

GABRIELA AZEVEDO CAMPOS SALES

ESTADO SOCIAL e FEDERALISMO

A institucionalização dos
sistemas de políticas
públicas no Brasil



Prefácio

Sebastião Botto de Barros Tojal

Apresentação

Maria Paula Dallari Bucci

COLEÇÃO FÓRUM
DIREITO
E POLÍTICAS
PÚBLICAS

FORUM

A obra analisa a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Ao reconhecer que a Constituição de 1988 promoveu inflexões significativas em relação ao paradigma de bem-estar social e ao arranjo federativo vigentes até então, examina-se a emergência, a disseminação e a resiliência do modelo de sistemas únicos ou sistemas nacionais como parte da construção do Estado social brasileiro pós-1988. Para tanto, o estudo reconstitui as transformações que resultaram no Sistema Único de Saúde (SUS), no Sistema Único de Assistência Social (Suas) e no regime de colaboração na educação básica, incluindo os movimentos na direção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Ao final, tem-se um panorama do processo aluvial de construção do Estado social brasileiro à luz da Constituição de 1988.

COLEÇÃO FÓRUM
DIREITO
E POLÍTICAS
PÚBLICAS

Gabriela Azevedo Campos Sales

ESTADO SOCIAL E FEDERALISMO

A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil

7

Prefácio

Sebastião Botto de Barros Tojal

Apresentação

Maria Paula Dallari Bucci

Área específica

DIREITO PÚBLICO.

Áreas afins do livro

TEORIA DO ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS
PÚBLICAS, DIREITO CONSTITUCIONAL.

Palavras-chave

ESTADO SOCIAL, FEDERALISMO, DIREITO E
POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS,
SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E
EDUCAÇÃO.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm
CÓDIGO: 3100

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

S163e Sales, Gabriela Azevedo Campos
Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil / Gabriela Azevedo Campos Sales. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, 7).
441 p. 14,5x21,5cm

ISBN: 978-65-5518-575-1
ISBN da coleção: 978-65-5518-447-1

1. Direito e políticas públicas. 2. Estado social. 3. Federalismo. 4. Políticas sociais. 5. Sistemas de políticas públicas. 6. Políticas públicas de saúde. 7. Assistência social. 8. Educação. I. Título.

CDD: 342
CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SALES, Gabriela Azevedo Campos. *Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 441 p. ISBN 978-65-5518-575-1. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, 7).

Gabriela Azevedo Campos Sales

Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Juíza federal.

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO	21
PREFÁCIO	
Sebastião Botto de Barros Tojal	23
APRESENTAÇÃO	
Maria Paula Dallari Bucci	27
INTRODUÇÃO	31
1 Sistemas de políticas públicas: importância do tema.....	33
2 Hipóteses.....	38
3 Esclarecimentos metodológicos.....	40
4 Estrutura da obra	41
5 Conceitos fundamentais	42
CAPÍTULO 1	
ABORDAGEM JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONTRIBUIÇÃO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	
	49
1.1 O neoinstitucionalismo e suas vertentes	51
1.2 O institucionalismo histórico	55
1.2.1 Conjunturas críticas e formação institucional	58
1.2.2 Desenvolvimento institucional: fontes de permanência e mudança.....	58
1.2.2.1 Processos de autorreforço.....	61
1.2.2.2 Pontos de veto	63
1.2.2.3 Problemas de coordenação.....	64
1.2.3 Mudanças institucionais	65
1.3 O estudo das políticas públicas à luz da Teoria do Estado: a contribuição do institucionalismo histórico.....	68
1.4 Da perspectiva institucional à perspectiva jurídico-institucional	71
1.5 De volta ao método	75
1.5.1 Pontos de partida e de chegada: o Quadro de Problemas e o Quadro de Referência de uma Política Pública	75
1.5.2 O percurso: o modelo político de implementação de políticas públicas	81
1.5.2.1 Atores e comportamentos no processo de implementação	83
1.5.2.2 Interações-padrão no processo de implementação.....	84
1.5.3 A institucionalização dos sistemas de políticas públicas: modelo analítico.....	89
CAPÍTULO 2	
O ESTADO SOCIAL NO BRASIL E AS BASES CONSTITUCIONAIS DOS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
	93
2.1 Estado social e regimes de bem-estar social	94
2.2 O Estado social no Brasil antes de 1988.....	103
2.3 Assembleia Nacional Constituinte	106
2.4 O Estado social brasileiro segundo a Constituição de 1988	111

