discricionária. Outros setores que também possuem elevado nível de transferências discricionárias são agricultura, comércio, judiciário e cultura.

Tabela 1. Valor e quantidade de itens orçamentários das transferências da União para os municípios por tipo de resultado primário de 2002 à 2022 (em R\$ bilhões)

Setor	RP 1	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8	RP 9	Total Geral
administração pública	0,00	1,00	1,26	0,01	0,00	0,00	0,00	2,28
	0	123	2	17	0	0	0	142
previdência	5,56	2,72	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	8,29
	5	116	0	31	0	0	0	152
Habitação e infraestrutura	0,15	53,85	34,85	10,75	2,43	0,09	9,09	111,21
	1	6756	372	1980	106	2	13	9230
TI e comunicação	0,00	2,46	0,00	0,35	0,00	0,00	0,00	2,81
	0	387	1	126	1	0	0	515
agricultura	0,00	20,33	1,22	3,10	0,40	0,01	2,02	27,07
	0	2199	60	896	16	1	7	3179

cultura	0,00	13,86	6,15	2,80	0,01	0,06	0,57	23,46
	0	3218	57	1160	8	3	4	4450
defesa	0,00	2,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	2,57
	0	415	0	0	0	0	1	416
judiciário	0,03	13,99	0,00	0,23	0,07	0,00	0,07	14,40
	2	404	0	193	7	0	1	607
relações exteriores	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06
	0	1	0	0	0	0	0	1
políticas sociais	9,19	71,73	0,04	1,25	0,15	0,00	1,95	84,31
	18	2152	4	676	13	1	6	2870
saúde	1098,43	98,30	17,15	37,71	7,60	0,20	14,85	1274,24
	637	5647	20	4963	138	2	6	11413
educação	321,03	25,10	30,25	1,06	0,11	0,01	1,81	379,37
	393	589	9	548	6	1	3	1549
direitos individuais	0,00	2,98	0,00	0,11	0,02	0,02	0,02	3,16
	1	131	1	141	2	1	1	278
meio ambiente	0,08	3,77	0,95	0,17	0,01	0,00	0,24	5,22
	9	646	20	123	1	1	3	803
indústria	0,00	0,99	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	1,06
	0	205	0	48	0	0	0	253
comércio	0,54	19,96	2,32	1,95	0,09	0,00	0,61	25,47
	1	2032	36	597	9	1	2	2678
energia	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
	0	11	0	0	0	0	0	11
transporte	0,00	2,75	2,05	0,01	0,01	0,00	0,04	4,85
	0	161	69	3	1	0	1	235
Total Geral	1435,02	336,41	96,23	59,60	10,90	0,39	31,28	1969,83
	1088	25197	652	12057	308	13	48	39363

Fonte: adaptado do SIOP.

Nota: transferências referentes às modalidades de aplicação 40 e 41 (Transferências a Municípios e Transferências a Municípios - Fundo a Fundo). Todos os valores foram deflacionados a partir do IPCA (IBGE) com referência no ano de 2022.

