



UNIRIO

CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

VINCULAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: ASPECTOS POSITIVOS, NEGATIVOS E SEU IMPACTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE.

BUDGETARY LINKS: POSITIVE, NEGATIVE ASPECTS AND ITS IMPACT ON PUBLIC EDUCATION AND HEALTH POLICIES.

Daniela Gonçalves De Carvalho¹

Resumo: Este *paper* apresenta uma análise crítica acerca da aplicação prática do princípio da não-vinculação orçamentária e suas exceções. O enfoque se centra sobre os gastos obrigatórios em saúde e educação, bem como os repasses constitucionais do ente maior para o ente menor, de modo a garantir a implementação de políticas públicas nesses setores. Veremos, baseados na coleta de dados estatísticos, legais, constitucionais e doutrinários, que a destinação obrigatória, a despeito do nobre intuito constitucional de resguardar os direitos à saúde e à educação, não é suficiente à garantia da qualidade da prestação do serviço. Criatividade, vontade política e participação democrática devem ser levados seriamente em consideração para uma possível resolução da crise em que estes setores públicos estão imersos.

Palavras-chave: Vinculação Orçamentária. Políticas Públicas. Saúde. Educação. Estado Social.

Abstract: This paper presents a critical analysis of the practical application of the principle of non-binding budget and its exceptions. The focus is on compulsory spending on health and education, as well as on constitutional transfers from the larger entity to the smaller entity, in order to ensure the implementation of public policies in these sectors. We will see, based on the collection of statistical, legal, constitutional and doctrinal data, that the obligatory destination, despite the noble constitutional intention to safeguard the rights to health and education, is not enough to guarantee the quality of service provision. Creativity, political will and democratic participation must be taken seriously into account for a possible resolution of the crisis in which these public sectors are immersed.

Keywords: Budgetary Linkage. Public policy. Health education. Social State.

Introdução.

O estudo aqui desenvolvido busca enfatizar a relevância de fazer jus, de modo a resguardar a democracia, às escolhas do gestor eleito popularmente em relação à implementação efetiva (gasto) do orçamento, o que pode ser concretizado no princípio da não-vinculação de receitas.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO - Mestrado em Direito e Políticas Públicas - área de concentração: Sociedade, Estado e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas.

Por outro lado, nossa Magna Carta preconizou a solidariedade e a dignidade da pessoa humana como princípios basilares do Estado de Direito. Logo, há que resguardar-se, obrigatoriamente, determinados direitos que não podem estar dentro da margem de discricionariedade política do gestor. Veremos que daí advêm as vinculações de receitas e os gastos obrigatórios. Será dado protagonismo aos direitos de saúde, criando tópico específico para explicar os repasses ao SUS, e para as vinculações de manutenção e desenvolvimento do ensino, em razão da relevância social e humana destes dois direitos.

O leitor irá se deparar também, com críticas à forma de arrecadação tributária, que pesa mais no consumo e serviços, e menos na renda, o que tende a agravar a desigualdade social. Veremos, baseados na coleta de dados estatísticos, legais, constitucionais e doutrinários, que a destinação obrigatória, a despeito do nobre intuito constitucional de resguardar os direitos à saúde e à educação, não é suficiente à garantia da qualidade da prestação do serviço. Criatividade, vontade política e participação democrática devem ser levados seriamente em consideração para uma possível resolução da crise em que estes setores públicos estão imersos.

A Constituição de 1988 é um marco na evolução dos princípios de Direito Financeiro. São os princípios do Direito Financeiro que orientam o gestor público em toda sua atividade orçamentária. Para Kiyoshi Harada (2010), o Direito Financeiro é o ramo através do qual se pesquisa a atividade financeira do Estado sob o aspecto jurídico, envolvendo receita, despesa, orçamento e crédito público. Os princípios contribuem na sistematização e reconhecimento do Direito Financeiro como um campo de estudo próprio.

O princípio da não-vinculação obedece a uma regra geral dos orçamentos: deve haver uma unidade de receitas e destinação indiscriminada das despesas. Busca-se atender a despesas com a renda como um todo, e não derivada de uma fonte especificada. As receitas e despesas são institutos estanques entre si dentro da peça contábil orçamentária, sem que haja correlação específica entre uma e outra.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2018, p; 86), os princípios gerais de Direito Financeiro são classificados de acordo com um valor correspondente.

Desta forma, e.g., o valor Justiça é base do princípio *non olet*, assim como o valor legitimidade inspira o princípio da transparência fiscal; a equidade sustenta o postulado da equidade entre gerações. Vejamos o quadro abaixo:

Assim, o princípio da não-afetação da receita seria um princípio ligado ao valor segurança-jurídica, segundo a classificação adotada. O seu escopo é obrigar que todos os recursos sejam alocados conjuntamente e de maneira indiscriminada, sem carimbo ou

destinação certa. José Afonso da Silva expõe a técnica orçamento-programa, pela qual demonstra desconfiança em relação às vinculações, uma vez que a premissa básica é a liberdade de escolha do Poder Executivo, que possui para tanto legitimidade democrática, para fomentar a execução de obras e serviços, de acordo com prioridades preestabelecidas (SILVA, 1973).

