

# Plano Mais Brasil PPA 2012 2015

## Dimensão Estratégica

### Relatório das Oficinas de Avaliação - Ano Base 2013

Eixo: Sistema de proteção social  
OS DESAFIOS NO CONTEXTO DE AVANÇO  
DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DOS MECANISMOS  
DE FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS  
ASSEGURADOS PELA CONSTITUIÇÃO



### Ficha Técnica

**Oficina:** Os desafios no contexto de avanço da institucionalização e dos mecanismos de financiamento dos direitos sociais assegurados pela constituição

**Eixo:** Sistema de proteção social.

**Data:** 09/09/2013, das 10 às 17 horas.

**Local:** ENAP: SAIS Área 2A, Sala 119, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

**Secretária da SPI/MP:** Esther Bemerguy

**Diretora da SPI/MP:** Ana Lucia Starling

**Coordenador Geral:** Ricardo Bielschowsky

**Coordenador Técnico:** Helder Ferreira

**Relatora:** Rosa Maria Nader

**Participantes<sup>1</sup>:** Igor Geracy (Ministério do Planejamento), Jaana Flávia (Ministério da Educação), Léo Kessel (Ministério da Educação), Luciana Jaccoud (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Luiz Odorico Monteiro de Andrade (Ministério da Saúde), Marcelo Ramos Oliveira (Instituto Justiça Fiscal) e Rosane Maia (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos).

---

<sup>1</sup> A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) agradece a participação dos debatedores convidados e demais técnicos e colaboradores que estiveram presentes à oficina. O objetivo deste relatório é levantar questões e oferecer subsídios para discussões sobre o tema por governos e pela sociedade. As opiniões aqui contidas não expressam necessariamente posições institucionais da SPI/MP ou das demais instituições representadas, nem refletem obrigatoriamente concordâncias plenas de todos os participantes da oficina.

## Questões Orientadoras do debate:

1. Qual a necessidade de financiamento das políticas sociais para atender de forma plena os direitos e deveres estabelecidos pela Constituição Federal?
2. Como ampliar as fontes de financiamento das políticas sociais?

## Sugestões para debate:

- Como o Sistema Tributário poderá ser reformado de modo a contribuir com uma política de melhoria da distribuição de renda e o adequado financiamento das políticas sociais?
- Como o gasto tributário no Brasil tem contribuído ou não para a equalização de renda entre pessoas e regiões e como esse gasto influencia no financiamento das políticas sociais?
- Quais os principais aspectos do atual pacto federativo que deveriam ser alterados com o objetivo de promover a melhora dos serviços públicos?
- Como viabilizar o financiamento que avance na direção da estruturação de um quadro de pessoal com formação e remuneração adequada para a implementação de políticas sociais de qualidade?

## Introdução

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano base 2012 – apresenta uma releitura da dimensão estratégica do PPA, analisando a consistência das políticas, ações e programas com a continuidade da estratégia de desenvolvimento que, ao longo da última década, foi pautada pelo crescimento econômico com

inclusão social e redução das desigualdades. A convergência entre políticas sociais, econômicas e ambientais foi reconhecida como fundamental para promover inclusão social e distribuição de renda efetivando, desta forma, a institucionalização dos direitos instituídos pela Constituição de 1988.

A dimensão social assume a primazia na programação governamental por meio da estratégia de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas mais vulneráveis e distribuição de renda.

O monitoramento dos avanços na garantia dos direitos resultantes das políticas sociais programadas no PPA 2012-2015 adotou uma metodologia que organiza os compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial em Agendas Transversais, possibilitando acompanhamento participativo dos grupos sociais cujas especificidades demandam ações governamentais diferenciadas.