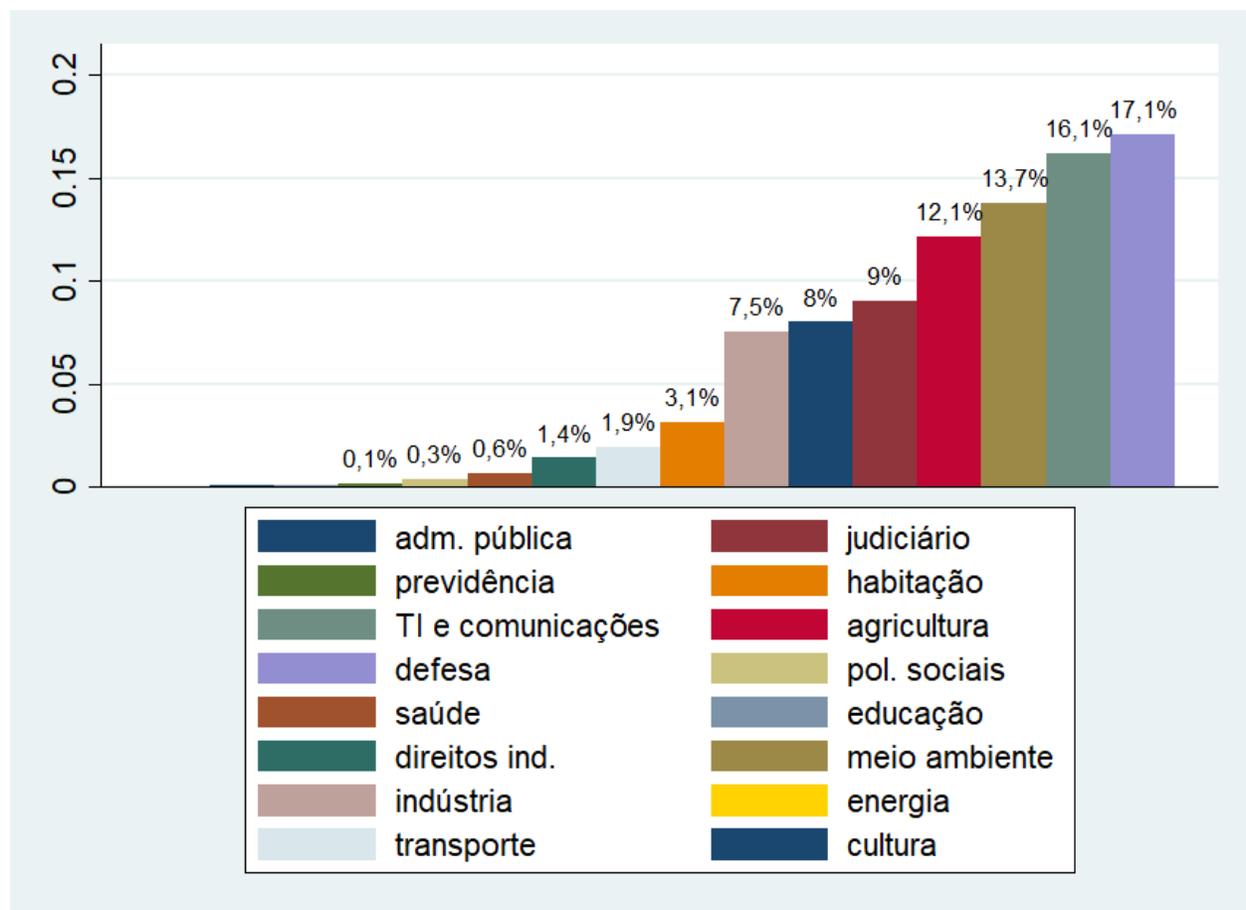
RP 1- Primária obrigatória; RP 2- Primária discricionária; RP 3- Primária discricionária, PAC

RP 6- Primária discricionária, decorrente de emendas individuais; RP 7- Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual; RP 8- Primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente; RP 9- Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA.

Apesar das transferências realizadas com as políticas de saúde, educação, assistência social e habitação e infraestrutura serem altas em relação às demais políticas, esses setores não possuem os maiores percentuais de participação das transferências em relação ao total de recursos executados pelos municípios nos respectivos setores, pois apesar das transferências serem altas, os municípios

também dispõem uma grande quantidade de recursos com esses setores (visto que existe vinculação obrigatória de seus próprios impostos, no caso da saúde e educação), de modo que proporcionalmente essa participação não é muito expressiva, pelo menos quando consideramos as transferências discricionárias e o conjunto total de municípios. Por sua vez, os setores que possuem o maior percentual de transferências em relação às despesas municipais são comércio, defesa, tecnologia da informação e comunicação, meio ambiente, agricultura, judiciário, indústria e cultura, respectivamente. Destaca-se novamente que esse indicador não reflete necessariamente a prioridade da descentralização fiscal da União por esses setores de políticas públicas, uma vez que esses altos valores se devem em grande medida ao fato de que os municípios tendem a despender baixos valores de recursos nesses setores, o que culmina em seus níveis elevados, destacando a relevância da fonte federal nesse gasto.

Gráfico 5. Média do percentual das transferências discricionárias da União sobre as despesas municipais por setor de políticas públicas de 2002 à 2022.



Fonte: elaboração própria.

Obs: o setor de comércio foi omitido do gráfico, pois o seu valor percentual é excessivamente alto.

As análises econométricas dos modelos de regressão de dados em painel possibilitam identificar quais são os efeitos das transferências da União sobre o total das despesas executadas em cada um dos setores de políticas públicas analisados. Tendo em vista que diferentes tipos de receitas afetam as prioridades alocativas dos municípios e conseqüentemente o volume de recursos que destinam para cada um dos setores de políticas públicas, então receitas orçamentárias de outros tipos foram inseridas nos modelos a fim de que seus efeitos sejam controlados, além da variável população, que também afeta a capacidade de arrecadação e os volumes de despesas dos municípios.

