



Texto para Discussão Discente 001 | 2026

Student Discussion Paper 001 | 2026

Finanças disfuncionais: as transformações no perfil de provisão pública e a captura do orçamento federativo no Brasil

Vicente Loeblein Heinen

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFRJ)

This paper can be downloaded without charge from

<https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao-discente.html>

Finanças disfuncionais: as transformações no perfil de provisão pública e a captura do orçamento federativo no Brasil

Março, 2026

Vicente Loeblein Heinen

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFRJ)

Resumo

O artigo analisa as transformações recentes no perfil do gasto público no Brasil, com foco na dinâmica do orçamento federativo e em suas implicações sobre a provisão de bens e serviços públicos. O argumento central é que o Estado brasileiro tem gradualmente abdicado da provisão pública direta, promovendo uma crescente mercantilização dos serviços essenciais à reprodução social. A análise parte de uma abordagem teórica inspirada na tradição do excedente, enfatizando o papel do Estado e da composição do gasto público no conflito distributivo. Empiricamente, o estudo examina a evolução das despesas públicas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com base em dados do Tesouro Nacional, em especial do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), para o período de 2002 a 2024. Os resultados indicam uma mudança significativa na composição do gasto público, marcada pela descentralização da provisão para entes subnacionais e pela expansão de formas indiretas e mercantilizadas de provisão, em particular terceirizações, parcerias público-privadas e transferências focalizadas. Argumenta-se que essa reconfiguração limita a capacidade do Estado de coordenar políticas universais de longo prazo e amplia os canais de apropriação privada do fundo público, reduzindo o potencial redistributivo do gasto social.

Palavras-chave: orçamento público; pacto federativo; conflito distributivo; reprodução social.

1 Introdução

Abba Lerner (1943) notabilizou-se por formular um arcabouço analítico alternativo à visão tradicional das finanças públicas, segundo a qual o orçamento do governo deveria ser tratado de forma análoga ao de uma família ou empresa. Em sua perspectiva, o Estado detém capacidade soberana de gasto, e suas finanças devem ser avaliadas a partir de sua funcionalidade para a economia real, sendo o déficit e a dívida pública variáveis residuais.

Para Lerner, o Estado deveria manter seus gastos em nível suficiente para assegurar que a demanda efetiva corresponda ao produto de pleno emprego da economia (Summa, 2024). Para esse fim, pouco importa o perfil do gasto público ou sua fonte de financiamento. Afinal, como demonstrou Haavelmo (1945), os efeitos multiplicadores do aumento do gasto público não dependem dos impactos redistributivos da tributação, tampouco da geração de déficits fiscais.

Sob a óptica da teoria neoclássica da distribuição, adotada por Lerner, o problema estaria essencialmente resolvido: o Estado garantiria pleno emprego e inflação baixa, enquanto o mercado cuidaria da alocação eficiente de recursos. Na abordagem do excedente, contudo, o problema ganha contornos distintos, à medida em que se considera o papel dos conflitos sociais na determinação da distribuição. Nessa perspectiva, o Estado atua diretamente sobre a distribuição da renda e da riqueza, o que torna a composição e o perfil de apropriação do gasto público questões extremamente relevantes (Cesaratto, 2018).

Partindo dessa concepção, o objetivo deste artigo é analisar as transformações recentes no perfil do gasto público no Brasil em suas três esferas: federal, estadual e municipal. A principal hipótese defendida é que se aprofundou no período recente, particularmente a partir de 2016, a tendência de mercantilização dos serviços essenciais à reprodução social, instaurada na década de 1990.

Do ponto de vista empírico, o estudo concentra-se no lado da despesa orçamentária, estando as questões relativas às receitas e ao balanço patrimonial fora de seu escopo. A análise empreendida possui natureza descritiva, baseando-se em dados do Tesouro Nacional, em particular do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), para

a esfera federal, e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), para unidades federativas e municípios.

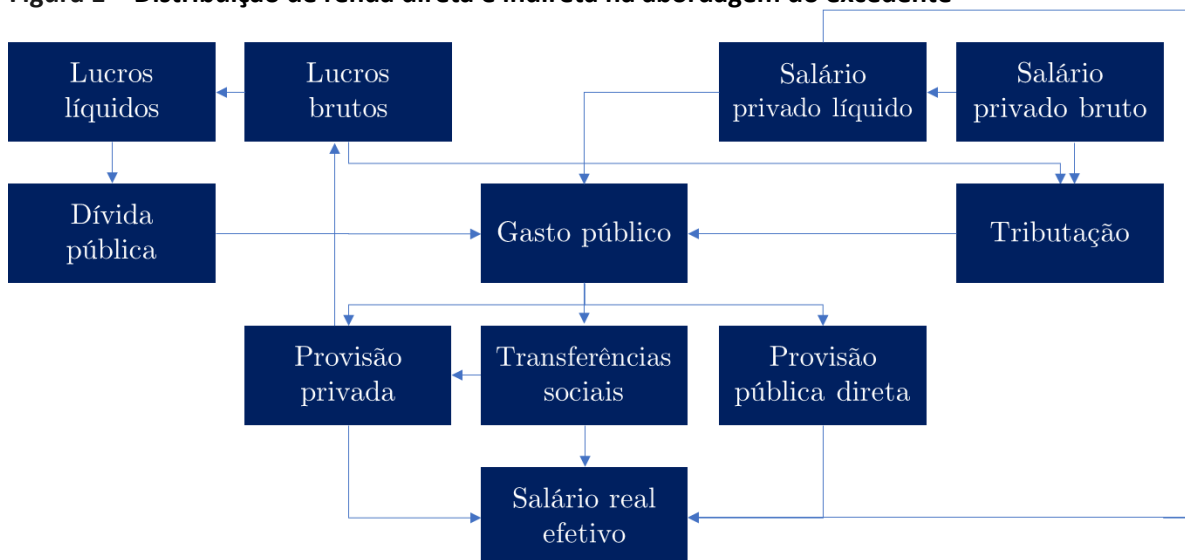
A partir dessas fontes, foram construídas séries históricas com desagregação por grupo de natureza e elementos de despesa selecionados, abrangendo o período entre 2002 e 2024. Esse recorte temporal deve-se à dificuldade de compatibilizar as despesas públicas no período anterior à implementação do padrão contábil previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O artigo está estruturado como se segue. Após esta introdução, a segunda seção discute o papel do Estado e da provisão de bens públicos na distribuição de renda. A terceira seção dá contornos mais concretos a essa discussão, analisando o processo de reconfiguração da intervenção estatal no Brasil desde a década de 1990. Na quarta seção, investiga-se a evolução das finanças públicas brasileiras nas últimas duas décadas, destacando as principais mudanças em sua composição. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 Estado, excedente e a disputa pela provisão pública