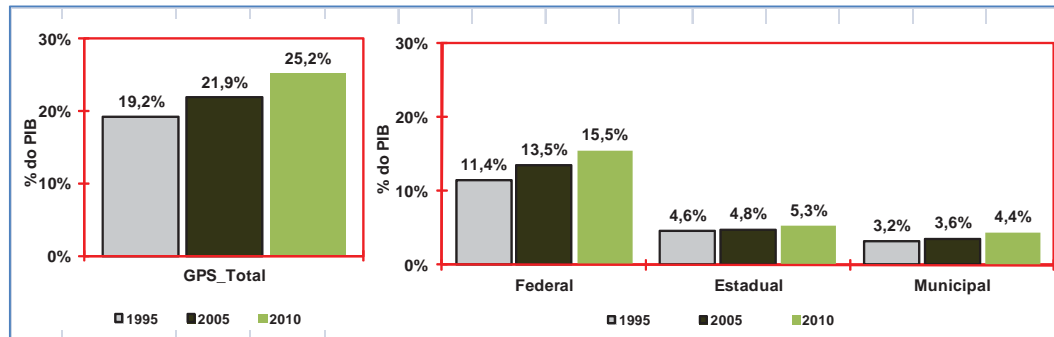
Nessa estratégia, a ampliação e fortalecimento das políticas sociais são movimentos essenciais para garantir a continuidade do desenvolvimento. Os avanços alcançados nos últimos anos no processo de institucionalização das políticas e de universalização no acesso aos serviços com qualidade e integralidade, apesar de significativos, ainda não são suficientes para garantir cobertura aos direitos constitucionais para todos e cada um.

Dar continuidade ao processo de universalização das políticas sociais implica em identificar aperfeiçoamentos necessários e discutir a viabilidade e requisitos necessários para a realização desses aperfeiçoamentos, partindo das atribuições e capacidades do Governo Federal. Para a continuidade da trajetória de inclusão, distribuição de renda e redução das desigualdades é necessário assegurar as bases de financiamento das políticas sociais para dar a garantia da sua institucionalização e da suficiência e estabilidade dos recursos.

Iniciando o debate, o coordenador técnico apresentou informações da evolução do gasto social nos últimos quinze anos, por esfera de governo e por área de atuação, conforme gráficos abaixo. Considerou que os incrementos verificados no gasto social estão em consonância com a estratégia de desenvolvimento perseguida

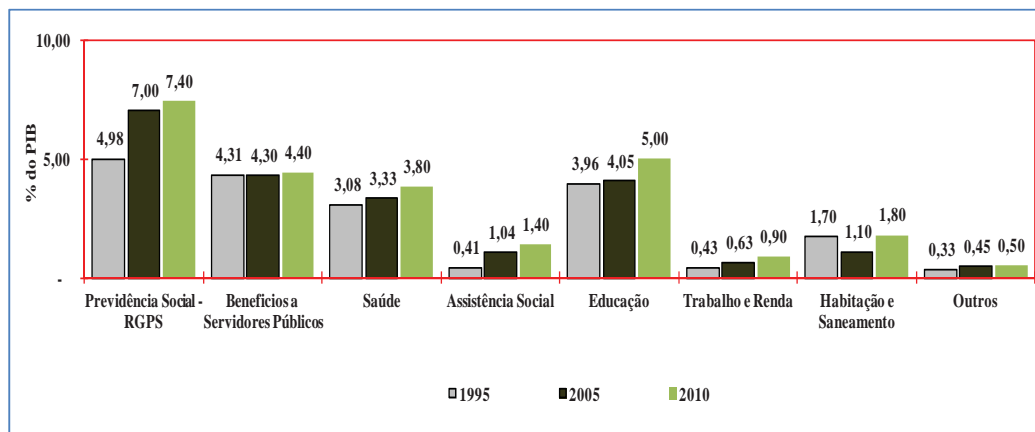
pele país nos últimos anos, baseada em crescimento econômico com inclusão social.

**Gráfico 1 – Gasto Social por esfera de governo  
Brasil - 1995, 2005 e 2010**



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)<sup>2</sup>.

**Gráfico 2 – Gasto Social por área de atuação  
Brasil - 1995, 2005 e 2010**



Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG. Apud: Castro (2012)

As políticas de proteção e promoção social do Governo Federal adotam uma visão sistêmica e universalista, com aplicações dirigidas a grupos sociais vulneráveis para ampliar o acesso aos direitos, tendo em vista a inclusão social e redução das desigualdades. Políticas de saúde, previdência, assistência, educação, trabalho e renda, justiça e segurança, cultura e esporte,

<sup>2</sup> CASTRO, J. H. "Política social e desenvolvimento no Brasil". In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

desenvolvimento agrário e desenvolvimento urbano iniciam um processo transversal de organização para atingir grupos sociais com especificidades em suas necessidades de acesso aos direitos – grupos geracionais, de gênero, étnico-raciais, etários, população de rua, pessoas com deficiência.

Indicadores econômicos apontam que a execução de políticas de emprego e renda, de valorização do salário mínimo, de previdência e assistência, dentre outras, causam impacto na economia por meio da distribuição de renda e do efeito multiplicador do gasto para o crescimento do PIB e da renda das famílias.