A tabela 2 adiante apresenta os resultados dos modelos das políticas de educação, saúde e assistência social, que são as políticas com alto nível de atenção orçamentária e que são contempladas com o maior volume de transferências discricionárias e obrigatórias da União. No âmbito desses setores também é possível identificar as transferências obrigatórias realizadas pela União, que no caso da educação dizem respeito ao Fundeb ou Fundef, na saúde dizem respeito às transferências realizadas fundo a fundo para o SUS e na assistência social as transferências fundo a fundo realizadas por meio do FNAS. Os modelos demonstram que as transferências obrigatórias dos três setores apresentam coeficiente positivo e com alto nível de significância estatística, o que indica que esse tipo de transferência eleva a execução orçamentária total dos municípios em cada um dos setores.

Por outro lado, as transferências discricionárias das políticas de educação e assistência social não afetam a execução orçamentária dos municípios com significância estatística, enquanto na política de saúde o seu efeito possui significância, mas é negativo. Este efeito negativo indica que este tipo de transferência tende a diminuir o total das despesas executadas pelo município no setor, o que pode ser potencialmente explicado pela possibilidade dos recursos próprios do município serem destinados para outro setor em virtude da suplementação de recursos por parte do governo federal. No caso da saúde, esse movimento torna-se ainda mais plausível quando consideramos que a maior parte dos municípios executa um percentual de receitas com o setor muito superior ao que determina a Constituição, que é 15% da receita de impostos<sup>3</sup>. O mesmo pode não ocorrer para as transferências obrigatórias pela possibilidade destas transferências serem destinadas para os programas ou áreas que já são consideradas prioritárias para os municípios, de modo que eles não deixam de gastar seus recursos próprios com o setor. Em suma, todas as transferências setoriais devem ser aplicadas no

---

<sup>3</sup> Com a aprovação da Emenda nº 29/2000, municípios e estados passam a ter impostos vinculados à saúde e, ao mesmo tempo, não há clareza de regra vinculatória para União até 2015. A União vai ao longo dos anos reduzindo o gasto federal em saúde e isso pressiona os municípios a gastarem mais do que os 15% obrigatórios (LEVI; PERES, 2023).

respectivo setor, o que se altera pelo efeito da tais transferências é se o município deixará ou não de destinar os seus recursos próprios para a área, alterando dessa forma o volume da execução orçamentária das políticas, o que se reflete em seus níveis de atenção.

Tabela 2. Resultados dos modelos de regressão da execução orçamentária municipal (2002-2022).

	educação	saúde	políticas sociais
Transferências discricionárias da União para o setor	0.134 (0.419)	-0.306*** (0.071)	-0.050 (0.113)
Transferências da União para FUNDEB / SUS / FNAS	0.493*** (0.005)	0.303*** (0.003)	0.430*** (0.004)
Transferências da União para o setor sobre as despesas executadas no setor	4446522.681 (11288480.843)	-42736.112 (92882.661)	-151852.546 (115266.755)
Transferências da União para FUNDEB / SUS / FNAS sobre o total das despesas do setor	3263.346 (2065.819)	-3305.608*** (950.262)	-1154.984 (953.256)
Transferências do FNDE	-1.016*** (0.019)		
Transferências do FNDE sobre o total das despesas educacionais	-42071.377** (20,015.062)		
Transferências estaduais para o SUS		0.583*** (0.011)	
População	123.745*** (8.784)	220.436*** (9.741)	-40.503*** (2.325)
Receita total	-0.097*** (0.002)	-0.000 (0.002)	-0.009*** (0.000)
Receita corrente	0.233*** (0.002)	0.131*** (0.002)	0.014*** (0.001)
Impostos	0.113*** (0.002)	0.088*** (0.002)	0.040*** (0.000)
Receita de transferências correntes	-0.071*** (0.002)	0.024*** (0.002)	0.026*** (0.000)
Cota parte do FPM	0.198*** (0.005)	0.062*** (0.006)	-0.022*** (0.001)
Cota parte do ICMS	0.115*** (0.003)	-0.074*** (0.004)	-0.009*** (0.001)
Cota parte do IPVA	0.002 (0.010)	0.568*** (0.011)	-0.031*** (0.003)
Cota parte do IPI	-4.155*** (0.105)	-4.305*** (0.113)	-0.004 (0.027)
Receitas de capital	0.160*** (0.003)	0.109*** (0.003)	0.008*** (0.001)