A teoria neoclássica descreve uma relação mecânica entre produção e distribuição, uma vez que ambas são determinadas por fatores de oferta. Já na abordagem do excedente, a distribuição é historicamente determinada, refletindo o poder de barganha das classes sociais e o padrão histórico-moral de remuneração da força de trabalho. Esse padrão é composto não apenas pelos bens que os trabalhadores conseguem adquirir com seus salários, mas também pela provisão pública à qual têm acesso, seja ela na forma monetária ou não. O fluxograma abaixo, adaptado de Cesaratto (2018), sintetiza os canais de influência do gasto público na distribuição de renda.

Figura 1 – Distribuição de renda direta e indireta na abordagem do excedente



Fonte: Elaboração própria a partir de Cesaratto (2018).

O Estado cumpre um duplo papel nesse processo: por um lado, seu gasto compõe parte dos bens-salários sociais (*social wage-goods*), intervindo nos custos de produção; por outro lado, ele socializa a demanda por esses bens através do sistema tributário e da dívida pública (Cesaratto, 2018). As formas dessa intervenção, contudo, são fruto do conflito entre as classes sociais, de modo que a atuação estatal pode ser mais ou menos benéfica a cada uma delas a depender do contexto histórico.

Começamos pelo capital. Conforme bem elucidado Cesaratto (2018), recuperando os escritos de Marx nos *Grundrisse*, nem todas as condições necessárias à acumulação capitalista podem ser atendidas pelo mercado, por meio da atuação de capitais individuais. Para que os meios de produção cheguem às fábricas, por exemplo, é imprescindível a infraestrutura de transportes. Se, no entanto, a rentabilidade esperada para a construção de estradas e portos for insuficiente para cobrir seus preços de produção (custos + taxa de lucro normal), nenhum capital individual realizará essa oferta. Nesse caso, interessa ao conjunto dos capitais que o Estado assuma a produção, financiando-a com impostos.

O mesmo raciocínio vale para o papel dos serviços públicos na reprodução da força de trabalho. A educação pública, por exemplo, fornece um nível mínimo de qualificação para os operários ou, pelo menos, um lugar onde eles possam deixar seus filhos enquanto

trabalham. Na ausência do Estado, os braços necessários à acumulação não seriam levados ao mercado de trabalho, ou então os custos de treinamento seriam excessivamente onerosos para os capitais individuais.

Do ponto de vista político, a provisão pública também garante um certo nível de estabilidade social. Os serviços de saúde, assistência social e segurança pública, para ficar em apenas três exemplos, são funcionais ao capital na medida em que evitam que a força de trabalho se atrofie excessivamente ou que a classe trabalhadora se revolte sistemática e violentamente contra suas condições de vida (Behring; Boschetti, 2017).

Em paralelo a isso, como vimos com Haveelmo (1945), o gasto público representa uma injeção de demanda no sistema econômico. Mesmo que a provisão seja feita diretamente pelo Estado, ao operacionalizar o funcionamento de escolas e hospitais, por exemplo, ele demanda insumos do setor privado, ampliando sua rentabilidade. Em alguns casos, o setor público pode, inclusive, garantir a rentabilidade de serviços privados que não possuiriam demanda de mercado suficiente, como é o caso dos planos de saúde e o crédito para famílias de baixa renda (Lavinias; Gonçalves, 2024).

A provisão pública, entretanto, carrega um caráter contraditório. Ao mesmo tempo que sustenta a acumulação, pode ampliar a autonomia relativa da classe trabalhadora, ameaçando a rentabilidade do capital. O acesso a bens e serviços públicos universais, isto é, que não dependem diretamente da participação no mercado de trabalho, reduz a dependência dos trabalhadores de salários monetários. Quando projetada para o ciclo econômico, isso se converte em poder de barganha para a classe como um todo, reduzindo o potencial do desemprego em conter as reivindicações salariais (Oliveira, 1988).

Tal ambiguidade do papel do Estado coloca-o como um espaço de disputa de classes. Se, para arcar com os impostos, o capital tem êxito em rebaixar os salários privados, a provisão pública lhe permite a apropriação de uma maior massa de mais-valia. Entretanto, se o bem-estar social provido pelo Estado é tamanho que ameaça a disciplina dos trabalhadores, ou então se a provisão pública direta avança para áreas suficientemente lucrativas, ele comprime a taxa de lucro apropriada pelo setor privado. Neste caso, o que se apresenta como perda do capital, se traduz em ganho para os trabalhadores. Ao consumirem bens públicos a preço de custo, isto é, financiados por impostos, mas sem a

parcela de mais-valia paga aos capitalistas, os trabalhadores experimentam um aumento de seu salário efetivo, na proporção inversa ao que poderia ser apropriado pelo capital (Cesaratto, 2018).

Por serem determinadas nesse conflito, as áreas de atuação do Estado se transformam continuamente. Por um lado, o desenvolvimento das forças produtivas altera as condições de oferta e demanda setoriais e, conseqüentemente, o rol de setores lucrativos para o capital. Por outro lado, o conflito de classes muda o padrão histórico-moral da distribuição de renda, que se reflete na quantidade e na qualidade dos bens necessários à reprodução social, bem como na forma com que eles são providos.

3 A desarticulação da provisão pública no Brasil

A última grande transformação no padrão de intervenção estatal no Brasil tem suas origens em meados dos anos 1980, no contexto da crise da dívida externa. Em resposta aos problemas na balança de pagamentos, o Estado foi chamado a saudar os passivos do setor privado. A estatização da dívida e os pesados subsídios praticados no período culminaram na corrosão da capacidade financeira do setor público, em particular dos governos subnacionais e das empresas estatais (Cruz, 1985).