A garantia do financiamento para atender a execução das políticas sociais com equidade tem condicionantes que necessitam aperfeiçoamento. O debate sobre formas para aprimorar o financiamento inclui questões que remetem à discussão sobre o arranjo federativo, como a qualidade da distribuição dos recursos; a estabilidade e suficiência dos recursos; os limites dos gastos e a estrutura tributária.

Há ainda uma disputa política em torno do financiamento do gasto público. De um lado, existem defensores do gasto social, pelo seu efeito de justiça, de multiplicador do crescimento e melhoria da competitividade no longo prazo. De outro, há quem defenda a redução do gasto público, para que a política fiscal auxilie no controle à inflação, contribuindo para a redução dos juros e da dívida pública líquida, o que, argumentam os defensores desta tese, contribuiria para ampliar a competitividade do país e o crescimento econômico.

### Diagnóstico

Os aspectos apontados no debate giraram em torno de cinco temas: consciência social e demanda por equidade; relação federativa e gasto social; política fiscal e financiamento das políticas sociais; políticas sociais e equidade; e institucionalização das políticas sociais.

Todos os participantes apontaram avanços significativos resultantes das políticas sociais, como a redução da mortalidade infantil,

a mobilidade social nos segmentos mais pobres da população, o aumento nas taxas de escolaridade das crianças incluídas no Programa Bolsa Família, o aumento nas consultas anuais do SUS, as vantagens do seguro/seguridade estabelecido pela previdência social, a institucionalização do SUAS, a universalização do RGPS urbano e o crescimento da cobertura para os trabalhadores rurais, o equilíbrio alcançado no financiamento do RGPS urbano e o baixo custo administrativo dessa política.

No entanto, concordaram na análise de que os produtos e resultados das políticas sociais não são devidamente conhecidos, seja pelos cidadãos, informados pelos meios de comunicação, seja por pesquisadores e agentes públicos, informados por sistemas de informação integrados e amigáveis.

### **a. Consciência social e demanda por equidade**

Um primeiro elemento considerado pelos participantes foi a crescente aquisição da consciência dos direitos e a conseqüente demanda, maior e mais exigente, por serviços de qualidade para todos e cada um, o que requer a ampliação de recursos.

Há demandas sociais claramente manifestas pela fixação de limites mínimos de gastos nas áreas sociais, como, por exemplo, o Projeto de Lei de iniciativa popular recentemente apresentado no Congresso Nacional para assegurar o repasse de 10% das receitas correntes brutas da União para a saúde pública e a mobilização social pelos 10% do PIB para a Educação.

As políticas de inclusão adotadas pelo país nos últimos anos – aumento do emprego e renda, valorização do salário mínimo, fortalecimento das políticas universais e sistêmicas, maior acesso à escolarização em todos os níveis – estão resultando em transformações em valores e nas demandas de parcela da população até então excluída, com pouco ou nenhum acesso a bens e serviços públicos.

A consciência social dos direitos tensiona o imaginário social que construiu a desigualdade como destino inerente ao ser humano e tende a mobilizar a demanda por igualdade, o que é importante fator de coesão social. Segmentos até então excluídos da cidadania manifestam de maneira cada vez mais forte a demanda por acesso aos direitos, pressionando os sistemas universais de políticas públicas (previdência, assistência, saúde e educação) e as políticas não sistêmicas no sentido de aumentar a oferta e a qualidade dos serviços.



Torna-se cada vez mais explícita a demanda por serviços de qualidade e em nível equivalente ao acessado pelos segmentos populacionais economicamente mais favorecidos. Apesar de avanços nos indicadores que apontam a redução das desigualdades, elas persistem e apontam para significativas iniquidades no acesso e no atendimento aos direitos nas diferentes políticas sociais. O desafio é desenhar políticas, principalmente as universais, com critérios diferentes de aplicação, baseados nas desigualdades existentes na sociedade e na busca da equidade.

Desigualdades regionais, institucionais e entre pessoas pressionam a capacidade governamental de conhecer as demandas dos segmentos mais vulneráveis, distantes até então na formulação das estratégias para garantir o acesso e os atendimentos diferenciados pelas políticas sociais. Conhecer as demandas específicas, formular estratégias diferenciadas para públicos com diferentes necessidades e operar as políticas no território – ações focalizadas no campo das políticas universais – demandam o fortalecimento das estruturas de gestão federativa para operar as políticas em condições tão diversas. Reconhecidas a necessidade de conhecimento da diversidade das demandas e a limitação na estrutura de gestão e de operação das políticas, o desafio apontado é o de buscar aperfeiçoamentos nesses campos, tendo em vista aumentar a eficiência e equidade dos sistemas.