Transferências de capital	-0.131*** (0.008)	-0.154*** (0.009)	0.081*** (0.002)
Constante	1672431.647*** (276639.909)	-3817557.483*** (308257.355)	1622049.330*** (73856.599)
Observações	113,884	113,884	113,884
R-squared	92,3%	91,7%	76,7%
Número de grupos	5,569	5,569	5,569

Nota: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

A tabela 3 adiante apresenta os modelos econométricos formulados para as outras 14 políticas setoriais analisadas. Desses modelos, nove apresentam significância estatística para a variável independente, que são os modelos das políticas de administração pública, previdência, habitação, defesa, direitos individuais, meio ambiente, comércio, transporte e cultura, o que indica que as transferências da União para os respectivos setores afetam o nível da sua execução orçamentária. No entanto, o sentido desses efeitos é diferente entre os setores. Enquanto nos setores de administração pública, defesa, transporte e cultura os efeitos são positivos, ou seja, as transferências tendem a aumentar a volume de despesas do setor, nos setores de previdência, habitação, agricultura, direitos individuais, meio ambiente e comércio o efeito é negativo, ou seja, as transferências tendem a diminuir o volume total das despesas executadas com o setor no município. Destaca-se ainda que as transferências obrigatórias tendem a ter um efeito mais homogêneo sobre a atenção governamental dos municípios em relação às transferências discricionárias.

Outro indicador dos modelos a ser analisado é o R-square, que diz respeito ao percentual de variabilidade da variável dependente em relação às variáveis independentes. Nos modelos das políticas de educação, saúde e assistência social esse indicador é muito elevado para todas elas, superando o patamar de 90% para as duas primeiras. Nos demais modelos o R2 é muito menor do que o das demais políticas, sendo que apenas no setor de previdência o indicador supera o do setor de assistência social, que é de 76,7%. Esses resultados indicam que o conjunto de variáveis independentes possui maior poder explicativo nos modelos das políticas sociais de educação, saúde e assistência social do que nos modelos das demais políticas setoriais (com exceção da previdência).

Os resultados apresentados nessa seção indicam que as políticas de educação, saúde e assistência social apresentam algumas especificidades em relação às demais políticas setoriais. Enquanto nessas políticas as transferências da União tendem a aumentar o volume de recursos executado em cada um dos setores no nível municipal, o mesmo só ocorre em quatro dos demais

setores, que por sua vez não possuem um alto nível de variabilidade do seu volume de recursos explicada pelas transferências da União. Tais especificidades setoriais são potencialmente explicadas pelo desenho institucional no qual o financiamento e a governança dessas políticas são conformadas. As políticas de saúde e assistência social se conformam em termos sistêmicos, ou seja, a partir de sistemas nacionais de políticas públicas que potencializam o exercício de coordenação federativa por parte da União, enquanto que a educação conta com outros mecanismos de coordenação, a despeito de não possuir um sistema nacional próprio. Apesar de dispor das suas próprias especificidades, os setores de transportes e cultura apresentam um comportamento semelhante ao dessas políticas sociais, como o efeito positivo das transferências sobre a execução orçamentária do setor e um R2 relativamente médio em relação ao conjunto de todos os setores (56,8% e 53,3%).

Tabela 3. Resultados dos modelos de regressão da execução orçamentária municipal (2002-2022)