O descontrole inflacionário resultante desse contexto selou a discussão em favor da necessidade de um “ajuste intertemporal das contas públicas”, tornando o combate ao déficit fiscal a principal meta da política econômica. Em paralelo, elegeu-se os juros como mecanismo de controle inflacionário, conferindo autonomia ao Banco Central para a condução da política monetária. Nesse contexto, a política fiscal assumiu o papel de fiadora da estabilidade macroeconômica e da solvência da dívida pública. Embora fosse parte da mudança de regime fiscal proposto no Plano Real, a reforma tributária não avançou. Diante da necessidade de arcar com o peso excessivo das despesas financeiras e obter superávits fiscais, o governo federal empreendeu um aumento histórico da carga tributária, em especial sobre o consumo, aliada a cortes massivos no investimento público (Lopreato, 2013).

O novo regime fiscal não apenas conteve o nível do gasto público, mas também modificou radicalmente seu perfil. A provisão direta foi identificada como grande fonte de desequilíbrio das contas públicas, resultando em privatizações e na desarticulação dos sistemas nacionais de energia elétrica, telecomunicação e fornecimento de insumos básicos, além de um expressivo arrocho sobre o funcionalismo público.

A reforma patrimonial teve efeitos profundos no relacionamento entre as esferas do setor público. O chamado “novo federalismo” fortaleceu o poder da União no controle da política fiscal e, ao mesmo tempo, promoveu uma descentralização do gasto público que aumentou o protagonismo dos municípios em detrimento dos estados. Lopreato (2013) lista quatro alterações principais ocorridas nesse sentido: *i)* a privatização das grandes estatais federais rompeu os vínculos que estas mantinham com empresas estaduais, enfraquecendo a articulação de políticas públicas em setores estratégicos; *ii)* após o Plano Real, a União foi desvinculada das políticas de habitação, saneamento e transporte urbano, além de transferir diversas responsabilidades das áreas da saúde e assistência social (SUS e SUAS) para os entes subnacionais; *iii)* extinguiu-se o repasse de recursos das agências oficiais de crédito, que antes permitia aos bancos estaduais apoiar políticas regionais e locais; *iv)* no contexto da renegociação das dívidas de estados e municípios, estes perderam autonomia para a captação de crédito, bem como a prerrogativa de socorro financeiro por parte do governo federal.

Cardoso Jr. (2022) oferece uma extensa lista de atos normativos que fomentaram a privatização das finanças públicas no Brasil na década de 1990. Entre elas, vale destacar as Emendas Constitucionais (ECs) 01/1994, 10/1996 e 17/1997, que instituíram e prorrogaram a desvinculação da arrecadação de impostos da União, deteriorando o orçamento da Previdência Social e de outras políticas sociais; a Súmula 331/1993 do TST e o Decreto 2.271/1997, que removeram grande parte das restrições constitucionais à terceirização e à privatização de atividades-meio no serviço público; e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que estabeleceu limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação, bem como metas fiscais e diversas sanções para seu descumprimento. Além dos atos elencados pelo autor, a Lei nº 9.637/1998 regulamentou a atuação das Organizações Sociais (OSs), permitindo que qualquer esfera de governo firme convênios com empresas privadas, juridicamente

estabelecidas como entidades sem fins lucrativos, para a gestão/execução de serviços públicos.

De acordo com Cardoso Jr. (2022), o redesenho institucional do Estado brasileiro surgido nesse contexto atendeu a um duplo objetivo. Por um lado, enrijecer a execução orçamentária e criminalizar o gasto público primário, particularmente por meio de punições sobre o investimento e as despesas com pessoal. Por outro lado, conferir maior autonomia para o gasto público financeiro, com regramentos que promoveram sua flexibilização, sem limite superior, e sua blindagem política, inclusive para fins criminais.

Em que pese a retomada do gasto social, essas tendências se mantiveram durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003. A EC 41, por exemplo, reformou a previdência no setor público, instituindo fim da paridade e da integralidade para novos servidores; enquanto a Lei 11.079/2004 regulamentou e expandiu as parcerias público-privadas (PPPs) (Cardoso Jr, 2022). Além disso, a expansão da política social se deu majoritariamente por meio de programas de transferências focalizadas de renda e concessões de crédito para o consumo de bens e serviços privados, com pouco espaço para a provisão direta e universal (Druck; Filgueiras, 2007).

Por fim, uma última fase da desarticulação da provisão pública no Brasil foi inaugurada em 2016, em reação aos impactos econômicos e fiscais da crise econômica deflagrada em 2014 (Dweck, 2022). Entre as medidas adotadas nesse contexto, vale destaque à EC 93/2016, que aumentou a desvinculação de receitas da União para 30%; a LC 159/2017 e o PLP 101/2020, que trataram da renegociação das dívidas dos estados, com contrapartidas em ajuste fiscal; o Decreto 9.507/2018, que autorizou a terceirização irrestrita das áreas finalísticas dos serviços públicos; e a EC 103/2019, que sacramentou a reforma da previdência.

O principal marco dessa fase foram as regras fiscais restritivas impostas pela EC 95/2016, a chamada “PEC do Teto de Gastos”, que congelou as despesas primárias reais da União por vinte anos, independentemente da evolução das receitas. Como as despesas obrigatórias, especialmente as previdenciárias, continuaram a crescer de forma vegetativa, o resultado foi um corte histórico nas despesas discricionárias do governo federal (Dweck, 2022; Moretti; Funcia; Ocké-Reis, 2022). A substituição da EC 95 pelo

Novo Arcabouço Fiscal, em 2023, não alterou substancialmente essa lógica, mantendo o caráter pró-cíclico do gasto discricionário e severas restrições à provisão pública (Bastos, 2023).

Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2022) destacam o caráter seletivo desse regime de austeridade, demonstrando que a imposição de regras fiscais rígidas sobre o gasto social planejado não impede a liberação de recursos para atender interesses de grupos com acesso direto e indireto aos fundos públicos. Esses “vazamentos seletivos” se articularam, principalmente, por meio de mecanismos de descentralização orçamentária, fortalecendo uma política clientelista de distribuição de recursos a governos regionais, em detrimento da política social coordenada e do planejamento econômico de médio e longo prazos.