### **b. Relação federativa e gasto social**

A natureza da federação brasileira é apontada por todos os participantes como um desafio tanto do ponto de vista do financiamento quanto da gestão das políticas sociais, com destaque para políticas nacionais de caráter universal e sistêmico – educação, saúde e assistência. Estas políticas, de base não contributiva, objetivam a universalização do acesso e sua execução é descentralizada, o que torna essencial o debate sobre a relação federativa, o que inclui pactuações sobre a responsabilidade social para a garantia da estabilidade do financiamento.

A execução de políticas nacionais exige pactuação sobre objetivos e cofinanciamento entre as esferas de governo, por meio dos quais são firmadas as competências, atribuições e responsabilidades sobre a destinação dos aportes financeiros. Um processo de descentralização de políticas sociais universais foi desencadeado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que ampliou as obrigações e atribuições de serviços dos estados,



distrito federal e municípios. À época, foi ampliada a distribuição de tributos federais para os entes subnacionais, porém, nos últimos vinte e cinco anos, a ampliação da carga tributária foi concentrada na União. A situação em muitos municípios é de falta de estrutura de recursos humanos e equipamentos para receber aportes de recursos federais e para operar as políticas descentralizadas.

A política fiscal brasileira é marcada por desigualdades entre os entes federados na distribuição de receitas. A concentração de receitas na União e a prioridade para pagamento da dívida pública compõem um cenário em que os municípios assumem maior peso no atendimento das demandas sociais com marcadas diferenças entre eles nas condições de responder adequadamente à demanda de serviços pelos quais são responsáveis.

O subfinanciamento das políticas sociais é uma realidade que se potencializa diante do que foi identificado como “crise” na Federação aliada à histórica omissão do Estado brasileiro em prover serviços na proporção do crescimento da demanda e da geografia populacional. A desigualdade na capacidade de ofertar os serviços na razão da demanda reforça as desigualdades regionais, verificadas nos indicadores de desenvolvimento e bem estar social em diferentes territórios.

Na área de saúde, por exemplo, o país gasta em torno de 8% do PIB, muito próximo aos países mais desenvolvidos, porém, além de o PIB per capita brasileiro ser menor, boa parte disso (60%) é gasto no setor privado, que não é sistêmico e restringe-se a atendimento médico e hospitalar. O setor público presta um atendimento mais amplo e em nível nacional, incluindo gastos em ações de prevenção à saúde.

Um dos participantes diagnosticou uma mudança no desenho federativo da distribuição dos gastos sociais em saúde, com um movimento de redução proporcional do gasto federal e de crescimento proporcional do gasto estadual e municipal<sup>3</sup>.

A execução das políticas sociais nacionais é marcada por diferentes níveis de complexidade da governança, dependendo da qualidade do arranjo federativo. A governança de menor nível de complexidade é unitária, como é o caso do Sistema de Previdência Social. A governança tributária e orçamentária de maior complexidade é a das políticas que exigem gestão de oferta de bens e serviços e gestão solidária e interfederativa de

---

<sup>3</sup> Os dados não puderam ser confirmados pelo participante.

gastos sociais, de modo a garantir a universalidade e integralidade do atendimento. Neste caso, a governança requer interação tanto em sentido vertical quanto horizontal, como é o caso da governança do Sistema Único de Saúde, onde a responsabilidade é do gestor local, mesmo que o atendimento demande serviços não disponíveis no município e a cooperação com outros entes da federação seja necessária.

A articulação interfederativa de políticas nacionais é considerada um grande desafio para a gestão das políticas sociais, principalmente em contexto de entes federados autônomos e nem sempre com estrutura operativa suficiente para a execução local de oferta acessível com qualidade e integralidade no atendimento à população. Um movimento adotado pelo governo federal tem sido aportar recursos complementares a estados e municípios para o financiamento das políticas sociais nacionais, forma de reduzir a desigualdade federativa e concretizar resultados para o plano de desenvolvimento social e econômico do país delineado no PPA 2012-2015. No entanto, quando o aporte de recursos é via convênio, pouco se avança na melhor estruturação da política, pois há grave problema no fluxo de recursos e na integração com outras políticas e programas.