1- Breve esboço histórico nacional.

A Lei 4320 de 1964 trazia, em sua redação original, como princípios expressos tão somente os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Apesar da não aparição expressa na década de 1960, autores defendiam que o princípio da não-afetação existia de maneira implícita, pois, uma concepção integrada dos princípios da universalidade e unidade pressuporia a não-vinculação (ALMEIDA, 1964).

Em 1967, a Constituição trouxe-o expressamente, pela primeira vez, no artigo 65, parágrafo 3º, tendo sido reproduzido pelo texto da Emenda Constitucional de 1969. É de se observar que o princípio da não-vinculação àquela época se aplicava a todos os tributos, e não somente aos impostos.

Atualmente, está no artigo 167, inciso IV da Constituição, *verbis*:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Visivelmente, há várias ressalvas. A destinação de recursos públicos para ações e serviços de saúde e educação, prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (AROs). Atente-se, mais uma vez, para o fato de atingir somente os impostos, já que taxas e contribuições são vinculadas por sua própria natureza.

Deste modo, a vinculação de receitas não-tributárias é plenamente possível. Há um caso paradigmático no Supremo Tribunal Federal, logo após a promulgação da Constituição de 1988. Tratava-se de uma lei paulista (Lei nº6374/1989) que atribuía vinculação de 1%, fruto da majoração de seu ICMS, para financiamento de programas de moradia popular no Estado de São Paulo. Tal dispositivo fora declarado inconstitucional pelo STF.

De acordo com o glossário do Senado Federal:

Princípio orçamentário clássico, também conhecido por Princípio da não afetação de Receitas, segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação. Os propósitos básicos desse princípio são: oferecer flexibilidade na gestão do caixa do setor público — de modo a possibilitar que os seus recursos sejam carreados para as programações que deles mais - necessitem — e evitar o desperdício de recursos (que costuma a ocorrer quando as parcelas vinculadas atingem magnitude superior às efetivas necessidades).

Desta forma, podemos resumir as exceções ao princípio da não vinculação dentre as seguintes: Investimento em educação, art. 212 da Constituição, que determina que a União nunca aplique ao menos 18% da receita dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, e os Estados e Municípios, nunca menos que 25%; repartição constitucional das receitas oriundas de tributos, nos termos dos arts. 157 a 162 da CRFB. A repartição intergovernamental de receitas consiste num instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela do produto arrecadado pelo ente maior; oferecimento de caução ou contra caução à União e para o fim de quitação de débitos perante a própria União. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ao celebrarem contrato de empréstimo com a União, precisam garanti-lo, de forma que, desde a EC n.º 3/93, adveio a possibilidade das receitas tributárias constituírem objeto desta garantia; vinculação de verbas estaduais a fundo estadual de fomento à cultura, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, com a finalidade de financiar programas e projetos culturais, nos moldes do consubstanciado no art. 216, 6.º, da CRFB; vinculação de verbas federais, estaduais e municipais a Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza, (arts. 81 e 82 do ADCT - EC n.º 31/00); custeio da administração tributária (EC n.º 42/03); verbas de garantia de prestação de serviços de saúde, nos percentuais definidos pela LC n.º 141/12 (EC n.º 29/00); vinculação de verbas estaduais a programas de apoio à inclusão e promoção social, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, de acordo com o parágrafo único do art. 204 da Carta Magna (EC n.º 42/03).

2- As vinculações orçamentárias federais.

Com o intuito de prestar os serviços públicos em vias de melhor atendimento à população, os municípios contam com as transferências de recursos estaduais e federais. Isto se

soma às receitas resultantes da arrecadação dos tributos que lhe competem e das originárias de seu próprio patrimônio.

A Controladoria Geral da União classifica as transferências federais da seguinte maneira: a) constitucionais; b) legais; c) do Sistema Único de Saúde (SUS); d) direta ao cidadão; e) voluntárias.

As transferências constitucionais e legais, como induzem o próprio nome, são aquelas constantes na Constituição e em diplomas legislativos. Neste trabalho serão destacadas as transferências vinculadas ao SUS, diretas ao cidadão e as federais usadas na educação.

2.1- Vinculações Orçamentárias Federais destinadas ao SUS.

As transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde são trazidas em separado pela importância que assumem dentro de um Estado Democrático que tem como fundamento constitucional a dignidade da pessoa humana (CRFB, art. 1, III), e não em razão do tipo de transferência propriamente dito, que pode ser materializado também através da celebração de convênios, de contratos de repasses e de transferências fundo a fundo. Ou seja, quando o assunto é saúde, além das vinculações obrigatórias, é possível se utilizar de transferências voluntárias, convênios e acordos, com o intuito de melhorar a qualidade da prestação do serviço.

De acordo com o Ministério da Saúde, o SUS consiste num dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública já registrados, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Básica, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Com a sua criação, o SUS proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação.

A fim de garantir a aplicação efetiva de recursos mínimos para a saúde, a Constituição da República traz expressamente, em diversos dispositivos, o mínimo de recursos que deve ser destinado ao SUS pelos três entes da federação. A Constituição impõe a necessidade de investimento mínimo em políticas do setor de saúde, quais recursos devem ser considerados para tal cálculo e as consequências para descumprimento dessas determinações.

O ente federal tem que calcular o investimento mínimo em saúde sobre a receita corrente líquida de cada exercício (conforme redação dada pelo art. 2º, IV, da Lei Complementar nº 101/2000), sendo que a destinação não pode ser inferior a 15% desses recursos (art. 198, §2º, I, da CF/1988). Estados e Distrito Federal devem ter como base as receitas dos impostos do artigo

156, bem como por aqueles recursos descritos decorrentes do imposto de renda retido na fonte por servidores dos municípios e Estados, vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência tributária residual; do fundo de participação dos Estados. Quanto aos Municípios, os recursos considerados são aqueles do IPTU, ITBI e ISS e repasses da União e do Estado ao Fundo de Participação dos Municípios.

Por disposição constitucional (art. 198, §3º), a cada cinco anos deve ser editada Lei Complementar que defina e avalie: (i) as normas de fiscalização e controle do investimento mínimo exigido de cada ente da Federação, (ii) os percentuais de recursos destinados por Estados, Distrito Federal e Municípios à saúde e (iii) os critérios de repartição de recursos da União destinados ao setor. Uma das formas de transferência ao SUS é o repasse fundo a fundo, através do qual as quantias são depositadas diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais e municipais. As transferências são feitas diretamente em contas individualizadas, isto é, específicas dos fundos.

A União realiza a gestão do SUS por meio do Ministério da Saúde. A União é o principal ente financiador da rede pública de saúde. Compete ao Ministério da Saúde formular as políticas nacionais de saúde, contudo, não executa as ações diretamente. Para a realização dos projetos, conta com a colaboração de outros entes, e também Organizações Internacionais (como a OMS) e da própria sociedade civil. Dentre as funções do Ministério da Saúde estão a elaboração de normas, o planejamento, avaliação e controle.

Aos Estados cabe implementar as políticas nacionais de saúde, no âmbito estadual, além de deter autonomia para formular suas próprias políticas públicas. Estados-membros da federação devem formar secretarias específicas para a gestão e aplicação dos recursos da saúde. Cabe ao gestor estadual aplicar recursos do próprio Estado, inclusive nos municípios, e os repassados pela União.

Os Municípios devem efetivar as ações e serviços de saúde no seu território. Tal como nos Estados, municipalmente há a figura do gestor, este deve aplicar recursos próprios e os repassados pela União e pelo Estado. O ente municipal, a despeito de ter suas próprias políticas públicas na área da saúde, e também é um dos parceiros para a aplicação de políticas nacionais e estaduais. É permitido firmar compromissos com outros municípios para garantir o atendimento pleno de sua população.

Para que possam receber os recursos, Estados, Distrito Federal e Municípios devem ter, por determinação da Lei nº 8.142/1990: (a) Fundo de Saúde; (b) Conselho de Saúde; (c) Plano de Saúde; (d) Relatórios de Gestão para controle dos gastos efetuados; (e) previsão de utilização

dos recursos em lei orçamentária; (f) Comissão de elaboração do Plano de Carreira (art. 4º). Além deste diploma legal, a LC 141/2012 dispõe que os valores devem ser repassados pela União ao Fundo Nacional de Saúde (art. 12) de onde, automaticamente, haverá transferência aos Fundos de Saúde dos demais entes federativos. É possível, na via excepcional, que haja transferência de valores adicionais, o que depende da celebração de acordo entre a União e o ente que receber os montantes (art. 18). Os repasses que os Estados devem fazer aos Fundos Municipais de Saúde de seu território seguem o mesmo ritual (art. 20).

É de suma importância ressaltar que todos os envolvidos na aplicação das políticas públicas de saúde precisam ter consciência de seus papéis e suas ações, o que denota reflexos importantes na qualidade das decisões que serão tomadas e também para a *accountability*. As políticas públicas de saúde devem possuir rotina para que possam ser acompanhadas, avaliadas, de modo que seus resultados possam servir para o aperfeiçoamento da política.