Diversas mudanças institucionais ocorridas no período apontam nesse sentido. Do ponto de vista do pacto federativo, a principal delas foi o Plano Mais Brasil, que teve por objetivos declarados reduzir o tamanho do Estado e descentralizar recursos para estados e municípios. Por meio de três PECs (Emergencial, dos Fundos Públicos e do Pacto Federativo), esse Plano logrou: redefinir as regras de distribuição de recursos da União, ampliando os repasses para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e, principalmente, para os Municípios (FPM); estabelecer gatilhos de ajuste fiscal para conter gastos públicos, como congelamento de salários do funcionalismo e proibição de novas contratações; e extinguir diversos fundos públicos (Cardoso Jr., 2022).

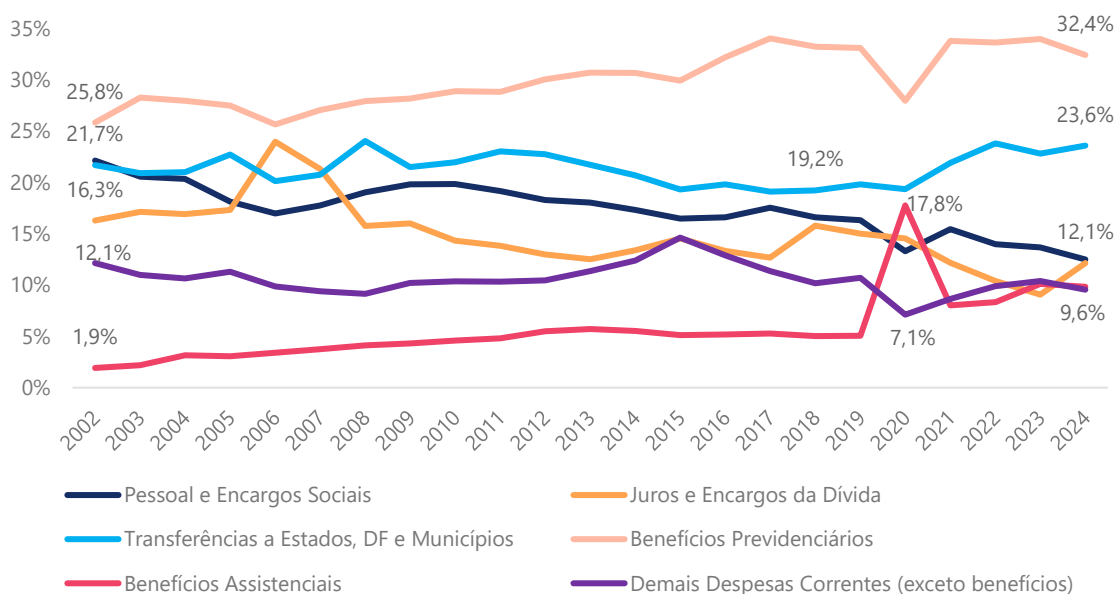
A descentralização orçamentária também foi impulsionada pela hipertrofia das emendas parlamentares. Esse mecanismo, que já vinha ganhando espaço no orçamento público desde a implementação da EC 95, teve novo impulso com a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares a partir de 2019 e a consolidação do “orçamento secreto”. Como demonstram Barcelos, Couto e Calmon (2022), as emendas parlamentares, orientadas sobretudo aos municípios por meio das transferências Fundo a Fundo, tornaram-se uma das principais fontes de investimentos públicos do país, esvaziando o PAC e limitando ainda mais o espaço de atuação do executivo federal.

4 Do Planalto às Prefeituras: as novas formas de captura do orçamento público brasileiro

4.1 União e pacto federativo

Ao longo das últimas duas décadas, três grupos de despesas apresentam ganhos estruturais de participação no orçamento do governo federal: os benefícios assistenciais; os benefícios previdenciários; e as transferências para entes subnacionais (Figura 2).

Figura 2 – Distribuição da despesa corrente da União (valor empenhado, 2002-2024)



Fonte: SIAFI (2025); Elaboração própria.

A expansão dos benefícios assistenciais está associada, majoritariamente, às transferências focalizadas de renda por meio do Programa Bolsa Família. Seu orçamento, que já crescia em termos relativos desde o início do século, ganhou tração no contexto da pandemia da Covid-19, com a incorporação do Auxílio Emergencial. Em linha com a argumentação de Cesaratto (2018), essa monetização da política social cumpre uma dupla função: socializar a demanda por bens privados, garantindo um nível de rentabilidade que não seria viável na ausência de intervenção; e deslocar a política social da provisão pública direta, evitando que o Estado interfira em áreas lucrativas.

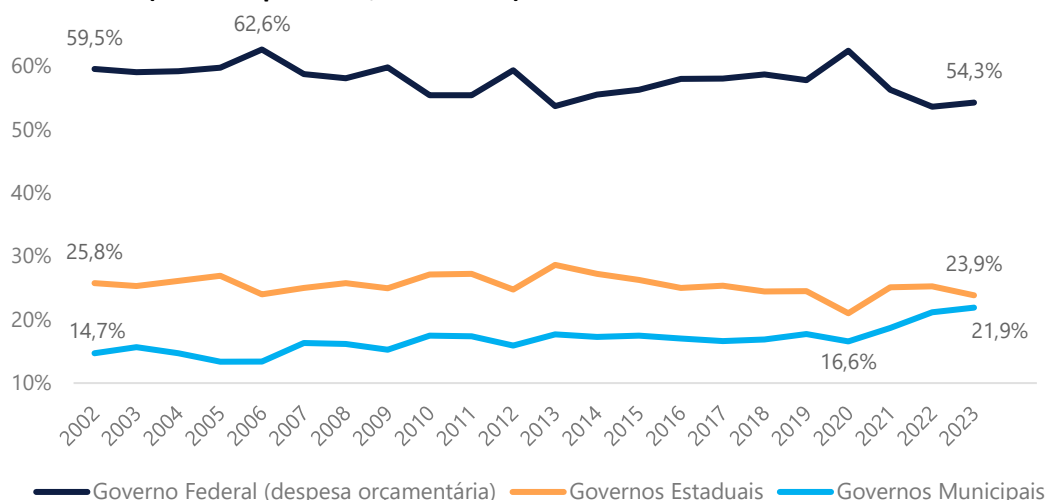
Quanto ao gasto previdenciário, nota-se uma tendência de crescimento gradual, em linha com o envelhecimento da população, até 2014. A partir de então, essa rubrica passou a ganhar espaço em termos relativos, refletindo seu crescimento vegetativo e um momento de política fiscal contracionista. A conjuntura de queda das receitas – provocadas por fatores exógenos ao sistema previdenciário, como demonstra Gentil (2019) – e as restrições ao gasto discricionário impostas pelo Teto de Gastos tornaram as despesas previdenciárias o foco dos ataques à provisão pública a partir de 2016. A ofensiva colheu frutos em 2019, com as reduções da cobertura e do valor dos benefícios promovidas pela reforma da previdência.

Diferentemente dos benefícios assistenciais e previdenciários, a trajetória dos gastos com transferências intergovernamentais é muito menos linear. A participação dessas despesas no orçamento federal, que girava em torno 19% até 2018, atingiu 23,6% em 2024, encontrando-se no maior patamar da série histórica. Essa tendência foi deflagrada pelo esforço de descentralização orçamentária empreendido a partir de 2019 e aprofundada pelo inchaço das emendas parlamentares a partir de 2021. De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU, 2025), o valor pago em emendas chegou a R\$ 48 bilhões em 2023. Desse total, cerca de $\frac{3}{4}$ foram direcionados a administrações municipais, representando aproximadamente 2% de seu orçamento total naquele ano, ou quase a metade do que as prefeituras arrecadaram com IPTU, por exemplo (SICONFI, 2025).

Com isso, tem se acentuado a tendência, deflagrada ao final da década de 1980, de perda de participação da União nas despesas não-financeiras do governo geral, em detrimento dos municípios (Figura 3).

Voltando ao orçamento da União (Figura 2), nota-se uma forte perda relativa e, mais recentemente, inclusive absoluta, em termos reais, dos gastos com pessoal e das demais despesas correntes. Estas últimas (excetuados benefícios assistenciais), representam o grosso dos gastos discricionários correntes do governo, que sofreram queda vertiginosa desde a EC 95/2016. Já o desinvestimento relativo no funcionalismo público federal é um processo de longo prazo, que foi deflagrado pela LRF e se acentuou já no início do governo Dilma (Junqueira; Orair, 2023).

Figura 3 – Distribuição da despesa pública orçamentária (exceto estatais) por esfera administrativa (valor empenhado, 2002-2023)



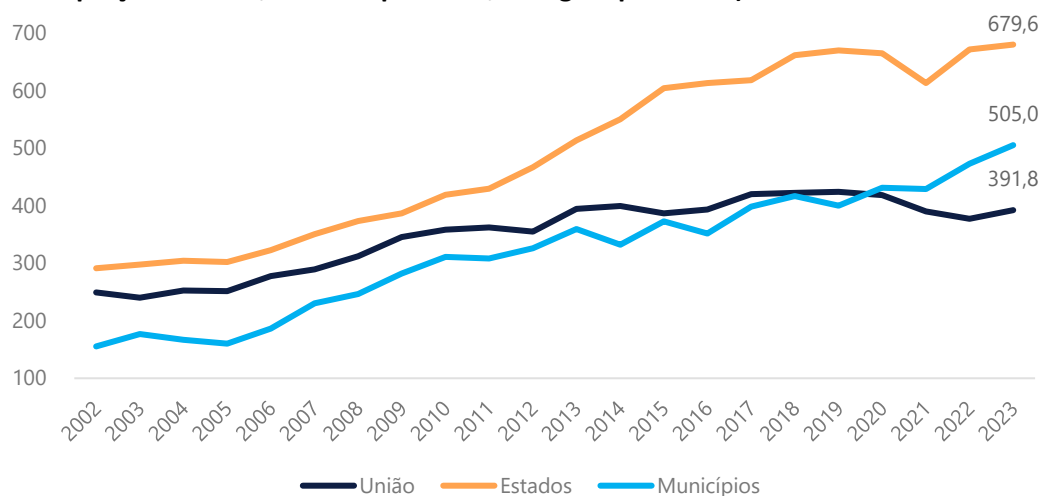
Fonte: SIOP (2025) e SIAFI (2025); Elaboração própria.

O arrocho sobre o funcionalismo se concentrou nas ocupações elementares do Poder Executivo, especialmente em áreas essenciais à provisão pública, como seguridade social, saúde e educação. Assim, consolidou-se um cenário de extrema desigualdade no interior da administração pública, com a manutenção dos benefícios do alto escalão, em particular no judiciário e nas forças armadas, e a precarização das ocupações responsáveis pelo atendimento direto à população (Lopez *et al*, 2023).

A Figura 4 ilustra os impactos desse processo sobre a distribuição federativa do gasto com pessoal, apresentando tendências bem distintas nas três esferas administrativas: *i*) crescimento contínuo em nível municipal nas últimas duas décadas, acentuado a partir de 2021; *ii*) crescimento em nível estadual até 2015, seguido por desaceleração em função do ajuste fiscal e imposições para a repactuação de dívidas; *iii*) crescimento lento em nível federal até 2013, seguido por estagnação até 2020 e cortes a partir de então.

Com isso, a base do funcionalismo público tem sido gradualmente deslocada para estados e, principalmente, para os municípios. De acordo com dados da PNAD Contínua (2025), 58% dos servidores públicos brasileiros, entre todos os tipos de vínculo empregatício, atuaram na esfera municipal em 2023. Segundo levantamento realizado por Carvalho (2023), com base em dados da PNAD, essa participação era de apenas 35,5% em 1992.

Figura 4 – Despesas reais com pessoal e encargos sociais por esfera administrativa (R\$ bilhões a preços de 2023, valor empenhado, corrigido pelo IPCA)



Fonte: SIOP (2025) e SIAFI (2025); Elaboração própria.

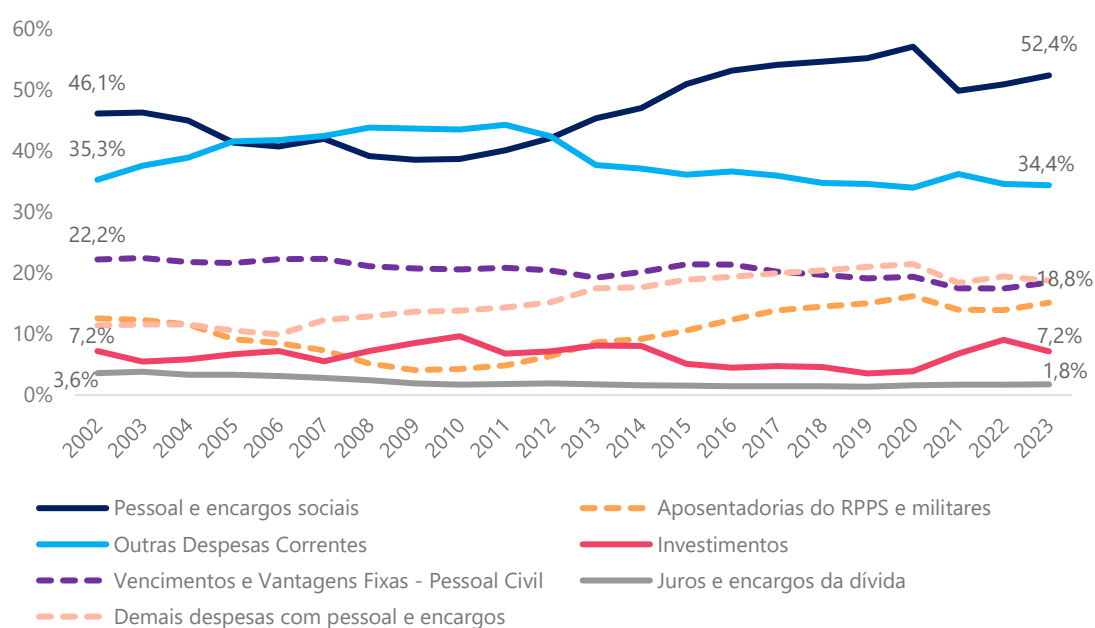
Seguindo a argumentação de Lopreato (2013) e Cardoso Jr. (2022), o distanciamento da União da provisão pública direta, em particular dos gastos de caráter mais permanente, reflete não apenas a descentralização da política fiscal, mas também sua subordinação à política monetária e à solvência da dívida pública. Apesar de suas flutuações recentes, somente os juros e encargos da dívida (desconsiderando, portanto, recursos destinados a amortizações e renegociações) representaram, em média, 15% de todas as despesas correntes da União desde o início do século. Em 2024, por exemplo, o gasto público com juros totalizou R\$ 352 bilhões, ou 12,1% da despesa corrente, superando a soma de todo o orçamento federal dedicado às áreas de saúde e educação.

4.2 Governos estaduais

O pacto federativo firmado na Constituição de 1988 encarregou os estados da provisão dos serviços de educação, especialmente em nível médio, bem como de saúde de média-alta complexidade, segurança pública, dentre outros serviços essenciais. A provisão desses serviços depende, fundamentalmente, da contratação e do pagamento dos servidores que garantam que eles cheguem à população.

O grupo orçamentário de despesa com pessoal e encargos sociais, quando tomado em seu conjunto, ganhou participação relativa no orçamento dos estados e do Distrito Federal desde o início do século, particularmente na fase de desaceleração da arrecadação tributária observada na década de 2010 (Figura 5). Essa tendência foi interrompida em 2021, no contexto das sanções impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal dos estados.

Figura 5 – Distribuição da despesa orçamentária empenhada dos estados e do Distrito Federal (2002-2023)



Fonte: SICONFI (2025); Elaboração própria.

Entretanto, a desagregação dos componentes dessa despesa (linhas pontilhadas no gráfico) revela um cenário distinto. A folha de pagamentos dos servidores civis estatutários efetivos, principais responsáveis pela provisão pública em nível estadual, apresenta tendência secular de queda relativa, tendo sua participação no orçamento reduzida de 22,2% em 2002, para 18,8% em 2023. Ao longo desse período, a despesa com pessoal deslocou-se para o gasto previdenciário, seguindo a lógica nacional, mas também para outras despesas, em especial contratações por tempo determinado, cuja participação passou de 0,6% no início do século para 1,6% em 2023. Esse salto ocorreu,

principalmente, a partir de 2021, sendo a educação a principal área afetada pela proliferação dos contratos temporários.

Por concentrarem os gastos discricionários, os investimentos e o grupo de “Outras despesas correntes” acabaram absorvendo a maior parte das flutuações na arrecadação. Em que pese a alta volatilidade nas últimas décadas, os investimentos estaduais seguiram em patamar reduzido, a exemplo do padrão estabelecido na década de 1990.

As outras despesas correntes também terminaram a série em patamar semelhante ao que iniciaram, porém com importantes mudanças de composição. Em termos quantitativos, a principal delas foi a redução das distribuições constitucionais ou legais de receitas, especialmente para municípios. O segundo elemento de despesa com maior queda relativa acumulada foi o de material de consumo, onde são registradas as compras de insumos utilizados por órgãos públicos na administração direta.

Por outro lado, houve expansão de despesas relacionadas à provisão privada. A figura tradicional da terceirização via prestação de serviços por pessoas jurídicas, apesar de ter perdido participação ao longo da década de 2010, ganhou grande espaço no orçamento dos estados a partir de 2018, quando foi autorizada a terceirização irrestrita das atividades-fim no setor público brasileiro. Dessa forma, os serviços terceirizados consumiram 8,7% dos orçamentos estaduais em 2023, contra 7,3% em 2018.

Processo semelhante ocorreu com as transferências para instituições privadas, em especial para OSs e outras entidades sem fins lucrativos. A participação dessas transferências, que era de apenas 1% no início do século, passou para 1,7% em 2019 e teve um expressivo salto a partir de 2020, atingindo o patamar de 3,7% em 2023. Embora repercutam mais no balanço patrimonial, as PPPs também já passam a corroer o orçamento dos estados, ainda que com participação de apenas 0,2% em 2023 (SICONFI, 2025).

4.3. Governos municipais

As administrações municipais dividem com os estados a responsabilidade pela maior parte da provisão direta de serviços públicos no Brasil. Constitucionalmente, cabe aos

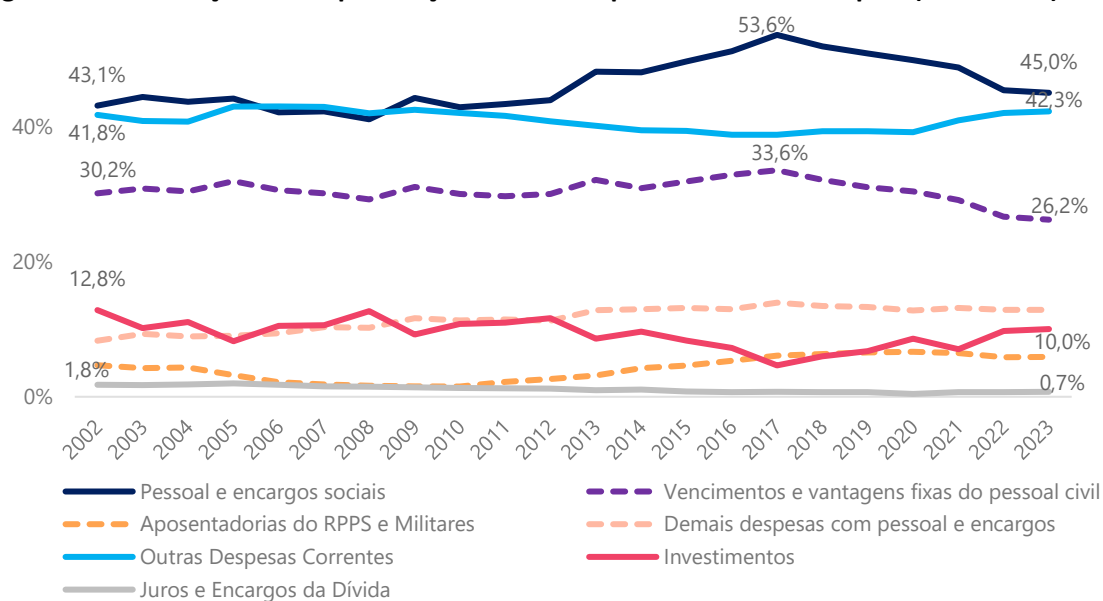
municípios o atendimento primário de saúde, a prestação dos serviços de ensino fundamental e infantil, mobilidade urbana e saneamento básico, além da operacionalização da assistência social e de funções como infraestrutura urbana e segurança pública.

As despesas com pessoal dos municípios apresentaram trajetória de crescimento relativo até 2017 (Figura 6). A partir desse ano, houve flagrante piora nas contas públicas municipais, muito em função da deterioração do setor de serviços e, por consequência, da arrecadação de ISS, mas também da queda dos repasses constitucionais.

Essa conjuntura comprimiu a receita corrente líquida das prefeituras, fazendo com que muitas delas atingissem os gatilhos de despesa com pessoal da LRF. Diante disso, os governos municipais se viram forçados a conter o crescimento da folha salarial. Nos anos seguintes, o orçamento foi crescentemente direcionado para outras despesas correntes, ou mesmo para investimentos. Essa dinâmica ganhou um novo impulso a partir de 2021, mediante o aumento das transferências federais, em particular na forma de recursos do FUNDEB, do FPM e de emendas parlamentares.

Do ponto de vista da composição dos gastos correntes, as mudanças recentes no orçamento das prefeituras podem ser vistas como uma amplificação das tendências observadas em nível estadual. O descumprimento do teto de gastos com pessoal da LRF, particularmente entre 2015 e 2017, e as sanções que o seguiram, parecem ter cristalizado a lógica da austeridade fiscal no seio das administrações municipais. Mesmo com a recuperação das receitas e a queda relativa do peso da folha salarial a partir de 2018, as prefeituras continuaram promovendo cortes nas despesas com servidores efetivos, as quais caíram de 33,6%, em 2017, para apenas 26,2% em 2023, menor patamar da série histórica.

Figura 6 – Distribuição da despesa orçamentária empenhada dos municípios (2002-2023)



Fonte: SICONFI (2025); Elaboração própria.

Além de evitar abrir concursos para cargos efetivos e de promover arrochos salariais, as prefeituras intensificaram as contratações temporárias, especialmente nas áreas da saúde e da educação. O episódio traumático fez os administradores municipais perceberem que essa modalidade de contratação os resguarda das sanções da LRF, não apenas por serem mais baratas, exigindo menores encargos sociais e evitando progressões de carreira, mas, principalmente, por serem mais flexíveis, facilitando cortes diante de eventuais quedas na arrecadação. A participação das contratações por tempo determinado nas despesas municipais, que já vinham crescendo desde a virada do século, teve um salto a partir de 2017, atingindo 4,0%, contra 1,3% em 2002.

Outra estratégia adotada para contornar os limites da LRF foi ampliar as contratações que não são contabilizadas como gasto com pessoal, especialmente por meio das OSs e outras entidades sem fins lucrativos. Em 2002, os pagamentos a essas entidades, registrados na categoria de “outros gastos correntes”, correspondiam a apenas 1,1% das despesas municipais. Esse percentual aumentou gradualmente até 2019, quando atingiu 3,7%. Com as contratações emergenciais durante a pandemia, a participação dessas transferências cresceu expressivamente a partir de 2020, consolidando-se em um “novo normal” nos anos seguintes. No último ano da série, as terceirizações via OSs e outras entidades sem

fins lucrativos representaram 5,7% de todas as despesas empenhadas pelas administrações municipais.

Diversos estudos questionam o caráter não-lucrativo e supostamente apolítico dessas entidades. Morais *et al* (2018), por exemplo, argumentam que a falta de controle sobre a remuneração de dirigentes, bem como os escândalos de corrupção envolvendo desvios de verbas de OSs e a possibilidade de aplicação de seus excedentes monetários no mercado financeiro sugerem que elas são uma forma política ancorada na financeirização da saúde, devendo ser compreendidas como agentes desse processo. Contreiras e Matta (2015), ao analisarem o caso da cidade de São Paulo, trazem evidências no mesmo sentido, sustentando que o assim chamado “terceiro setor”, mais do que mero promotor desinteressado de filantropia e de representação auto-organizada da sociedade civil, é um campo de fortíssima atividade econômica, que, embora não gere lucros diretamente, gera volumosos recursos financeiros e concentração de poder nas mãos do setor privado.

5 Considerações finais

O nível de bem-estar social estabelecido em cada sociedade é fruto de um processo histórico conflitivo. Para a classe capitalista, interessa ceder ao Estado as atividades que necessárias às condições gerais de produção e reprodução social, porém somente na medida em que estas não sejam suficientemente lucrativas. Para os trabalhadores, por sua vez, essa intervenção abre brechas para reivindicar maior participação na riqueza social e reduzir sua subordinação no mercado de trabalho.

À medida que se alteram o poder de barganha das classes sociais e as condições materiais de produção, modifica-se também o padrão de provisão pública. No Brasil, as transformações iniciadas na década de 1990 expressam bem esse processo. Em contraste com o modelo anterior, em que o gasto estatal desempenhava papel central na sustentação da demanda efetiva, consolidou-se um arranjo em que a política fiscal foi subordinada aos princípios da estabilidade financeira e da solvência da dívida pública.

As regras fiscais implementadas nesse contexto introjetaram paulatinamente a lógica da austeridade no interior do aparelho estatal, limitando as contratações de servidores efetivos, os investimentos e, principalmente, a formação de patrimônio de propriedade social. A provisão pública não desapareceu, mas reorientou-se para formas mercantilizadas, por meio de terceirizações, parcerias público-privadas e programas de concessão de crédito e transferência de renda focalizada. Com isso, não apenas o ritmo de expansão do gasto foi reduzido, como também sua composição foi profundamente alterada.

A análise da evolução das despesas governamentais desde o início do século XXI revelou que, mesmo entre 2004 e 2013, quando houve uma expressiva expansão do gasto social, o Estado afastou-se da provisão direta e universal. Essa tendência foi acentuada a partir de 2016, mediante a imposição de regras fiscais ainda mais rígidas, em particular o Teto de Gastos e, mais recentemente, o Novo Arcabouço Fiscal.

Desde então, a provisão pública tem sido crescentemente descentralizada para as prefeituras; e os gastos discricionários dominados pelo ramerrame parlamentar. O resultado é uma política fiscal pró-cíclica, fragmentada e clientelista, que limita a capacidade do Estado de coordenar políticas universais de longo prazo e, no limite, de expandir a propriedade social.

Tal reconfiguração da provisão pública tem ao menos duas implicações fundamentais para o conflito distributivo. De um lado, o acesso aos bens e serviços essenciais torna-se menos universal e mais vulnerável ao ciclo econômico, o que tende a enfraquecer o poder de barganha dos trabalhadores. De outro, multiplicam-se os canais de apropriação do orçamento federativo na forma de lucros e rendimentos financeiros, reduzindo os efeitos multiplicadores do gasto social e seu potencial em redistribuir renda e riqueza.

A análise empreendida neste estudo é complementar ao tema da austeridade fiscal, enfatizando a relevância da composição do gasto público e da estrutura de propriedade para o conflito distributivo. Assim, ainda que o gasto público seja plenamente funcional à acumulação, como defendia Lerner, a mudança de seu perfil pode desvinculá-lo da provisão de bem-estar social, tornando-o disfuncional do ponto de vista distributivo.

Referências

Barcelos, C. L.; Couto, L. F.; Calmon, P. P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da Emenda Constitucional nº 95? In: Couto, L. F.; Rodrigues, J. M. (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 77-104, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Bastos, Pedro Paulo Zahluth. Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad, **Notas do CECON**, IE/Unicamp, v. 21, abr/2023.

Behring, E. R.; Boschetti, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2ª ed., 2017.

Cardoso Jr., José Celso. Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. In: Couto, L. F.; Rodrigues, J. M. (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 287-324, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Carvalho, Sandro Sacchet de. A evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil entre 1992 e 2021. In: Lopez, F. G. Cardoso Jr., J. C. (Orgs.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, p. 195-234, 2023.

Cesaratto, Sergio. The Classical ‘Surplus’ Approach and the Theory of the Welfare State and Public Pensions. In: Chiodi, G.; Ditta, L. **Sraffa or an Alternative Economics**. London: Palgrave Macmillan, p. 93-113, 2018.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Emendas Parlamentares**. 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 11 jan. 2025.

Contreiras, H.; Matta, G. C. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 285-297, fev 2015.

Cruz, Paulo Roberto Davidoff. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: Os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, 1985.

Druck, G.; Filgueiras, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

Dwech, Esther. Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. In: Couto, L. F.; Rodrigues, J. M. (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 247-286, 2022.

Gentil, Denise. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

Haavelmo, Trygve. Multiplier effects of a balanced budget. **Econometrica**, v. 13, p. 311-318, 1945.

Junqueira, G.; Orair, R. despesas com pessoal ativo na Federação brasileira entre 2002 e 2020. In: Lopez, F. G. Cardoso Jr., J. C. (Orgs.). **Trajatórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: IPEA, p. 241-262, 2023.

Lavinas, L.; Gonçalves, G. L. A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. In: Lavinas, L. *et al* (Orgs.). **Financeirização**: crise, estagnação e desigualdade. São Paulo: Contracorrente, 2024.

Lerner, A. P. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, p. 38-51, 1943.

Lopez, F. G. *et al*. Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro entre 1985 e 2019. In: Lopez, F. G. Cardoso Jr., J. C. (Orgs.). **Trajatórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: IPEA, p. 241-262, 2023.

Lopreato, Francisco Luiz. **Caminhos da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

Morais, H. M. M. *et al*. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 34, v. 1, 2018.

Moretti; B.; Funcia, F.; Ocké-Reis, C. O. Austeridade Fiscal e Captura do Orçamento Público no Brasil. In: Marques, R.; Cardoso Jr., J. C. **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília: Fonacate, p. 480-496, 2022.

Oliveira, Francisco. O surgimento do antivisor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 8-28, out/1988

PNADC/T – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral. **Tabela 6382**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6382>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. **Despesas da União - Séries Históricas**, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/despesas-da-uniao-series-historicas/2023/8-2>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Contas Anuais Finbra. 2024.** Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf#>. Acesso em: 08 jan. 2025.

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel do Orçamento Federal.** 2025. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.