Os aspectos identificados como desafios ao financiamento das políticas sociais apontam a necessidade de rever o pacto federativo tanto na dimensão tributária e orçamentária – distribuição dos tributos e dos gastos sociais – quanto na repactuação da governança das políticas nacionais, estabelecendo objetivos, metas e mecanismos de controle social.

### **c. Política fiscal e financiamento das políticas sociais**

A análise sobre o sistema tributário brasileiro foi convergente no sentido de que permanece concentrador de riquezas, injusto, complexo, regressivo e gerador de conflitos distributivos e de iniquidades entre pessoas e entre regiões. Um sistema tributário deve ser pautado pelos princípios da equidade, da progressividade e da capacidade contributiva, no caminho da justiça fiscal e social, priorizando a redistribuição da renda. O sistema de tributação é gerador de iniquidades quando é regressivo e baseado em impostos indiretos, como os existentes sobre bens de consumo. A grande arrecadação em impostos indiretos, como o ICMS, resulta em uma lógica tributária que concentra a responsabilidade do financiamento da oferta de políticas públicas sobre os mais pobres. O que significa onerar os mais pobres pela prestação de

serviços públicos, aos quais permanecem carentes de equidade no acesso e de qualidade no atendimento.

Foi apresentado o argumento de que os movimentos no índice de Gini, consequência, em grande parte, das políticas de distribuição de renda e inclusão produtiva, escamoteiam a regressividade da tributação, que é mais pesada para os mais pobres. De certa forma, a estrutura tributária anula a melhora na distribuição de renda realizada pelas políticas sociais, pois o 1º decil de renda paga 32% de sua renda em tributo e o último (os mais ricos), apenas 23%.

Por outro lado, um conjunto de isenções vem favorecendo a concentração da riqueza entre os que já são ricos. O sistema tributário isenta ou pouco tributa o capital: fortunas, propriedades, heranças e remessa de lucros de grandes empresas. Abre brechas à sonegação e à evasão de divisas e beneficia com desonerações e isenções. Gastos privados com saúde e educação – deveres do Estado – podem ser deduzidos do Imposto de Renda, reduzindo a arrecadação que poderia ser aplicada para acesso de todos. No caso das isenções com gastos privados em saúde, uma política de recuperação dos gastos do SUS com os segurados de planos privados é importante.

Um dos maiores avanços para as políticas sociais na Constituição Federal de 1988 foi a adoção do conceito de seguridade social englobando, em um mesmo sistema, as políticas de saúde, previdência e assistência social, com as bases de financiamento asseguradas pelas contribuições dos empregados e empregadores e por recursos provenientes das contribuições sociais sobre o lucro, a receita, e o faturamento das empresas. A recente desoneração tributária sobre a folha de pagamentos via a redução da contribuição patronal para a previdência social está provocando impacto na suficiência recém-alcançada de recursos para a cobertura dos benefícios. Além da perda de recursos, essa medida enfraquece a solidariedade no financiamento da previdência social, um compromisso historicamente construído no Brasil.

As políticas de saúde e educação podem contar com aumento de recursos com a aprovação de mais uma base de financiamento: os royalties do petróleo, divididos 75% para a educação e 25% para a saúde.

#### **d. Políticas sociais e equidade**

O objetivo da universalização das políticas sociais para garantir os direitos da população foi incorporado à Constituição Federal e fez organizar sistemas e ações governamentais em torno

deste objetivo. Nos últimos anos a universalidade avançou significativamente em algumas políticas em diversos patamares – na atenção básica da saúde, no acesso à educação fundamental, no acesso à educação infantil etc. O caminho para a universalização construiu um traçado consistente e aponta para a continuidade da trajetória.

As interpretações sobre os desafios para a universalização no acesso aos serviços públicos constitucionalmente obrigatórios e para a integralidade no atendimento aos direitos sociais apontam elementos de diferentes ordens. Eles partem da ideia de que os desafios e necessidades de aperfeiçoamento vão além da insuficiência do financiamento para atender à crescente demanda da cidadania e incluem o debate sobre a relação interfederativa e o sistema de arrecadação e distribuição de recursos tributários.

A execução das políticas nacionais que visam a universalidade e a integralidade dos serviços de promoção e proteção social tem caráter eminentemente interfederativo. O arranjo federativo brasileiro concede autonomia aos entes constituintes. Porém, a execução das políticas sociais é descentralizada em regime de corresponsabilidade no financiamento e na gestão das políticas nacionais, o que exige uma relação interfederativa.