	adm. pública	judiciário	previdência	habitação	TI e comunicação	agricultura	defesa
transferências da União para o setor	271.853*** (5.028)	0.017 (0.059)	-15.000*** (1.943)	-0.360*** (0.046)	0.009 (0.038)	-0.005 (0.023)	0.034*** (0.004)
transf. da União para o setor sobre as despesas executadas no setor	-1.285e+09*** (27012996.51)	-143.369 (2380.704)	-1386240.53*** (177041.609)	-14662.310 (52157.742)	-185.356 (1376.354)	-593.976 (426.761)	-75.541 (299.494)
população	211.808*** (14.428)	1.034 (2.286)	506.250*** (10.380)	-597.921*** (15.841)	-19.520*** (1.771)	-18.249*** (0.658)	-1.380*** (0.154)
receita total	0.104*** (0.003)	0.042*** (0.000)	0.146*** (0.002)	0.226*** (0.003)	0.007*** (0.000)	0.003*** (0.000)	0.000*** (0.000)
receita corrente	-0.154*** (0.003)	-0.041*** (0.001)	-0.211*** (0.003)	0.074*** (0.004)	-0.013*** (0.000)	-0.004*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
impostos	0.036*** (0.003)	-0.005*** (0.000)	0.300*** (0.002)	-0.307*** (0.003)	0.007*** (0.000)	-0.002*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
receita de transferências correntes	0.141*** (0.003)	0.016*** (0.000)	0.089*** (0.002)	-0.235*** (0.003)	0.006*** (0.000)	0.005*** (0.000)	0.000*** (0.000)
Cota parte do FPM	0.019** (0.008)	-0.010*** (0.001)	-0.299*** (0.006)	-0.022** (0.009)	-0.011*** (0.001)	0.016*** (0.000)	0.001*** (0.000)
Cota parte do ICMS	0.198*** (0.005)	-0.021*** (0.001)	-0.162*** (0.004)	0.267*** (0.006)	0.041*** (0.001)	0.001*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
Cota parte do IPVA	-0.628*** (0.017)	0.153*** (0.003)	0.906*** (0.012)	-0.165*** (0.018)	0.026*** (0.002)	-0.041*** (0.001)	-0.001*** (0.000)
Cota parte do IPI	1.784*** (0.168)	-0.045* (0.027)	-0.398*** (0.123)	9.490*** (0.185)	-0.561*** (0.021)	0.094*** (0.008)	0.012*** (0.002)
Receitas de capital	-0.234*** (0.004)	-0.008*** (0.001)	-0.379*** (0.003)	0.226*** (0.005)	-0.024*** (0.001)	0.001*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
Transferências de capital	0.719*** (0.013)	-0.049*** (0.002)	0.594*** (0.009)	1.173*** (0.014)	0.058*** (0.002)	-0.006*** (0.001)	-0.001*** (0.000)
Constante	-944,408.915** (458446.685)	215659.24*** (72636.876)	-1.094e+07*** (329860.339)	13599253.59*** (503277.380)	147476.472*** (56243.968)	1029218.02*** (20901.085)	54350.44*** (4902.025)
Observações	113,884	113,884	113,884	113,884	113,884	113,884	113,884
R-squared	23%	43,4%	86,4%	63,9%	14,4%	15,6%	3,8%
Número de grupos	5,569	5,569	5,569	5,569	5,569	5,569	5,569

Nota: \*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

	direitos ind.	meio ambiente	indústria	comércio	energia	transporte	cultura
transferências da União	-0.427* (0.232)	-0.414*** (0.064)	0.092 (0.081)	-0.196*** (0.014)	0.168 (13.375)	1.621*** (0.108)	2.711*** (0.028)
transferências da União sobre as despesas executadas	-86755.073** (37503.591)	-307.469 (1,085.016)	-176.350 (903.566)	279.005 (224.848)	-	-5851.639 (10820.298)	-10500.173*** (3336.417)
população	-37.016*** (1.207)	-47.442*** (2.043)	-1.313** (0.562)	-78.193*** (1.264)	-0.657 (1.534)	-105.300*** (9.672)	-96.924*** (2.510)
receita total	-0.000 (0.000)	-0.017*** (0.000)	-0.002*** (0.000)	-0.005*** (0.000)	0.003*** (0.000)	-0.063*** (0.002)	-0.032*** (0.000)
receita corrente	0.008*** (0.000)	0.025*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.008*** (0.000)	-0.007*** (0.000)	0.217*** (0.002)	0.081*** (0.001)
impostos	-0.002*** (0.000)	-0.009*** (0.000)	0.000* (0.000)	0.003*** (0.000)	-0.010*** (0.000)	-0.022*** (0.002)	-0.039*** (0.000)
receita de transferências correntes	0.007*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.006*** (0.000)	0.012*** (0.000)	-0.133*** (0.002)	-0.044*** (0.001)
Cota parte do FPM	-0.016*** (0.001)	-0.011*** (0.001)	0.003*** (0.000)	0.009*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.042*** (0.006)	-0.004*** (0.001)
Cota parte do ICMS	-0.011*** (0.000)	0.029*** (0.001)	0.001*** (0.000)	0.009*** (0.000)	-0.006*** (0.001)	-0.190*** (0.004)	0.028*** (0.001)
Cota parte do IPVA	-0.074*** (0.001)	0.094*** (0.002)	-0.003*** (0.001)	-0.011*** (0.001)	0.040*** (0.002)	-0.247*** (0.011)	-0.012*** (0.003)
Cota parte do IPI	0.106*** (0.014)	-0.784*** (0.024)	-0.027*** (0.007)	-0.132*** (0.015)	0.270*** (0.018)	-1.774*** (0.113)	-0.924*** (0.029)
Receitas de capital	0.002*** (0.000)	0.020*** (0.001)	-0.001*** (0.000)	0.027*** (0.000)	0.014*** (0.000)	0.233*** (0.003)	0.106*** (0.001)
Transferências de capital	-0.016*** (0.001)	-0.015*** (0.002)	0.006*** (0.001)	-0.025*** (0.001)	-0.051*** (0.001)	-0.386*** (0.009)	0.122*** (0.002)
Constante	774845.403*** (38339.580)	1109382.74*** (64955.346)	28,811.730 (17844.203)	1961634.22*** (40173.744)	153,004.91*** (48745.118)	6505944.80*** (307385.949)	2941570.68*** (79708.173)
Observações	113,884	113,884	113,884	113,884	113,884	113,884	113,884
R-squared	23,1%	21,4%	1,2%	23,7%	24,5%	56,8%	53,3%
Número de grupos	5,569	5,569	5,569	5,569	5,569	5,569	5,569