No ano de 2015, o Estado de Santa Catarina enfrentou as consequências do não-repasse de verbas obrigatórias pelo SUS. O ministro Ricardo Lewandowski, indeferiu o pedido de Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 791 e manteve a decisão atacada de 1ª instância de uma das Varas Federais de Criciúma (SC) que determinou o bloqueio de R\$ 7,8 milhões do Estado de Santa Catarina, valor não repassado ao Hospital São José, conveniado ao Sistema Único de Saúde (SUS).

O pedido foi fundamentado sob o grave risco de paralisação do atendimento à população pelo SUS. Assim, a Justiça Federal do Paraná antecipou os efeitos da tutela em ação civil pública, determinado repasse dos valores devidos. Esta decisão restou suspensa pela presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), em pedido de suspensão da segurança efetuado pelo Estado de Santa Catarina. Não havendo a comprovação do repasse nos autos, a despeito do reconhecimento de uma dívida de R\$ 7.825.968,17, o relator, ministro Ricardo Lewandowski, considerou pertinentes as razões que demonstravam a existência do perigo de graves danos à saúde da população, já que o Hospital São José, única unidade hospitalar a atender pacientes do SUS no Município de Criciúma, não tem mais condições econômicas de continuar prestando serviços sem o pagamento, pelo Poder Público, dos procedimentos realizados. Dessa forma, o ministro Lewandowski indeferiu o pedido de suspensão, mantendo o bloqueio de recursos em desfavor do Estado de Santa Catarina.²

² STF. STA 791. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/194972089/mantido-bloqueio-de-recursos-de-sc-por-ausencia-de-repasse-a-hospital-conveniado-ao-sus> - acesso em 21/06/2019.

2.2- Ferramentas de transferências de recursos federais.

As ferramentas de transferência de recursos federais consistem em transferências por meio de contratos de repasse, automáticas, transferências fundo a fundo, e transferências por meio de convênio. Os atos normativos que regem cada transferência que vão determinar qual instrumento será utilizado.

O contrato de repasse é a ferramenta administrativa por meio da qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, destinado à execução de programas governamentais. Já os convênios são ajustes firmados pela União com o intuito de repassar determinada quantia a instituição de qualquer esfera de governo ou a entidades privadas sem fins lucrativos.

As transferências fundo a fundo têm como atributo a realização de repasses, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos federais para fundos de âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são encontradas na área da saúde e da assistência social.

As Transferências Automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a intermediação de contrato, acordo ou convênio, através do depósito em conta especificada, em benefício de seu titular. Tal tipo de transferência costuma ser aplicada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação, e.g., Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa de Educação de Jovens e Adultos, Programa Brasil Alfabetizado etc.

3- O Paradoxo Brasileiro: amplos direitos sociais constitucionalmente impostos, aumento de despesas obrigatórias e vinculações orçamentárias em descompasso com a arrecadação.

A experiência política brasileira, ao longo dos anos, levou à previsão de gastos mínimos para Saúde e Educação fixadas pelo Constituinte. A garantia dos direitos sociais, ou seja, prestacionais, restou positivada na Carta Republicana. Ao longo das emendas constitucionais, foi firmada a opção por expandir regimes preexistentes no lugar da criação de novos: Previdência social, saúde e assistência social = Seguridade Social. Universalização dos serviços sem racionalização do custeio.

Maria Paula Dallari Bucci chega a definir as políticas públicas como o instrumento pelo qual se concretizam os direitos sociais (BUCCI, 2006). A evolução do Estado não-interventor a um Estado que garanta prestações mínimas, e que, no caso especial do Brasil, tem na dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da sua República (CRFB, art. 1º, III), deve priorizar a implementação mais eficiente possível de políticas públicas que garantam esses direitos. A partir desse estudo, almejou-se demonstrar a importância das políticas públicas como mecanismos capazes e adequados para viabilizar e concretizar direitos previstos pelo constituinte, seja ele originário ou não.

No quadro abaixo, é possível vislumbrar a evolução do artigo 6º ao longo das Emendas à Constituição, as quais, sempre visaram ampliar os direitos sociais, ou seja, direitos fundamentais prestacionais, os direitos de segunda geração, aqueles que exigem um *facere* por parte do poder público:

Figura 1 – Alterações sucessivas do artigo 6º da CRFB.

Histórico de Alterações do Artigo		
EMC-026 de 14/02/2000		
Dispositivo	Texto Anterior	Alteração
	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
EMC-064 de 04/02/2010		
Dispositivo	Texto Anterior	Alteração
	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
EMC-090 de 15/09/2015		
Dispositivo	Texto Anterior	Alteração
	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Fonte: Senado Federal.