2.5	A federação brasileira e a Constituição: distribuição de competências e relações intergovernamentais nas políticas sociais	113
2.6	Relação entre arranjos federativos e políticas sociais.....	120
2.7	Uma nota acerca da morfologia da Constituição	126
2.8	Saúde, assistência social e educação na Constituição	128
2.8.1	A constitucionalização da saúde	128
2.8.2	A constitucionalização da assistência social	133
2.8.3	A constitucionalização da educação básica	135
2.9	Colocando em marcha uma nova lógica de provisão de bem-estar social.....	139

CAPÍTULO 3

A	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	145
3.1	Políticas públicas de saúde anteriores à Constituição de 1988 ...	146
3.2	A saúde na Assembleia Nacional Constituinte	153
3.3	De 1988 a 1992: definição da base normativa e resistências à descentralização.....	160
3.4	De 1993 a 1995: espaços deliberativos, municipalização e crise de financiamento	164
3.4.1	O aprimoramento da estrutura institucional do SUS e da municipalização	165
3.4.2	Impasses e instabilidade no financiamento	167
3.5	De 1996 a 1999: criação da CPMF e incremento da municipalização	169
3.5.1	A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	169
3.5.2	Implementando a municipalização: NOB nº 1/1996 e suas alterações.....	170
3.6	De 2000 a 2005: vinculação de recursos e regionalização	173
3.6.1	Em busca da estabilização no financiamento: Emenda Constitucional nº 29/2000	174
3.6.2	Em busca da regionalização: as Normas Operacionais da Assistência à Saúde	177
3.7	De 2006 a 2014: novos mecanismos jurídicos de articulação no SUS.....	179
3.7.1	Pactos pela saúde	179
3.7.2	Contratos Organizativos da Ação Pública da Saúde.....	182
3.8	De 2015 a 2019: a retração do financiamento e da coordenação federal.....	185
3.8.1	Emenda Constitucional nº 86/2015.....	185
3.8.2	Emenda Constitucional nº 95/2016.....	187
3.8.3	O encolhimento da coordenação exercida pela União	188
3.9	De 2020 a 2021: o teste do pacto federativo no SUS.....	190
3.9.1	O SUS e a gestão da pandemia de Covid-19.....	191
3.9.2	A PEC nº 186/2019 e a preservação dos pisos de investimentos.	195
3.10	Quadro de institucionalização e quadro de referência do SUS...	197
3.11	Síntese analítica.....	204

CAPÍTULO 4

A	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	213
4.1	Políticas públicas de assistência social anteriores à Constituição de 1988	214
4.2	A assistência social na Assembleia Nacional Constituinte.....	220
4.3	De 1988 a 1996: definição da base normativa e início da implantação da Loas.....	226
4.3.1	O percurso de aprovação da Loas e suas tensões	226
4.3.2	A Lei nº 8.742/1993: a construção de uma nova institucionalidade para a assistência social.....	230
4.3.3	O lento início de implementação da Loas	233

4.4	De 1997 a 2002: a reorganização do quadro institucional.....	235
4.5	De 2003 a 2011: concepção e organização do Suas.....	239
4.5.1	O Sistema Único de Assistência Social: PNAS/2004 e NOB-Suas/2005	239
4.5.2	Ampliando a coesão do sistema	244
4.5.3	O aprimoramento da gestão estadual do Suas.....	246
4.5.4	Mudanças na regulação das entidades socioassistenciais	248
4.5.5	Lei nº 12.435/2011: a incorporação do Suas à Loas	249
4.6	De 2012 a 2015: a aprovação da NOB-Suas/2012 e o aprimoramento do sistema.....	251
4.7	De 2016 a 2019: a desidratação do Suas.....	254
4.7.1	Emenda Constitucional nº 95/2016.....	255
4.7.2	O enfraquecimento das instâncias de deliberação e discussão do Suas	256
4.8	De 2020 a 2021: a resposta do Suas à pandemia de covid-19	260
4.9	Quadro de institucionalização e quadro de referência do Suas..	264
4.10	Síntese analítica.....	269

CAPÍTULO 5

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UM CAMINHO A SER PERCORRIDO		277
5.1	Políticas públicas de educação básica anteriores à Constituição de 1988.....	278
5.2	A educação básica na Assembleia Nacional Constituinte	286
5.3	De 1988 a 2006: definição da base normativa e início da implantação de um novo arcabouço jurídico-institucional.....	291
5.3.1	Ainda a “Torre de Babel”	291
5.3.2	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma oportunidade a menos para criação do SNE	293
5.3.3	De volta à Constituição: a EC nº 14/1996 e a criação do Fundef.	296
5.3.4	O Plano Nacional de Educação 2001-2010	301
5.4	De 2006 a 2008: um novo compromisso da União	303
5.4.1	O Fundeb: o reforço ao modelo de financiamento	303
5.4.2	O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas.....	306
5.5	De 2009 a 2015: um novo pacto federativo no horizonte da educação básica.....	309
5.5.1	A Emenda Constitucional nº 59/2009.....	309
5.5.2	O Plano Nacional de Educação 2014-2024	311
5.6	De 2016 a 2019: entre estagnações e retrocessos.....	313
5.6.1	A Emenda Constitucional nº 95/2016.....	314
5.6.2	Paralisia como instrumento de gestão da política	315
5.7	De 2020 a 2021: a perenização do Fundeb e a manutenção das vinculações constitucionais	318
5.7.1	A Emenda Constitucional nº 108/2020.....	318
5.7.2	A PEC nº 186/2019 e a preservação dos pisos de investimentos.	322
5.8	Propostas de regulamentação do SNE.....	323
5.9	Quadro de institucionalização do regime de colaboração e quadro de referência da organização da educação básica pública nacional.....	329
5.10	Síntese analítica.....	335

CAPÍTULO 6

OS FIOS DEVOLVIDOS À MEADA: ANÁLISE CONJUNTA DOS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....		345
6.1	A construção do Estado social e seu arcabouço jurídico-institucional	346
6.2	A formação de sistemas de políticas públicas: diferentes percursos e seus resultados.....	353
6.2.1	Legado pré-constitucional das políticas sociais: o pioneirismo na ocupação do espaço da política pública.....	353
6.2.2	Base constitucional das políticas sociais.....	356

6.2.3	Estruturas tripartites de pactuação federativa	361
6.2.4	Instrumentos de coordenação nacional de políticas públicas.....	364
6.3	A resiliência dos sistemas de políticas públicas: ninguém solta a mão de ninguém	372
6.4	A institucionalização dos sistemas de políticas públicas: um referencial de análise.....	378
6.4.1	Base normativa.....	380
6.4.2	Estruturas de pactuação federativa.....	380
6.4.3	Instrumentos de coordenação nacional das políticas públicas ...	382
6.4.4	Dimensão econômico-financeira	383
6.4.5	Quadro de análise da institucionalização de um sistema.....	384
6.4.6	Aplicação do quadro de análise às políticas de saúde, assistência social e educação	385
6.5	Palavras finais: o Estado social como ponto de partida e de chegada do estudo dos sistemas.....	389
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	393
	REFERÊNCIAS.....	399