Nota: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando avançar na literatura nacional de federalismo que busca compreender o papel deste arranjo institucional no processo de produção de políticas públicas, este artigo parte de um pressuposto analítico que conjuga o poder de coordenação federativa da União com a autonomia dos municípios para implementar as suas políticas públicas. Para consecução de tais propósitos faz-se uso dos marcos analíticos da governança multinível, que busca lançar luz sobre este processo para além das delimitações institucionais dos diferentes níveis de governo.

A partir de uma metodologia diferente daquela tradicionalmente utilizada em estudos nacionais, demonstramos a composição das despesas orçamentárias anuais a partir do mapeamento e análise do percentual de atenção sobre diferentes políticas setoriais nos municípios brasileiros entre os anos de 2002 e 2022. Diferentes resultados foram analisados a partir desse banco de dados. Em consonância com a literatura de federalismo, observa-se que políticas muito reguladas, como saúde e educação, possuem alto nível de atenção orçamentária. Porém, políticas menos reguladas, mas que são responsabilidade prioritária dos entes locais, como infraestrutura, também possuem alto nível de atenção orçamentária, assim como os gastos relacionados à administração pública.

Os resultados ainda demonstram que as prioridades orçamentárias da descentralização fiscal da União afetam de diferentes formas as prioridades municipais de execução orçamentária dos gastos públicos entre os diferentes setores de políticas públicas, de modo que nas políticas de educação, saúde e assistência social essas transferências possuem um impacto expressivo sobre as prioridades locais, não apenas em virtude do volume de recursos transferidos, mas também em virtude do arranjo de governança orçamentária que se constitui no âmbito de cada uma dessas políticas. Todavia, também observa-se um comportamento semelhante para setores como transporte e cultura, apesar desses setores não contarem com arranjos institucionais de financiamento tão complexos quanto aos das demais políticas.

Este artigo demonstra que em um contexto institucional no qual as prioridades locais são determinadas em alguma medida pela prioridade de outros níveis de governo e por vezes por outros tipos de atores, estatais e não estatais, a compreensão do financiamento das políticas públicas, e em sentido final o seu processo de produção, é potencializado por uma perspectiva multinível, que no âmbito deste trabalho foi mobilizada empiricamente a partir do seu eixo vertical, mas que na realidade também conta com a influência do eixo horizontal. Neste sentido, trabalhos futuros que também

mobilizem o eixo horizontal para compreender o financiamento das políticas públicas tornam-se oportunos, assim como análises em profundidade sobre cada um dos setores analisados no âmbito deste artigo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41–67, jun. 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. Prefácio. In: ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. “Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil.” In: Ben Ross Schneider (ed). *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil*. Oxford University Press. Pp. 162-186. 2016.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEVAN, S. *Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook*. In: BAUMGARTNER, F. R.; BREUNIG, C.; GROSSMAN, E. (eds). *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford Academic, 2019.
- BICHIR, R. M. *Governança multinível*. 2018.
- BICHIR, R.; BRETAS, G. H. ; CANATO, P. *Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo*. *Brazilian Political Science Review*, 2017.
- FALLETI, T. *Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada*. *Sociologias*, p. 46-85, 2006.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. *Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação*. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361–386.
- GOMES, Sandra. *Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef*. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

IBGE. IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 31 maio 2023.