Ao mesmo tempo em que se avançava no projeto de construção do Estado social pela via do gasto – seja pelos benefícios sociais e assistenciais, seja pelos serviços sociais básicos de assistência, saúde e educação –, a experiência brasileira deparou-se com maior resistência à tributação sobre a renda da pessoa física e o patrimônio, ao contrário de outras experiências

pregressas nos países desenvolvidos, em que esta tributação de caráter direto e perfil progressivo desempenhou papel crucial no financiamento do Estado Social (ALMEIDA, 2012).

Este *modus operandi* de arrecadação tributária, que pesa mais no consumo e serviços, e menos na renda, o que acaba por causar injustiça social. De acordo com o princípio da justiça distributiva, devem ser levadas em conta as diferenças de condição social. Tal princípio está calcado na capacidade contributiva, de modo a buscar a compensação entre os que têm mais ou menos recursos, na distribuição de bens e serviços pelos poder público

A vinculação de parte da renda de alguns impostos e a previsão de transferências constitucionais e legais para os Estados e Municípios demonstra uma relação com o aumento progressivo da carga tributária das contribuições sociais e econômicas, que pelo princípio referibilidade, não são dotadas de discricionariedade em sua aplicação. Podemos ver no gráfico abaixo, a parcela vinculada do orçamento:

Figura 2 – Parcela do orçamento com gastos obrigatórios. 2018.



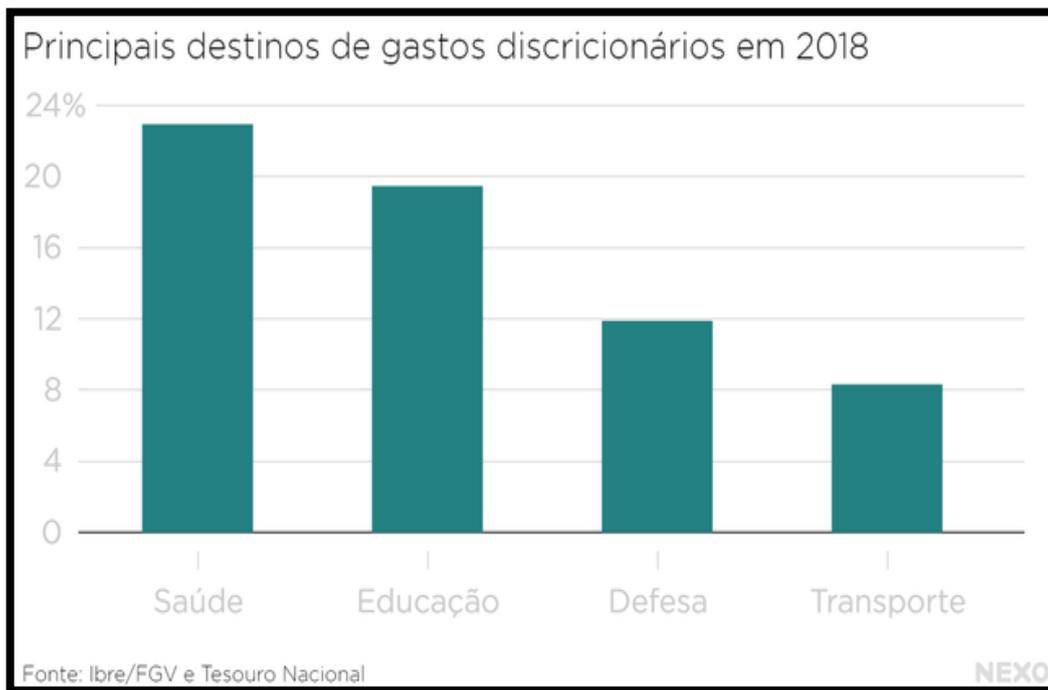
Fonte: Ibre/FGV e Tesouro Nacional

Dentro da parcela não discricionária do orçamento é válido destacar que há sutil diferença entre gastos obrigatórios e vinculações orçamentárias. As vinculações orçamentárias podem ser definidas como o liame jurídico que une determinado grupo de receitas para alocação em uma finalidade certa e preestabelecida. Logo, haveria destinação específica de receitas

através do vínculo jurídico que as uniria a uma finalidade específica estatal. Seriam exemplos desta modalidade os gastos mínimos com saúde e educação.

Válido ressaltar que, inclusive na parcela discricionária do orçamento, muitos gastos são viesados para saúde e educação, conforme podemos comprovar no gráfico abaixo:

Figura 3 – Distribuição de Gastos Discricionários. 2018.



Fonte: Ibre/FGV e Tesouro Nacional

O fato de os dados acima compilados indicarem que, mesmo com tantas verbas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e à educação, ainda se faz necessário despender despesas a estes serviços induz à conclusão de que a vinculação é uma boa medida para não deixar desguardados estes direitos, mas, que não é suficiente. A falta de planejamento e organização, além de uma corrupção e desvios de dinheiro crônicos ao longo da nossa História, podem ser fatores que expliquem essa contradição. E mais: a qualidade da prestação dos serviços de saúde e educação pelo poder público, infelizmente, não fica garantida pela vinculação.