A relação interfederativa nas políticas sociais é também marcada por desigualdades tanto na capacidade fiscal quanto na capacidade operativa para gerir o gasto e produzir resultados sociais em direção à equidade. Foi considerado um importante desafio para a gestão das políticas sociais nacionais a equalização dos serviços nos territórios, o que exige uma coordenação federativa muitas vezes difícil de construir. É preciso chegar às populações mais distantes, que possuem visibilidade menor e que, quando contam com serviços públicos sofrem, em geral, com a falta de profissionais e equipamentos.

A transversalidade das políticas sociais deve ser considerada nos temas de enfrentamento das desigualdades nos serviços, não apenas no combate à pobreza, mas também naquelas políticas que visam alcançar de modo mais efetivo os públicos menos conectados com as ofertas dos serviços, os menos conectados com o mercado de trabalho, com ofertas de assistência técnica e de inclusão produtiva. O acesso dos operadores das políticas a esses públicos implica em aportes e objetivos diferenciados, novas metodologias e ações de enfrentamento diferenciadas a cada situação de iniquidade.

A redução na desigualdade de renda das famílias foi, em parte, resultado das coberturas de risco de pobreza – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) e Previdência Social Rural. Baseados em fontes não-contributivas, o avanço nas metas de gestão e a relativa estabilidade de recursos nestas políticas têm assegurado a inclusão de segmentos populacionais em um sistema de garantia de renda, de incentivo à escolarização e inclusão produtiva com potencial de equalização de oportunidades. Como efeito colateral importante, a continuidade das políticas resultou em dinamização da economia, principalmente em territórios com altos índices de pobreza.

A política previdenciária compõe o sistema de garantia de renda em forma de seguro e é financiada com recursos de contribuições sociais de empresas e trabalhadores. A cobertura previdenciária avançou significativamente nos últimos anos, com a inclusão de segmentos até então sem acesso (e sem seguro), como os trabalhadores rurais, pessoas deficientes, idosos e empreendedores informalmente inseridos no mercado de trabalho.

Estudos apontam que a previdência urbana alcançou a sustentabilidade, com ganhos de eficiência sobre os rendimentos da contribuição individual e de suficiência de recursos. A recente desoneração da folha de pagamento conquistada pelo empresariado pode ter impacto significativo no financiamento e reverter a suficiência do sistema.

Na área de saúde, a iniquidade pode ser vista no próprio financiamento do setor. O Brasil gasta aproximadamente 8% do PIB em saúde, mas boa parte disso é para o setor privado, que atende apenas 45 milhões de pessoas. Há iniquidade também no atendimento pelo SUS, pois os assegurados dos planos de saúde privados, por vezes, conseguem tratamento mais rápido e de maior complexidade porque realizam os exames diagnósticos mais rapidamente pelo plano de saúde.

A cobertura equitativa de serviços, por outro lado, pressupõe a existência de oferta próxima à população e na proporção da demanda, assim como a existência dos equipamentos públicos, recursos humanos qualificados e a capacidade financeira e gerencial para operar o fluxo da política com a transversalidade e multisetorialidade que garante o atendimento integral e de qualidade. Foi apontado como exemplo a dificuldade que o MDS e o MEC tiveram para levar recursos do Programa Mais Educação para as escolas que têm mais de 50% de alunos beneficiários do

programa Bolsa Família, dada a falta de capacidade operacional dessas escolas para demandar os recursos disponibilizados pelo programa. Nestas escolas, não basta garantir o acesso, é preciso garantir a permanência dos estudantes, desafio para reduzir os altos índices de evasão no ensino médio, por problema de renda das famílias.

Foi defendido que são necessárias políticas claramente formuladas para a reversão da desigualdade, com a meta para melhorar as condições sociais desiguais da população. Políticas sociais universalizantes que permitam aplicações focalizadas, reconhecendo as especificidades de cada território, garantindo liberdade aos entes subnacionais para realizar as adaptações necessárias. Foram exemplificadas políticas que são implementadas com padrões estabelecidos conforme as condições do sul/sudeste como, por exemplo, compra de ônibus para municípios ribeirinhos e padrão arquitetônico de equipamentos públicos que não se adequa ao clima ou à área pública disponível para a obra.