JONES, B. et al. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science*, p. 855-873, 53, 2009.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social welfare Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, IVE & NELSON, KENNETH. *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, 2013.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LEVI, M. L.. Sistema de Saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 4, n. 7, p. 33-63, 2016.

LINDBLOM, C. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, p.79-88, 1959.

MACHADO, Gabriel Santana. Coordenação federativa e desigualdade territorial: a efetividade e os limites da política redistributiva da União junto aos municípios no campo da saúde. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil. 2023. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33762>>.

MACHADO, Gabriel Santana; BRASIL, Felipe Gonçalves; PERES, Ursula Dias. Agenda governamental da descentralização fiscal do federalismo brasileiro: prioridades e dinâmicas das transferências intergovernamentais da União (2000-2023). XLVII Encontro da Anpad. Anais do XLVII ENANPAD. DOI: <https://doi.org/10.21714/2177-2576EnANPAD2023>

MACHADO, Gabriel Santana; PERES, Ursula Dias. A atuação dos tribunais de contas estaduais na definição dos gastos educacionais: Entre a mudança institucional e a produção de desigualdades regulatórias. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 28, p. e86179-e86179, 2023.

MARENCO, André; CATE, Lidia Ten. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, 2021.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; PAIVA, Andrea Barreto de; JACCOUD, Luciana de Barros. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. In: JACCOUD, Luciana de Barros (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. p. 241-286.

PERES, U. D.. Análise da governança do orçamento público. In Marques, E. (Org.) *As políticas do Urbano em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2018.

SCHICK, Allen. Incremental budgeting in a decremental age. *Policy Sciences*, p. 1-25, 1983.

Secretaria do Tesouro Nacional. Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <[https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuc%20ao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuc%20ao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)>

Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <[https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26?page\\_p=2](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26?page_p=2)>

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A.; BAE, Y. Introduction - Taking Local Institutions Seriously. In: SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A.; BAE, Y. (orgs) Multilevel democracy: How local institutions and civil society shape the modern state. Cambridge University Press, 2020.

SILVA, A. L. N. da; SEGATTO, C.; ABRÚCIO, F.; MACHADO, G. S. Criação, difusão e aprendizados dos sistemas nacionais de políticas públicas: os caminhos heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v. 15, n. 1, 20 jan. 2023.

SIMON, H. A. The New Science of Management Decision. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1977.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, dez. 2014.

WILDAVSKY, A. Rescuing policy analysis from PPBS. Public Administration Review, v. 29, n. 2, p. 189-202, 1969.

#### **FINANCIAMENTO:**

A pesquisa foi financiada com recursos das seguintes agências e projetos: FAPESP - processos 2020/07485-3, 2021/02716-0, 2022/16019-1 e 2013/07616-7 (Centro de Estudos da Metrópole/CEPID); e CNPq – Projeto Universal – 4440859204783378, às quais agradecemos pelo apoio.

#### **CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS:**

**Gabriel Santana Machado:** Conceptualization; Methodology; Validation; Formal analysis; Investigation; Data Curation; Writing - Original Draft; Writing - Review & Editing; Visualization

**Ursula Dias Peres:** Conceptualization; Methodology; Validation; Writing - Original Draft; Writing - Review & Editing; Supervision; Funding acquisition

**Felipe Gonçalves Brasil:** Conceptualization; Methodology; Validation; Writing - Original Draft; Writing - Review & Editing; Supervision; Funding acquisition.

**DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:** As/os autoras/es declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

## **MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER**

**Gabriel Santana Machado.** Doutorando e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). Bolsista da Capes. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

**Ursula Dias Peres.** Doutora em Economia pela Fundação Getulio Vargas, docente nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e no Programa de Mestrado em Mudança Social e Participação Política. É pesquisadora e coordenadora de projetos no Centro de Estudos da Metrópole - CEM/USP.

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

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.