A execução orçamentária do governo do estado do Rio de Janeiro no exercício financeiro de 2016 expõe que não foram respeitados os repasses mínimos constitucionais para saúde, educação e pesquisa as principais vítimas dos cortes, segundo o Tribunal de Contas do Estado. (TCE RJ, 2017). A ausência da continuidade de projetos a cada mudança ideológico-partidária de governo e a falta de estrutura para implementar, acompanhar e avaliar os programas

e sua execução estão entre as dificuldades para implantação de políticas públicas. Schwartzman (2017), afirma que a falta de continuidade, inclusive a constante troca de professores nas turmas, denota a ausência de um trabalho sistemático de monitoramento das escolas. O autor destaca, também, como a problemática da segurança pública atrapalha a discussão de qualidade do ensino, especialmente no Estado do Rio de Janeiro. As escolas dentro de comunidades constantemente têm as aulas interrompidas em razão de conflitos armados.

Por sua vez, os gastos obrigatórios não contam com uma fonte específica de custeio, podendo ser compreendidos como aqueles pagamentos que o Governo não pode deixar de fazer para priorizar outros projetos políticos estratégicos de investimento. Tais gastos estariam diretamente atrelados à arrecadação geral da União, e não a uma receita específica. Os maiores atores dos gastos obrigatórios são a previdência, o serviço da dívida e gasto com pessoal e encargos.

2.1 – Gastos Mínimos com Educação.

Viu-se que, mesmo dentro de um Estado Financeiro que tem no princípio da não-vinculação uma regra faz-se necessário priorizar e escolher cautelosamente a destinação prática dos recursos públicos arrecadados, tendo como norte a vontade popular manifestada tanto na Constituição, como através de seus representantes no Parlamento, respeitando-se a legislação em vigor, como nos objetivos específicos previamente estabelecidos pela política do governo democraticamente escolhido, geralmente constantes do Plano Plurianual, bem como levando-se em consideração os instrumentos da democracia direta, tais quais a consulta popular, e as audiências públicas, além de, claramente, o orçamento participativo.

Neste sentido, é de suma relevância o papel do poder público, enquanto ente abstrato responsável por implementar. Dito isso, resta imprescindível destacar o quão importante são as normas constitucionais que prescrevem o caráter prioritário de destinação de recursos públicos, isto é, embora haja um caráter inegavelmente político decisório na escolha da ação destinada para a hipótese em concreto e, mesmo, sobre qual problema público entrará na agenda, existem limitações a este poder político dentro da própria Constituição. Em outras palavras:

A Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo, em certa

medida, a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos (BARCELLOS, 2007, p. 09).

Dentre os direitos especialmente considerados devemos destacar a educação. A Constituição de 1988, nos arts. 205 a 214, estabelece os objetivos e as diretrizes para o sistema educacional. Nos arts. 5.º, 20 *caput*, constam as bases formadoras para o desenvolvimento do Estado enquanto nação: o direito à vida, cabendo ao Estado protegê-lo na sua acepção integral; e o direito à educação, expresso no art. 6.º e explicitado nos arts. 205 a 214. A educação é uma área primordial em qualquer Estado, pois, é o investimento que tende a beneficiar mais a sociedade e ao próprio Estado com o passar do tempo. Através da educação, são edificadas as novas gerações, as quais, quanto mais qualificadas, mais beneficiarão o país (BASTOS E MARTINS, 1998).

Logo, é fato que o Estado, titular do dever jurídico prestacional do direito à educação, conforme consta do artigo 205 da CRFB, deverá aparelhar-se e organizar-se ao fim de fornecer os possibilitar o exercício popular concreto deste direito. Não existe brecha constitucional para que os entes federados deixem de prestar a educação. Neste sentido, temos na educação mais uma vinculação de despesas. As quais podem ser agrupadas da seguintes maneira: União – 18% da receita dos impostos; Estados, DF e Municípios – 25% da receita dos impostos; Receitas vinculadas oriundas do salário-educação e receitas do FIES.

Observe-se, ainda, que foi implantada no Brasil a estranha figura da desvinculação de receitas da União (D.R.U.), que permite exclusivamente à União utilizar livremente parcela de valores obtidos através da receita tributária. Desde a Emenda Constitucional n. 56, o art. 76 do A.D.C.T. foi alterado para fazer manter a possibilidade de desvinculação de 20% (vinte por cento) da arrecadação da União com impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, e vem sendo ampliado o prazo indistintamente.

É de chamar a atenção, no aspecto positivo, a ampliação dos canais de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle de políticas públicas educacionais. Há a instituição dos chamados conselhos gestores de políticas setoriais nas áreas de saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, que contam com participação popular. Tais conselhos, legalmente criados, têm a natureza de colegiados permanentes e formam uma arena pública de debates e participação efetiva da sociedade no mister estatal.

Apesar dos diversos formatos e meios de funcionamento, a lição que nos deixam é como é democrática a garantia da participação social na tomada de decisões política (Gohn, 2000, p. 38). Como destacado por CLARICE DUARTE (2007: 708) é a “ampliação dos canais de

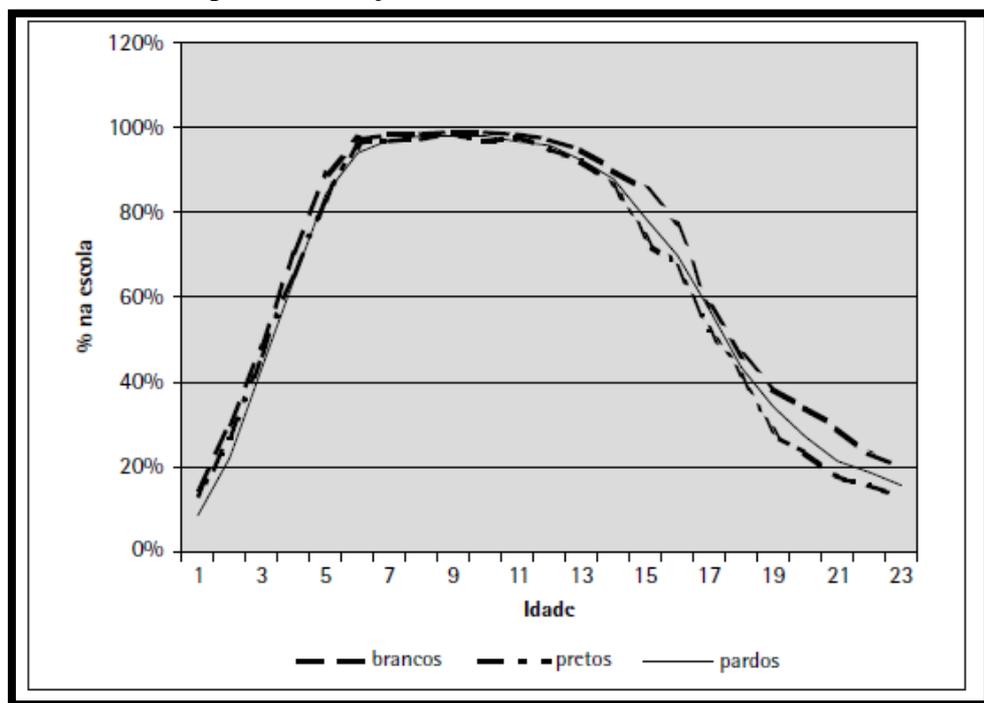
participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle das políticas públicas”, por meio dos conselhos educacionais, presentes nos três níveis federais.

Podemos concluir que o poder público deve aparelhar-se para fornecer a todos que deles necessitem, os serviços educacionais. Isso implica no indissociável reconhecimento de que o direito à educação só se efetiva mediante o planejamento e a implementação de políticas públicas. A implementação de políticas públicas é tarefa complexa, que demanda a intervenção racional do Estado, desde a escolha do problema público a ser enfrentado, passando pelo planejamento, tomada de decisão pela forma de execução, implementação efetiva e análise, tanto concomitante, como *ex post*, de modo a equacionar se aquele modo de agir funcionou ou se deve ser mantido, alterado ou mesmo cessado.

Como dito em tópico anterior, a vinculação não é suficiente para resolver a crise da educação pública no Brasil. Há inúmeros problemas a serem enfrentados com políticas criativas e humanas, a exemplo das cotas raciais e sociais no ensino superior.

O gráfico abaixo demonstra a diferença de acesso à educação básica por cor e idade:

Figura 4 – Acesso à Escola por idade, raça ou cor.



Fonte: SCHWARTZMAN, 2005.

Há diversos outros problemas público graves a serem enfrentados na questão educacional, podemos exemplificar desvalorização do magistério, no alto índice de

analfabetização de adultos, falta de planejamento do ensino e questões que, em geral, devem ser encaradas de maneira técnica e eficiente, pois, jamais serão resolvidas com a simples destinação orçamentária. É preciso muito mais.

Schwartzman define, cirurgicamente, os principais problemas a serem enfrentados nessa seara:

Melhorar a qualidade do ensino público para as crianças que já estão na escola, e propiciar ensino de recuperação para os adolescentes e adultos que largaram a escola ou se atrasaram. O ensino secundário, que se expandiu enormemente nos últimos anos, é uma área desastrosa, segundo a maioria. Metade do alunato frequenta o supletivo, muitos trabalham e estão acima da idade apropriada, e, normalmente o conteúdo que estudam não tem relevância e é ministrado por professores mal preparados e desmotivados. Para a maioria, a única meta é conseguir o diploma escolar necessário ao mercado de trabalho ou chegar a alguma oportunidade de estudo em nível superior. Somente a iniciativa privada manteve alguma qualidade, mas, mesmo lá se encontra amplamente disseminada a prática de aprender de cor para se ter acesso às carreiras universitárias de maior prestígio. ((SCHWARTZMAN, 2005. P. 41).

De outra sorte, é inegável que a vinculação de verbas públicas à educação estimula a criatividade do gestor, e os investimentos no setor, já que o dinheiro público, necessariamente será aplicado ali. Fica a crítica sobre o desinteresse político no aumento da qualidade do ensino público. Contudo, vê-se que os gastos obrigatórios são justificados com compras, obras, e de diversas maneiras que não tenham vinculação com o comprometimento de resolução dos problemas educacionais do Brasil (SCHWARTZMAN, 2005)

Nesse sentido, buscando a efetivação do direito fundamental à educação como instrumento de transformação social, podemos afirmar que a solidariedade se conforma como toda a experiência consciente e o comportamento decorrente desta que gera uma unidade em uma diversidade. Acreditamos que para que a solidariedade possa ser efetivamente vivenciada, é necessário o surgimento de um processo de identificação do sujeito não só com o outro, mas também em relação ao meio social em que vive ou convive.

Conclusão.

As reflexões acima apontam para a importância de se respeitar democraticamente as escolhas do gestor eleito pelo povo em relação ao orçamento, o que pode ser materializado no princípio da não-vinculação de receitas. Por outro lado, nossa Constituição fixou a solidariedade e a dignidade da pessoa humana como princípios basilares do Estado Social e Democrático de Direito que fundou. Assim, há que resguardar-se, obrigatoriamente, determinados direitos que

não podem estar dentro da margem de discricionariedade política do gestor. Nascem, assim, as vinculações de receitas e os gastos obrigatórios.

Vimos neste trabalho, também, como são feitos os repasses obrigatórios dos entes maiores aos entes menores, detalhando os instrumentos financeiros de repasse. Destacamos as vinculações aos direitos de saúde, criando tópico específico para explicar os repasses ao SUS, e para as vinculações de manutenção e desenvolvimento do ensino, em razão da relevância social e humana destes dois direitos.

Tecemos breve crítica à forma de arrecadação tributária, que pesa mais no consumo e serviços, e menos na renda, o que acaba por causar injustiça social. De acordo com o princípio da justiça distributiva, devem ser levadas em conta as diferenças de condição social. Tal princípio está calcado na capacidade contributiva, de modo a buscar a compensação entre os que têm mais ou menos recursos, na distribuição de bens e serviços pelos poder público.

Vimos que a vinculação de verbas públicas à educação e à saúde estimula a criatividade do gestor, e os investimentos no setor, já que o dinheiro público, necessariamente será aplicado ali. Fica a crítica sobre o desinteresse político no aumento da qualidade da prestação do serviço e na resolução real de problemas públicos intrínsecos à qualidade dos serviços prestados através das políticas públicas desenvolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. **Concorrência Internacional e Tributação de Renda no Brasil**. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, como requisito à obtenção do título de Doutor. São Paulo, 2012.

ALMEIDA, JOSÉ BARBOSA. **Orçamento e Política fiscal**. Ensaio apresentado em concurso para a livre docência de Ciência das Finanças na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: Max Limonad. 1964.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SOUZA, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel (org.). *A constitucionalização do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo: Saraiva: 1998. v. 8.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUARTE, Clarice. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. In: São Paulo em Perspectiva. n. 18 (2), 2004.

GOHN, M.G. **Os conselhos de educação e a reforma do Estado**. In: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A.C.C. (Org.). Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

HARADA, Kiyosshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20 ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

SILVA, Fábio de Sousa Nunes da. **Análise crítica quanto efetivação do direito fundamental à educação no Brasil como instrumento de transformação social**. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. Acesso em 29/06/2019

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo, RT: 1973.

SCHWARTZMAN, Simon. **A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica**. Trabalho realizado por solicitação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Departamento Nacional. Janeiro de 2005.

_____. 1988. **Brazil: Opportunity and Crisis in Higher Education**. Higher Education 17, n.º 1:99-119.

_____. 2017. Entrevista concedida ao Jornal “O GLOBO”, 04/09/2017. Disponível em <https://oglobo.globo.com>. Acesso em 25/06/2019.

_____. 2005. **Os desafios da Educação no Brasil**. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro.

Documentos eletrônicos

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/principio-da-nao-afetacao-de-receitas> - acesso em 17.04.2019.

STF. STA 791. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/194972089/mantido-bloqueio-de-recursos-de-sc-por-ausencia-de-repasse-a-hospital-conveniado-ao-sus> - acesso em 21/06/2019.