### **e. Institucionalização das políticas sociais**

Apesar dos avanços na consolidação da institucionalização de políticas sociais, algumas áreas ainda precisam ser fortalecidas. Uma delas é a política de saúde, que ainda necessita de regulamentação da formação de recursos humanos, aumentando a capacidade de oferta de vagas nas instituições formadoras, conforme previsto para o SUS no inciso III, art. 200 da Constituição Federal, além da instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários que favoreçam a fixação de profissionais nos territórios, condição importante para a universalização do atendimento. A Lei de Responsabilidade Fiscal também foi indicada como geradora de dificuldades para a gestão das políticas sociais, ao impedir a realização de gastos emergenciais quando se atinge o teto, como a substituição de um tomógrafo, por exemplo.

Por outro lado, as políticas sociais, com suas especificidades, demandam gestões diferenciadas entre os entes federados e algumas dificuldades são colocadas quando a governança é complexificada pelas relações interfederativas em níveis horizontal e vertical, como é o caso da política de saúde. Dificuldades foram apontadas para institucionalizar a garantia de articulação sistêmica das políticas para que o usuário que acesse um programa seja atendido por outros programas da política e por outras políticas sociais.



A sustentabilidade e a estabilidade do financiamento foram também apontadas como aspectos relevantes para a institucionalização das políticas sociais.

## Sugestões

Em síntese, o debate indicou que avanços ocorreram, mas são insuficientes; a institucionalidade dos direitos ainda é precária; os avanços na direção da universalidade ainda são marcados por desigualdades no acesso e na qualidade do atendimento. Todos defenderam mais recursos tanto para as ações finalísticas quanto para a estruturação da gestão para responder aos desafios da universalização, sistematização e institucionalização das políticas sociais.

O grupo apontou para os seguintes consensos:

- aumentar o financiamento é um desafio político que deve ser enfrentado;
- os resultados das políticas sociais precisam ser mais bem comunicados para que sejam legitimados;
- a ampliação do financiamento deve ser fundamentada com critérios, priorização e pacto de resultados;
- a política de desoneração da folha de pagamentos está trazendo de volta o déficit do RGPS urbano e deve ser interrompida;
- mais recursos para as políticas sociais são necessários;
- os tributos têm que ser progressivos e incluir a tributação do patrimônio;
- O Estado deve ser desconstruído como gastador desordenado.

Foram citadas como mais necessitadas de injeção de novos recursos as políticas que ainda estão muito aquém da universalização com qualidade, como saúde e educação, e as que estão em expansão, como a educação infantil e educação especial. Maiores recursos também foram considerados necessários para a valorização de carreiras como a do magistério, para a cobertura previdência de trabalhadores que ainda estão na informalidade, e para territórios cujas políticas estão subfinanciadas.



Defendeu-se ainda a importância do debate na sociedade e repactuações interfederativas a partir de planos de metas de gestão e de resultados para a população.

Em relação a estratégias para ampliar as fontes de financiamento das políticas sociais, foram indicadas reformas no sistema tributário nacional, apontadas como necessárias para aumentar a progressividade e a equidade na distribuição da carga, para revisitar a função social dos impostos e aumentar a arrecadação por meio de tributação de juros sobre capital, propriedades e remessa de lucros, isentos até então. Porém, o caráter político dessas alterações dificulta a necessária reforma, dado a composição do Congresso Nacional, mas medidas pontuais podem ser suficientes para aumentar a progressividade e reduzir a iniquidade na tributação, como:

- Não isentar de imposto os juros sobre capitais próprios;
- Tributar as remessas de lucros das multinacionais;
- O ITCD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos) tem que ser progressivo e cobrado com maior eficiência;
- Estabelecer alíquotas superiores no IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física), aumentando sua progressividade;
- Tributar aviões e barcos (IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores);
- Remeter todas as rendas para a tabela do Imposto de Renda, não cobrando o fixo de 15%, por exemplo, nos dividendos de ações;
- Combater a elisão fiscal por pessoas jurídicas;
- Cobrar ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) sobre passagens aéreas;
- Implementar o Imposto de Grandes Fortunas;
- Colocar em pauta internacional a implantação do tributo sobre transações financeiras internacionais (Taxa Tobin).

Foi considerado que a ampliação do financiamento da política social passa pela redução do pagamento de juros pelo Estado, o que é uma disputa política, e pelo aumento na arrecadação resultante do crescimento econômico. Os royalties do pré-sal

serão uma importante fonte desde que resultem em recursos adicionais para as áreas de saúde e educação, e não simplesmente substituam fontes já existentes.

Foi sugerida a necessidade de se discutir os limites de aumento da carga tributária como forma de ampliar o financiamento. Alguns entenderam que hoje isso é impensável. Outros defenderam que, em outros países, a sociedade aceitou uma carga maior para ter um Estado de Bem-Estar melhor e que é preciso lembrar que ela é ainda maior para os pobres.

Foi sugerido rever a política de renúncia fiscal de 100% dos gastos em saúde no Imposto de Renda de Pessoa Física, o que permitiria ampliar o financiamento da política de saúde.

Em relação à identificação das necessidades de financiamento, foi sugerido que é preciso considerar os princípios das políticas, as características do território e da população, os objetivos e os prazos de cumprimento das metas e o alcance dos públicos mais vulneráveis.

Houve sugestões de levantamentos de custos dos serviços (creches, CRAS etc.) e dos custos-efetivos das políticas em geral, o que, com novos estudos, poderia permitir cálculos dos recursos necessários para a universalização do acesso. Um dos convidados sugeriu que as metas do milênio sejam utilizadas como referência para o cálculo de necessidades de financiamento. Mas outros indicadores sociais também poderiam ser utilizados para o estabelecimento de metas e cálculo de necessidade de financiamento.

Outro parâmetro sugerido para a definição das necessidades de financiamento é estimar o número de trabalhadores e salário necessário para mantê-los operando as políticas sociais como gestores, professores, médicos e outros profissionais das áreas finalísticas.

Alguns concordaram com a sugestão de que o estabelecimento de planos setoriais é importante para a discussão sobre o aumento do financiamento.

Um dos participantes considerou que há aperfeiçoamentos a serem construídos nas políticas sociais antes de propor ampliação de recursos. Aperfeiçoamentos no desenho das políticas, considerando as diferentes situações de iniquidade; nas estruturas de operação interfederativa; na organização dos pactos de financiamento e cofinanciamento orientados por metas de fortalecimento da gestão e metas finalísticas, de resultados das políticas para a população.

Tais aperfeiçoamentos passam pela construção de articulação e coordenação interfederativas, com clareza dos resultados pactuados e das parcerias institucionais necessárias. Um dos exemplos setoriais de regulamentação da cooperação federativa é o Decreto 7.508/11, que dispõe sobre a articulação federativa no SUS e o contrato organizativo da ação pública, como instrumento de gestão compartilhada que define as responsabilidades dos entes federados. Recursos novos devem ser considerados face aos resultados e metas a serem obtidos e o cofinanciamento organizado com aportes e objetivos diferenciados, com recursos suplementares da União para atender objetivos de equidade.

No tocante à institucionalização das políticas sociais, considerou-se que muito ainda há por fazer para universalizar a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais e aos que estão fora de uma relação contratual assalariada. Novas institucionalidades necessitam ser criadas para proporcionar cobertura aos mais vulneráveis e às formas de inclusão produtiva não assalariada, como o cooperativismo e a economia solidária. Incluir novas institucionalidades no sistema e simplificar as formas de contribuição pode reduzir a informalidade, ampliar o acesso aos direitos e atrair novos recursos para garantir a perenidade da política de seguridade social.

A organização das políticas sociais em sistemas foi considerada fundamental para o avanço das que ainda não se estruturam dessa forma. Foi lembrado que o compartilhamento das responsabilidades funciona (embora outros achem que a estrutura federativa brasileira traga muitos desafios) e que o Governo Federal deve ter um papel suplementar em apoio a municípios mais pobres.

Foi citada como boa prática na área de institucionalização de políticas sociais, a implantação, por uma rede de municípios, de Fundação Pública Interfederativa para a gestão de recursos humanos de saúde em regime celetista. Há cerca de 4.000 municípios brasileiros com até 20 mil habitantes que não têm condições de estruturar uma carreira atrativa para médico, por exemplo, e que não completam as vagas nos concursos públicos. Foi criticada a proposta de uma carreira federal na área de saúde, em função do desenho federativo. Foi defendida a realização de uma carreira nacional de base local, com os municípios podendo se associar em fundações públicas.

A proposta de Lei de Responsabilidade Social foi contestada, não por trazer a importante discussão sobre o gasto público, mas porque já há leis orgânicas em cada área e os pactos estabelecidos são mais fáceis de serem atualizados.









Ministério do  
Planejamento

G O V E R N O F E D E R A L



PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA