



Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Cadernos Fórum Fiscal

n^o 4

**COOPERAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL**

DEZEMBRO DE 2006

Programa
Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getúlio Vargas
Coordenação: Fernando Rezende

Cadernos Fórum Fiscal
n^o 4

COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Autores:

Alessandro Melo da Silva (GO)

Célia Maria Silva Carvalho (MG)

Edioney Charles Santolin (SC)

Edna Nazaré Cardoso Farage (PA)

Fátima Santos (BA)

Fernando de Castro Fagundes (GO)

Janaína Gonçalves (PR)

Maria Alzenete X. Moura (RN)

Maria Roseana de Carvalho Soares (PE)

Paula Maria Bandeira Costamilan (PR)

Rivael de Aguiar Pereira (GO)

Orientação e Supervisão: Prof. Sérgio Prado (FGV e Unicamp)

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO.....	5
PREFÁCIO.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
1. DESCENTRALIZAÇÃO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO - CONCEITOS.....	9
1.1. O Desafio da Descentralização	9
1.2. Cooperação e coordenação nas relações intergovernamentais.....	12
1.2.1. Descentralização e autonomia	14
Autonomia executiva versus competência executiva	15
Autonomia legislativa	16
Autonomia financeira	16
Uma apreciação geral	17
1.2.2. Cooperação e Coordenação Intergovernamental	19
Hierarquia e cooperação	20
Hierarquia e coordenação	23
Atribuição de encargos e cooperação	24
Modelos de cooperação intergovernamental	27
2. EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A REFORMA DE 1988.....	30
2.1. Federalismo antes da Reforma Constitucional de 1988.....	30
2.2. A Reforma Constitucional de 1988 e a Descentralização.....	31
Descentralização na área social	33
Orçamento e finanças	35
A distribuição intergovernamental de recursos	36
A posição dos municípios e a fragilização dos estados a partir de 1988.....	39
Desenvolvimentos recentes e uma avaliação dos resultados da reforma de 1988.....	44
Observações finais	50
2.3. Cooperação e coordenação no federalismo brasileiro - algumas observações.....	51
Descentralização e autonomia subnacional	51
Autonomia legislativa.....	54
Caráter competitivo e cooperação	54
Federalismo executivo e cooperativo	57
Cooperação, estrutura federativa e autonomia municipal.....	58
3. DESCENTRALIZAÇÃO E POLITICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	58
3.1. A Descentralização na Área da Educação – O Caso FUNDEF	59
3.2. A Descentralização na Área de Saúde - O SUS e a EC/29	64
A Emenda Constitucional nº 29/2000.....	67
Ganhos obtidos com a Emenda.....	72

3.3. Assistência Social	76
3.4. Estudos de Caso	81
Caso 1: Paraná	82
Caso 2: Pernambuco	87
ICMS - socioambiental	88
Programa “Governo nos Municípios”	89
Projeto Construção de Cisternas e Capacitação para Convivência com o semi-árido	89
Caso 3: Minas Gerais	90
Considerações sobre os Estudos de Caso	93
CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

APRESENTAÇÃO

Em setembro de 2004, os Secretários de Fazenda de onze estados brasileiros relacionados na contracapa dessa publicação, reunidos para o Confaz de Aracaju, firmaram convênio instituindo o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros com os objetivos de iniciar um diálogo sobre temas fundamentais do federalismo fiscal e destacar um grupo de profissionais experientes das respectivas secretarias para, com base no estudo teórico e na análise de experiências internacionais, avançarem na discussão dos desafios que a federação brasileira enfrenta para conciliar a necessidade de sustentação do equilíbrio fiscal com a modernização do sistema tributário, a autonomia federativa e a qualidade da gestão pública. Com a posterior adesão dos estados de Goiás e Mato-Grosso, o Fórum alcançou a metade dos estados-membros da federação com representantes de todas as regiões brasileiras.

A condução dos trabalhos do Fórum foi entregue à Fundação Getúlio Vargas, entidade que reúne profissionais com reconhecida competência e experiência no estudo e na prática de das matérias que constituem seu objetivo. Para tanto, cada um dos estados signatários do referido convênio firmaram contratos com a FGV para que esta elaborasse um Plano de Trabalho a ser executado no primeiro ano de atividades do Fórum, compreendendo o período de junho de 2005 a maio de 2006.

Este plano, que obteve a aprovação unânime do conjunto dos estados envolvidos, contemplava essencialmente a realização, por técnicos indicados pelas secretarias, de estudos, pesquisas e debates sobre quatro grandes temas que compõem o conjunto das questões abordadas pelo federalismo fiscal: Equalização de Receitas; Competição Fiscal; Harmonização Tributária e Cooperação Intergovernamental. A execução desse plano se deu por meio de da realização de palestras a cargo de profissionais indicados pela FGV, da leitura da bibliografia distribuída aos participantes e de encontros periódicos realizados em Brasília, para apresentações, debates e esclarecimentos.

Ao longo do período, os técnicos estaduais que participaram do primeiro ano de atividades do Fórum se dedicaram à realização de tarefas relacionadas aos quatro temas acima mencionados com o objetivo de uniformizar conhecimento de todos os profissionais envolvidos no projeto. Ao final do período, o conhecimento acumulado foi por eles transformado em relatórios abordando cada um dos temas que constaram do programa de trabalho em questão.

Como era de se esperar, os relatórios gerados pelos participantes diferem tanto em forma quanto em abrangência das questões por eles abordadas. E essas diferenças refletem não apenas leituras distintas dos problemas, mas também a polêmica que se registra tanto no plano internacional quanto entre nós com respeito a cada um deles. Não obstante a heterogeneidade dos resultados e a não homogeneidade do conjunto, esses relatórios constituem um acervo importante de informações e de conhecimento e é de grande utilidade para o objetivo principal das atividades do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros que é o de provocar o debate em torno da necessidade de ser empreendida uma reforma em profundidade do federalismo fiscal brasileiro.

Fernando Rezende, professor da EBAPE, FGV e coordenador técnico do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros.

Sérgio Prado, professor da UNICAMP e condutor dos ciclos de debates sobre o federalismo fiscal.

PREFÁCIO

A idéia de criar um ambiente propício ao aprofundamento das questões federativas foi discutida e tomou corpo em dezembro de 2002, quando os secretários de fazenda dos Estados celebraram, por ocasião da reunião do Confaz em Fortaleza, protocolo de intenções onde afirmavam a disposição de virem a firmar convênio com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, para implementação de um programa de estudos sobre federalismo. Entre esse protocolo e a assinatura do convênio que criou o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, em setembro de 2004, durante o Confaz de Aracaju, passaram-se quase dois anos. Nesse ínterim, as secretarias de fazenda dos Estados firmaram um acordo de cooperação com o “Forum of Federations”, que tem propiciado a interação, o debate e a troca de experiências entre especialistas, técnicos e estudiosos estrangeiros e brasileiros sobre temas que dizem respeito, em especial, aos países federais. O relacionamento com o “Forum of Federations” funcionou como laboratório e ensejou a criação do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB. Por sua vez, o FFEB acatou prontamente a idéia de desenvolver um programa com a FGV, como previra o Protocolo de Fortaleza.

O programa FFEB-FGV, inicialmente concebido pelo Professor Fernando Rezende, apontava a necessidade de sistematizar, de algum modo, o conhecimento concernente aos assuntos federativos. Esta necessidade era reconhecida pela minha vivência, bem como pela de outros técnicos - colegas de secretarias estaduais de fazenda. Particularmente no acompanhamento do processo de reforma tributária e de temas correlatos, como a repartição intergovernamental de receitas, ficou claro que os Estados careciam do devido aprofundamento, de forma e em ambiente neutros, destes e de outros temas, cujos rumos têm o poder de afetar diretamente equilíbrio federativo. Todavia e infelizmente, no mais das vezes é possível constatar que determinantes diversos levavam – e ainda levam – à apreciação açodada, tempestuosa e precipitada de matérias importantes, dentre estas as de natureza fiscal, sem a reflexão adequada e desejável.

O Fórum Fiscal que é dos Estados, mas que foi concebido e é considerado Fórum da Federação Brasileira, está voltado para o aperfeiçoamento das relações federativo-fiscais. Como tudo que é novo, a implantação de nosso Fórum tem implicado a remoção de muitos obstáculos, desde o ceticismo de alguns que não crêem no projeto, ao imediatismo de outros que não valorizam adequadamente as atividades-meio e, impacientes, não entendem que os resultados positivos do trabalho demandam construção gradual. Mesmo assim, uma mola propulsora nos tem levado a avançar. Esta é um verdadeiro elo a unir aqueles que, eventual ou permanentemente, têm interagido no ambiente do Fórum. Secretários, professores, especialistas, colaboradores e nós técnicos, cujo maior estímulo à sobreposição das atividades do Fórum com as respectivas funções nas secretarias de fazenda é a busca do conhecimento e o ideal de justiça federativa. Que estes quatro sejam apenas os primeiros dos muitos Cadernos Fórum Fiscal!

Fátima Guerreiro, Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

INTRODUÇÃO

Este trabalho é um dos resultados dos encontros do Grupo Cooperação Intergovernamental, no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, ocorridos entre os meses de novembro de 2005 e abril de 2006, totalizando três encontros, sob a coordenação do professor Fernando Rezende, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e a orientação do professor Sérgio Prado, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Participaram como palestrantes deste ciclo: o professor Sérgio Prado, que abordou os conceitos aplicados à repartição de poderes e de responsabilidades em regimes federativos; o professor José Roberto Afonso, que discorreu sobre a questão macroeconômica: Descentralização e Lei de Responsabilidade Fiscal – aplicação e problemas de implementação; a professora Celina Souza, pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da UFBA, que abordou o seguinte tema: Cooperação Intergovernamental e Políticas Sociais no Brasil: conceitos, perspectivas analíticas e experiência recente; e a professora Érika Amorim, pesquisadora da UNICAMP, que discorreu sobre a divisão federativa do gasto.

Os debates correspondentes abordaram a análise dos conceitos de cooperação intergovernamental, descentralização fiscal e políticas sociais no Brasil.

O presente relatório foi resultado do trabalho em equipe dos técnicos estaduais abaixo relacionados, com apoio e participação do professor Sérgio Prado, orientador do projeto.

Alessandro Melo da Silva – GO

Célia Maria Silva Carvalho – MG

Edioney Charles Santolin – SC

Fernando de Castro Fagundes – GO

Janaína Gonçalves – PR

Maria Alzenete X. Moura – RN

Maria Roseana Soares – PE

Paula Maria Bandeira Costamilan – PR

Rivael Aguiar Pereira - GO

O relatório é composto de três itens, além desta introdução. No item 1 são delineadas algumas proposições teóricas acerca dos conceitos de descentralização, cooperação e coordenação em regimes federativos. No item 2, é feita uma ampla

recuperação histórica do federalismo brasileiro, em que se ressalta a importância e as implicações das duas grandes reformas que o sistema sofreu nos últimos quarenta anos: a de 1965/67, que deu origem ao moderno sistema tributário brasileiro, e a reforma de 1988, já no fim do regime militar, que definiu as bases do sistema que hoje conhecemos. Este item contém também uma tentativa preliminar de aplicação dos conceitos desenvolvidos no item 1 para o caso brasileiro. No item 3, finalmente, são descritas e avaliadas as políticas setoriais de saúde e educação, casos relevantes em que a cooperação financeira e executiva entre governos subnacionais e Governo Federal é elemento fundamental.

1. DESCENTRALIZAÇÃO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO –

CONCEITOS

A noção de descentralização é freqüentemente relacionada a conceitos como *accountability*, equidade e justiça social, aspectos que se manifestam na relação dos governos com a sociedade. Já os possíveis efeitos que a descentralização pode acarretar ao funcionamento interno dos governos têm sido menos discutidos. Uma importante questão, neste sentido, é a relação entre processos de descentralização e as condições para a existência de coordenação e cooperação intergovernamental. Este item pretende, em análise ainda preliminar, explorar algumas destas conexões. Inicialmente, faremos um breve apanhado sobre a noção de descentralização e sua evolução recente e, depois, abordaremos os problemas da cooperação e coordenação.

1.1. O desafio da descentralização

Descentralização é um processo nitidamente político, que resulta na transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, envolvendo aspectos de autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, desigualdades regionais, dentre outros. Além desta caracterização, a descentralização é igualmente utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada (privatização ou concessão de serviços públicos) e do governo para a comunidade ou ONGs.

Ao longo das últimas décadas, houve o surgimento de uma tendência, em nível mundial, no que se refere às relações fiscais intergovernamentais, no sentido da descentralização das responsabilidades sobre os gastos e, em menor grau, dos poderes tributários, para níveis subnacionais de governo (estadual e municipal). Essa tendência é, em parte, reflexo da evolução política na direção de formas de governos mais democráticos e participativos, com o fim de assegurar o atendimento aos bens e serviços públicos de sua população, reforçando a responsabilidade dos líderes políticos em relação a seu eleitorado.

A descentralização, na maior parte dos países, foi uma reação a governos centrais fortes, por vezes chegando a ser confundida com democracia. Porém, o fator predominante para se tornar uma “onda mundial” foi a pressão por mudanças na forma de atuação do Estado. Independentemente de ideologias e tendências políticas, a descentralização fiscal foi utilizada como instrumento para reorientar a provisão de bens e serviços coletivos, em especial os sociais.

Os argumentos mais favoráveis à descentralização fiscal são:

- favorece a participação dos quadros locais, mais sensíveis aos problemas de suas comunidades;
- oferece maior diversidade para as soluções dos problemas;
- estimula o aperfeiçoamento da gestão e a eficiência técnica;
- diminui os custos da verificação administrativa das decisões tomadas; e
- incorpora o cidadão nos foros de deliberação para aplicação e fiscalização dos recursos públicos.

Os argumentos mais pessimistas concernentes à descentralização fiscal são:

- dificulta a solução dos problemas mais complexos;
- facilita a competição pelos investimentos privados (guerra fiscal);
- ameaça o princípio da igualdade perante a lei;
- desuniformiza a prestação dos serviços públicos; e
- facilita a manipulação pelas elites locais das decisões comunitárias

As pressões mundiais por uma disciplina fiscal austera, com maior controle do endividamento público subnacional, estão redesenhando as relações intergovernamentais com tendência à centralização. Simultaneamente, as desigualdades regionais e familiares foram acentuadas pela globalização econômica, jogando à margem do sistema produtivo um número maior de pessoas, o que aumenta a demanda por serviços públicos.

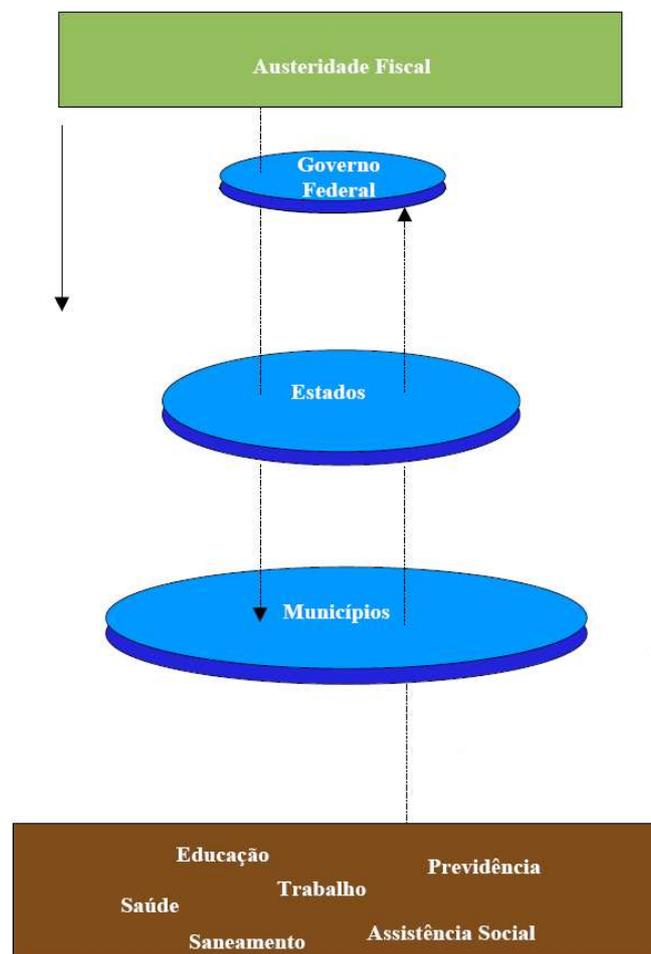
A gerência macroeconômica da austeridade fiscal é papel do Governo Federal, primeiro a ser “tocado” pelas forças transnacionais. As pessoas, entretanto, vivem em casa, ruas e cidades “administradas” pelos municípios e pelos estados. São forças atuando em sentidos inversos (Fig. 1), traspassando todas as esferas de governo.

A idéia de descentralização em si deve considerar que os governos subnacionais terão recursos financeiros suficientes, estrutura física adequada, recursos humanos

capacitados e participação efetiva desses entes nas decisões das políticas sociais. Dessa forma, estados e municípios realmente constituiriam as instâncias indicadas para a gestão dessas políticas, ou seja, a prestação direta de serviços básicos à população.

Para a descentralização obter êxito, há que se pensar em transformar e modernizar os governos subnacionais. Na realidade, se a atribuição de competências e a alocação de recursos encontrarem entes com escassa capacidade técnica e operacional, é provável que a eficácia das políticas sociais não melhore, ao contrário, em algumas condições é possível que venha a ser pior.

Figura 1



Nesse sentido, a continuidade do processo de descentralização deve-se pautar na flexibilidade da proposta e em critérios de compensação que levem em conta a situação peculiar de cada estado e município.

A descentralização incorpora uma dimensão política porque não se restringe a mudanças organizacionais ou administrativas, pretendendo uma modificação substancial ao buscar submeter a instância local à participação e ao controle da sociedade. Pressupõe, também, como condição essencial de eficiência, a participação ativa da sociedade civil, em cada jurisdição, na formulação e implementação de políticas, assim como na fiscalização permanente das instituições.

A participação só será efetiva se houver avanço no sentido de consolidar um espaço de governabilidade. Ou seja, a instância local deverá ter competência decisória, capacidade técnica e disponibilidade de recursos financeiros, dentre outros, para comprometer-se com as demandas da sociedade. Uma das razões do fracasso dessa participação refere-se a situações em que os processos são mais apropriadamente descritos como de fragmentação do que de descentralização. Quando se estimula a participação em um espaço desprovido de capacidade decisória, estabelece-se um processo de consulta e não o exercício de poder de fato.

1.2. Cooperação e coordenação nas relações intergovernamentais

Na última década, assumiu crescente importância nos debates sobre o federalismo contemporâneo a noção de competição. Um conjunto em expansão de autores¹ enfatiza os seus pretensos méritos para obter maior eficiência na intervenção estatal. Seus oponentes se posicionam de maneira simétrica, assumindo, muitas vezes sem maior fundamentação teórica, que a competição é sempre negativa e predatória. A idéia de competição como atributo positivo, quando aplicada ao espaço das políticas públicas, é produto da renovação do pensamento liberal nas últimas três décadas. Ela ganha prestígio simultaneamente ao aprofundamento dos processos de descentralização ocorrido no mesmo período. Nas versões mais extremadas e ideológicas desta literatura (os programas de pesquisa identificados como “*competitive federalism*” ou “*market preserving federalism*”), a ênfase é colocada no jogo competitivo entre governos, tanto no plano horizontal como no vertical, inspirado no paradigma dos mercados privados. A descentralização é vista como condição essencial para ampliar o espaço para a

¹ Excelentes ilustrações são as obras de André Breton e Barry Weingast indicadas na bibliografia.

competição intergovernamental e esta, por sua vez, o caminho básico para lograr impor restrições à expansão e à ineficiência do “*Leviathan*”, o grande Estado interventor.

Enquanto essas concepções se esforçam em levar o processo de descentralização a seus limites, concebendo um mundo onde cada governo se torna muito semelhante a um agente de mercado, outros autores têm apresentado críticas relevantes à dimensão e à profundidade assumidas neste processo. Autores como Tanzi, Prudhomme e Ter-Minassian apontam diversos aspectos em que a descentralização introduz distorções, tais como aquelas decorrentes da má qualidade dos sistemas políticos locais, a forma de tratar externalidades e as implicações negativas da descentralização para a estabilidade macrofiscal².

Paradoxalmente, a nosso ver, neste debate muita pouca atenção tem sido dedicada a dois outros conceitos fundamentais: os de cooperação e coordenação, ambos de longa tradição na literatura sobre federalismo. Isto constitui um paradoxo porque, evidentemente, o aprofundamento dos processos de descentralização e a ampliação da autonomia dos entes federados põem em xeque as formas hierárquicas de organização da intervenção estatal, e torna a eficiência desta intervenção cada vez mais dependente de formas cooperativas de atuação. Nosso objetivo neste trabalho é discutir uma importante consequência dos processos de descentralização, que tem sido até agora ignorada: o atrofiamiento dessas formas tradicionais (hierárquicas) de cooperação e coordenação das atividades do setor público em federações e a consequente necessidade de desenvolvimento de formas voluntárias e horizontais de cooperação/coordenação. Partimos da hipótese de que os processos de descentralização contêm, intrinsecamente, um elemento desagregador, o que dificulta e limita a articulação das ações intergovernamentais em qualquer forma de governo, mas em particular nas federações, e na medida em que ações conjuntas intergovernamentais se façam necessárias, torna-se fundamental o desenvolvimento de formas inovadoras de articulação que prescindam do caráter burocrático-hierárquico inerente ao padrão tradicional de intervenção estatal centralizada.

Os trechos ressaltados acima englobam alguns conceitos que serão adequadamente desenvolvidos à frente, principalmente a noção de “formas hierárquicas tradicionais de organização da intervenção estatal”. O primeiro passo para desdobrar

² Ver, a respeito, PRUD’HOMME, R. (1994), TANZI, V. (1996) e TER-MINASSIAN, T. (1997).

estas proposições é aprofundar a noção de autonomia em suas diversas dimensões. Podemos falar em várias “autonomias”, e cada uma delas traz implicações distintas para a organização da intervenção (item 1). Discutimos, em seguida (item 2), de forma breve, a proposição virtualmente óbvia de que, por maior que seja a descentralização, não se reduz a necessidade de atuação conjunta dos diversos governos na prestação de serviços a um mesmo território, o que, na presença de maior descentralização, exige formas inovadoras de cooperação intergovernamental. Em seguida, aprofundamos os conceitos de coordenação e cooperação em contextos federativos, analisando as implicações que o processo descentralização pode ter sobre esses dois atributos da intervenção estatal.

1.2.1. Descentralização e autonomia

O primeiro sentido prático relevante da descentralização é a ampliação da autonomia dos governos subnacionais. Uma noção genérica de autonomia é, contudo, de pouca utilidade no âmbito do federalismo. O conceito só faz sentido prático se o qualificarmos pelas suas diversas dimensões. A autonomia de governos subnacionais em federações, na prestação de um determinado serviço, deve ser decomposta em três dimensões básicas:

1. Autonomia executiva – implica o exercício da competência pelo encargo sem subordinação administrativa a governos de nível superior.
2. Autonomia legislativa – implica o poder de emitir legislação sobre o serviço/função sem subordinação à legislação emanada de governos superiores.
3. Autonomia financeira - implica capacidade para financiar plenamente os serviços sem dependência de recursos adicionais cedidos voluntariamente pelos governos de nível superior.

Os itens 1 e 3 compõem o que podemos entender, de forma geral, como autonomia orçamentária – livre disposição sobre recursos suficientes para financiar os encargos que sejam executados conforme decisão própria dos governos. Há diversos detalhes e aspectos que devem ser enfatizados nestes conceitos, dos quais iremos tratar oportunamente. A natureza do processo de descentralização e suas implicações dependem, basicamente, da natureza da autonomia que é por ele reforçada.

Autonomia executiva versus competência executiva

Existe descentralização, antes de tudo, quando a execução dos serviços é entregue aos governos subnacionais (GSN), que dispõem de equipamento físico e corpos funcionais dedicados à realização da tarefa. Esta atribuição de *competência executiva*, contudo, diz pouco ou nada sobre o grau de *autonomia executiva* do GSN na execução do encargo. Esta só existe quando o GSN assume, também, o controle sobre o processo decisório relativo ao serviço: planejamento de políticas, programas de investimento, estratégias, prioridades. De forma geral, a *atribuição executiva* dos serviços é muito mais comum e generalizada do que a *autonomia executiva*. É muito freqüente que, mesmo sendo até exclusivas as competências executivas de GSN em setores de serviços sociais, exista capacidade efetiva do governo central para interferir na gestão dos serviços, quase sempre por meio do controle de recursos financeiros transferidos aos GSN para financiar obras e programas de interesse do governo central. Um caso típico é o Canadá, onde as competências provinciais para a maioria das áreas sociais são exclusivas, mas o Governo Federal faz uso do que lá é chamado “*spending power*” (poder do gasto), transferindo recursos que lhe permitem interferir na orientação do gasto subnacional.

Neste mesmo sentido, uma observação cuidadosa da evolução das grandes federações no século XX mostra que a tendência histórica à descentralização, verificada na segunda metade do século, manifesta-se muito mais pela ampliação da autonomia executiva do que da competência executiva. Na maior parte dos setores fundamentais, na área social e de infra-estrutura, a competência executiva já era subnacional na maioria das federações desenvolvidas.

As restrições à autonomia executiva podem derivar tanto de fatores financeiros quanto institucionais³. Do ponto de vista institucional, a questão relevante reside na existência ou não de atribuições concorrentes para a prestação do serviço/função. Onde existiram competências concorrentes, na segunda metade do século, foi muito freqüente que o governo central assumisse papel destacado na formulação e gestão de políticas.

Do ponto de vista da moderna teoria da descentralização, seus efeitos benéficos derivam da ampliação da autonomia subnacional no seu sentido pleno, ou seja, executiva, financeira e legislativa. Só esta condição viabiliza a plena operação dos

³ Os primeiros (fatores financeiros) serão discutidos no item referente à autonomia financeira.

princípios do benefício e da subsidiariedade, aos quais os cidadãos devem ter acesso e controle sobre a gestão e execução dos serviços, e devem, na medida do possível, pagar diretamente por eles.

Autonomia legislativa

A autonomia legislativa refere-se ao grau em que o GSN que detém a competência executiva do serviço pode adotar normas próprias no que se refere ao perfil, qualidade, abrangência e acessibilidade dos serviços. Em última instância, ela refere-se ao poder de cada sociedade local optar por sistemas próprios e individuais de normas para cada serviço, em contraposição à uniformização de padrões no âmbito nacional.

Em geral, na maioria das federações, a legislação federal busca estabelecer *standards* e padrões de uniformidade nos serviços e equidade no acesso dos cidadãos a esses serviços. Isto significa que a competência legislativa é federal ou concorrente, detendo o Governo Federal preferência/primazia sobre a legislação subnacional em caso de conflito. Em países como Alemanha e Índia, a legislação federal estabelece marco de referência e restrições, cabendo aos GSN legislar os detalhes (*framework legislation*).

Uma das conseqüências deste caráter restrito da autonomia legislativa reside no fato de que a natureza, a dimensão e, portanto, a estrutura de custos dos serviços prestados ficam fora do alcance decisório do GSN. O setor de educação básica no Brasil se aproxima bastante dessa situação.

Por outro lado, exceto em federações onde a dimensão cultural e étnica é relevante (como Canadá, Suíça e outras), a dimensão da autonomia não se torna foco de conflitos. É mais freqüente e provável que as duas outras dimensões da autonomia concentrem todos os conflitos mais relevantes.

Autonomia financeira

Já a autonomia financeira é um conceito mais complexo. Na condição de um atributo de GSN na prestação de determinado serviço (por exemplo, atendimento hospitalar), ela pode ser entendida em dois sentidos. Primeiro, em um sentido agregado ou orçamentário: o orçamento do GSN tem recursos próprios suficientes para cobrir os custos de todos os serviços básicos dele exigidos, incluindo o encargo específico (no

nosso exemplo, atendimento hospitalar). Neste caso, a autonomia não se refere ao atendimento hospitalar, mas à utilização do orçamento. Esse tipo de autonomia pode existir mesmo que a arrecadação própria do GSN seja insuficiente, desde que ele receba transferências verticais livres de condicionalidades, garantidas e permanentes.

Situação diferente ocorre se o GSN não tem capacidade própria de financiamento no sentido indicado acima, detém a competência executiva do encargo e recebe transferências condicionadas que se destinam a financiar aquele serviço específico (o que é exemplificado pela situação dos municípios brasileiros em relação ao SUS). Neste caso, o grau de autonomia financeira do GSN depende das regras que comandam as transferências. Muitas vezes os montantes transferidos são determinados pelo governo, que cede os recursos e, muito freqüentemente, são acompanhadas de condições que restringem ou anulam a possibilidade de alocação dos recursos pelos orçamentos locais. Uma situação intermediária é aquela em que os recursos são legalmente exigidos, oferecendo uma garantia de financiamento estável para o GSN, ainda que condicionados e, portanto, sem autonomia plena para sua alocação pelo orçamento local. O caso do SUS, no Brasil, aproxima-se bastante disso.

Em resumo, o que vale ressaltar é que o grau de autonomia não é determinado pela mera insuficiência de recursos próprios, que conduz à existência de transferências verticais. O GSN pode depender até em 80% de recursos transferidos e, ainda assim, contar com total autonomia financeira, na medida em que essas transferências sejam legalmente garantidas, livres de condicionalidades e as instituições fiscais suficientemente sólidas para garantir que os governos superiores obedeçam às normas. O que determina o grau de autonomia é a participação, no financiamento subnacional, de transferências condicionadas ou voluntárias (aquelas que são decididas livremente pelo processo orçamentário dos governos de nível superior).

Uma apreciação geral

Embora existam questões importantes relativas à autonomia legislativa, do ponto de vista do federalismo fiscal, o que se observa mais freqüentemente, nas federações modernas, é a existência de sistemas legislativos abrangentes, que reduzem a autonomia legislativa dos GSN. Apenas alguns casos muito particulares, nos quais autonomia subnacional é um valor destacado – Canadá, Suíça – a autonomia se estende de forma significativa até o poder Legislativo. Podemos, então, concentrar nossa

discussão a respeito da autonomia em outros dois aspectos. Deste ponto de vista, uma situação de máxima descentralização seria aquela em que os GSN contassem com autonomia executiva e financeira plenas.

Do ponto de vista do federalismo fiscal, as questões mais importantes se referem à interdependência entre as dimensões executiva e financeira. No que concerne aos setores básicos da intervenção estatal – setores sociais, infra-estrutura – a observação mais atenta das grandes federações mostra que a competência executiva sempre foi basicamente descentralizada, e não é neste aspecto que reside a importância das mudanças recentes. O problema básico sempre foi a centralização financeira, decorrente da concentração das competências tributárias principais no Governo Federal.

Este aspecto é usualmente referido como “*vertical gap*”, ou seja, a existência de um desequilíbrio vertical, o qual decorre de que, do ponto de vista da teoria tributária, é mais eficiente (ou menos distorcivo) entregar ao governo central os principais impostos. Decorre daí que em todas as federações conhecidas o governo central detém um “superávit estrutural” (arrecadação maior do que os gastos diretos) e os GSN detêm um “déficit estrutural” simétrico, levando à necessidade de transferências verticais para ajustar recursos a encargos. É evidente que os processos de descentralização executiva, na medida em que não são de fato acompanhados da descentralização de competências tributárias, agrava em muito esse problema.

Há duas formas básicas de fechar o *vertical gap*: transferências verticais livres ou transferências verticais condicionadas. No imediato pós-guerra, os governos centrais, que haviam assumido recentemente em todos os países o controle do imposto de renda, faziam uso indiscriminado de transferências condicionadas. Elas lhes permitiam moldar os gastos dos GSN através de exigências relativas ao perfil de investimento, conformação dos aparelhos de prestação de serviços, padrões técnicos dos serviços etc. Neste caso, a centralização financeira conduz à redução da autonomia executiva. Esses mecanismos viabilizaram, em grande medida, a consolidação dos padrões uniformes e universais do *welfare state* nas federações desenvolvidas.

Uma das formas básicas assumidas pelo processo de descentralização nestes países tem sido a progressiva substituição das transferências condicionadas por transferências livres, passíveis de disposição autônoma pelos orçamentos locais. Este movimento significa sempre ampliação da autonomia executiva e a crescente liberdade das sociedades locais para definir a distribuição espacial e funcional dos recursos.

A redução das condicionalidades significa redução do alcance da gestão política e técnica conduzida pelo governo central e ampliação do número de atores/jurisdições tomando decisões autônomas na provisão dos serviços públicos. Este fator é importante para o tema principal deste trabalho, que trata das implicações da descentralização sobre o funcionamento da máquina estatal.

Em suma, se desconsiderarmos todos os problemas relevantes relacionados à centralização legislativa, podemos dizer que os processos de descentralização têm ampliado a autonomia executiva em geral e, em alguns casos – nos países em desenvolvimento –, também a competência executiva. Embora a centralização financeira ainda estabeleça restrições significativas à autonomia executiva, a tendência constante de redução das condicionalidades sobre transferências, associada a um grau pequeno de ampliação das próprias competências tributárias dos GSN, tem sido um dos fatores principais neste processo.

A importância dessas restrições pode ser avaliada se considerarmos brevemente a economia política do problema. Sempre que o governo central transfere recursos livres para o orçamento do GSN, a prestação de cada serviço específico por eles eventualmente financiada fica identificada, para o bem ou para o mal, com o governo subnacional. As transferências condicionadas, por outro lado, além de permitirem ao governo central orientar a prestação de serviços para seu enfoque e suas prioridades, possibilita que este colha o prestígio político derivado da implementação de programas, investimentos e novas iniciativas. Da mesma forma, estes fluxos garantem ao governo central importante instrumento de barganha política.

Enfim, o processo que vem ocorrendo desde a segunda metade do século XX, de conversão das transferências condicionadas em transferências livres, é uma das manifestações mais importantes da perda de poder dos governos centrais.

1.2.2. Cooperação e coordenação intergovernamental

Abordamos neste tópico os importantes conceitos, fortemente interligados, de cooperação e coordenação em sistemas federativos.

Em se tratando de federações, parece-nos adequado orientarmos a reflexão para as condições que permitem a existência do que chamaremos *ações conjuntas*: *quando*

corpos burocráticos distintos – os diversos governos que compõem a federação – estabelecem relações funcionais, políticas e técnicas para executar algum tipo de serviço ou função pública. O fato gerador/determinante de uma ação conjunta é a necessidade de uma intervenção estatal cuja dimensão espacial, definida por critérios técnicos ou políticos, abrange diversas jurisdições/governos. Exemplos típicos são:

- políticas de gestão ambiental em sistemas regionais: bacias hidrográficas, florestas, etc;
- sistemas de transporte inter-regional, portos, estradas e hidrovias;
- políticas de desenvolvimento sub-regional, regiões especializadas em produtos: turismo, calçados, etc;
- programas regionais de saneamento;
- implantação de equipamentos de grande porte em infra-estrutura, saúde (hospitais regionais), educação (universidades); e
- gestão de áreas metropolitanas em geral.

A existência de políticas nacionais em setores como educação e saúde pode deslocar a gestão setorial para o Governo Federal, com o que as ações conjuntas passam a surgir como componentes desta política mais geral. Nas situações em que não existe este tipo de centralização, as ações conjuntas podem surgir a partir das relações horizontais entre governos subnacionais, eventualmente incentivadas pelo Governo Federal.

Na medida em que a descentralização amplia a autonomia dos governos, alteram-se as características e os requisitos de eficiência para todas as iniciativas que demandam ações conjuntas. *Estamos aqui interessados em investigar como a descentralização afeta a natureza dos processos de cooperação e coordenação nas ações conjuntas intergovernamentais.*

Hierarquia e cooperação

Para uma primeira aproximação ao conceito de cooperação nas atividades do setor público, parece adequado começar pela percepção de que as *estruturas burocráticas que o constituem são, basicamente, um mecanismo de formalização da cooperação.* A divisão de trabalho normativa e a hierarquia, que são traços constitutivos da burocracia, especificam procedimentos cooperativos mínimos a serem adotados pelos agentes envolvidos e mecanismos de *enforcement* para garantir sua execução.

Em contraposição a essa noção burocrática de *cooperação formal*, o conceito que nos interessa aqui é o de *cooperação voluntária*, entendida como *posturas, iniciativas ou atitudes dos agentes que compõem as burocracias públicas, orientados para viabilizar a atuação conjunta harmonizada, e que não são exigidos por dispositivos legais ou relações hierárquicas de autoridade*. Em outras palavras, *cooperação voluntária* é toda iniciativa dos agentes que vai além do exigido pela cooperação formal.

A qualidade da ação realizada por um corpo burocrático (governo, ministério, secretaria, departamento) depende, em grande medida, da postura dos seus membros no sentido de cooperação voluntária, ainda que a norma burocrática vigente garanta um nível mínimo de cooperação (formal) e, portanto, de atuação conjunta. Em situação de autonomia, sejam órgãos do mesmo nível de governo reciprocamente autônomos, sejam órgãos de governos diferentes atuando em áreas afins, a cooperação é eminentemente voluntária e condição básica para a existência de ações conjuntas.

A existência de *ações conjuntas* não envolve necessariamente a existência de cooperação voluntária. Ações conjuntas podem ser uma exigência colocada aos agentes por dispositivos normativos superiores (legais ou mesmo constitucionais) e podem existir sem um grau significativo de cooperação. Parece relevante, portanto, diferenciar entre ações conjuntas que se originam do impulso à cooperação – ou seja, decorrem de livre escolha dos agentes pela associação, sendo a cooperação voluntária o ponto de partida – e ações conjuntas impostas aos agentes, situação em que a cooperação é um atributo variável (isto é, pode ou não existir), e não é uma condição de existência da ação.

Por exemplo, uma exigência constitucional para que entes federativos constituam organismos decisórios horizontais (Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, órgãos regionais de desenvolvimento regional) ou agentes privados constituam órgãos de representação (como ocorre nos modelos corporativos), combinada à atribuição de competência para determinadas decisões, não pressupõe cooperação voluntária, embora sua existência seja essencial para a atuação eficiente do organismo. Por outro lado, a associação voluntária de agentes públicos – em um colegiado de estados para tratarem de seus interesses comuns perante o Governo Federal, ou no caso típico de uma associação de classe ou setorial privada – tem na cooperação um fundamento intrínseco, pelo menos no ato fundador.

Neste mesmo sentido, é perfeitamente possível que formas de ação conjunta se originem de procedimentos cooperativos, assumam caráter impositivo quando são, em um segundo momento, eventualmente reguladas por dispositivos legais. O fato de a cooperação passar a ser regulada por lei não retira o caráter cooperativo. Poderíamos, ao contrário, dizer que a cooperação alcança um grau mais elevado de mútuo comprometimento dos agentes e dá estabilidade ao objeto da cooperação.

A existência de um grau elevado de cooperação voluntária entre governos parece ser um dos traços distintivos dos sistemas federativos em economias avançadas. Mais ainda, ele está presente em modelos bastante diversos em outras características básicas. Assim, o elevado grau de cooperação intergovernamental é, provavelmente, o único traço comum dos modelos de federalismo executivo (Canadá) e cooperativo (Alemanha), onde a diferenciação refere-se apenas ao caráter mais formal e institucionalizado da cooperação no federalismo alemão.

Nos estados unitários, a cooperação formal em bases hierárquicas é a forma dominante de organização do trabalho. O mesmo vale para cada um dos corpos burocráticos que compõe uma federação. Em cada um desses corpos isoladamente – governos estaduais ou municípios – a cooperação voluntária é um aspecto crucial a condicionar a qualidade da atuação pública, sua eficiência e eficácia, mas a atuação conjunta dos agentes é garantida minimamente pela estrutura formal hierárquica.

Já no que se refere à relação entre entes federados dotados de autonomia, os requisitos de cooperação formal são tão menores quanto mais descentralizada é a federação e quanto maior a autonomia. A descentralização pode ser entendida, deste ponto de vista, como um afastamento progressivo do padrão do estado unitário, centrado na cooperação formal. Nos anos 50 e 60, mesmo as federações tendiam a apresentar estruturas fortemente hierarquizadas, com fortes elementos de autoridade subordinando os governos subnacionais aos centrais. À medida que a descentralização avança e se consolida, o alcance da cooperação formal é reduzido e cresce o espaço e a importância das formas de cooperação voluntária.

Este processo, ocorrido nas três últimas décadas, não vem acompanhado de uma preocupação teórica com os processos de cooperação. Ainda que a noção seja freqüentemente lembrada, é mais como um rótulo para classificar federações do que como objeto de reflexão teórica. Estas questões têm sido tangenciadas em conceitos como o de *governance* apenas de forma indireta e insuficiente. O problema das relações

voluntárias entre burocracias reciprocamente autônomas não tem recebido atenção. O foco se orienta muito mais para a questão das relações entre burocracias e sociedade civil - *accountability* - do que para as relações internas ao setor público.

Hierarquia e coordenação

Embora a descentralização tenha avançado muito, é inerente a federações algum grau de subordinação dos entes federados a um conjunto maior da nação-federação. Assim, nossa análise da cooperação exige considerar sua conexão com outra noção básica: a de coordenação. Ela está associada diretamente à existência de alguma relação de autoridade/hierarquia entre os agentes envolvidos em ações conjuntas. A coordenação é um atributo inerente aos corpos burocráticos governamentais, dada sua divisão de trabalho formal hierarquizada. Neste trabalho, interessa-nos sobremaneira discutir a coordenação entre corpos burocráticos ou, mais precisamente, entre governos nas federações.

O caso mais simples e evidente de coordenação existe quando atribuições do setor público são de alguma forma compartilhadas entre governos de federações, e uma relação de autoridade é imposta aos agentes subnacionais sobre alguns aspectos ou sobre a totalidade desse compartilhamento. A forma mais comum é a atribuição ao Governo Federal da função de coordenação de ações conjuntas com o GSN. Isto se manifesta predominantemente na atribuição, ao Governo Federal, do papel de formulador de políticas e coordenador de sua execução pelos GSN, podendo ele mesmo participar diretamente da execução ou manter-se apenas na coordenação das políticas. Devemos desdobrar alguns aspectos deste problema posteriormente.

Agora, é necessário indicar duas importantes conexões entre coordenação e cooperação. Primeiro, mesmo na ausência de imposição da relação de autoridade, ou seja, quando tratamos de ações conjuntas operadas por entes reciprocamente autônomos em bases estritamente cooperativas, pode-se desenvolver a função de coordenação como resultado da própria ação cooperativa. Ela pode tanto se cristalizar em *boards*, coletivos ou comissões constituídas pelos membros, como chegar à atribuição/delegação de autoridade para governo de nível superior exercer a coordenação. É freqüente que os GSN tomem iniciativas cooperativas que, no seu desdobramento, levam ao engajamento do governo central como coordenador. Neste caso, a autoridade é concedida pelos membros, e não imposta.

Isto nos permite distinguir entre *coordenação hierárquica* e *coordenação cooperativa*, noções de certa forma similares às já discutidas noções de *cooperação formal* e *cooperação voluntária*.

Em segundo lugar, a recíproca é verdadeira: em situações onde exista a regra de autoridade, onde se dê o que chamamos acima de ações conjuntas impostas, podem-se desenvolver formas de cooperação voluntária, que ampliam em muito a eficiência da ação conjunta. Nos casos em que o processo originou-se de iniciativas do governo central, pode-se considerar este desenvolvimento como um caso bem sucedido de construção institucional.

Nos termos discutidos acima, a descentralização pode ser vista como um processo de progressiva redução do poder de coordenação hierárquica dos governos superiores nas ações conjuntas intergovernamentais. Conseqüentemente, a consistência dessas ações passa a depender cada vez mais das formas de coordenação geradas a partir da cooperação voluntária. Isto coloca um grave problema para as federações em processo de descentralização/autonomização: as instituições formais de coordenação, inerentes ao estado unitário e às federações com governo central forte, têm de ser substituídas por instituições de um novo tipo, em bases predominantemente cooperativas, a menos que a autonomia seja limitada e o governo preserve um papel de coordenação.

Finalmente, há que se considerar o aspecto político envolvido nestas questões. Em ações conjuntas cooperativas, a condição de viabilidade é que necessariamente os interesses de cada agente sejam contemplados na medida em que garantam sua participação voluntária no processo. Em uma ação conjunta imposta, os interesses a orientarem o processo terão no mínimo um viés e, mais provavelmente, uma determinação clara segundo os interesses da autoridade coordenadora. Da mesma forma, a possibilidade de emergência de cooperação no contexto de ACI depende, evidentemente, de que algum equilíbrio seja estabelecido entre os interesses da autoridade coordenadora e dos agentes envolvidos.

Atribuição de encargos e cooperação

Para muitos, a atribuição exclusiva de encargos para os diversos níveis de governo seria a forma mais eficiente de organizar a prestação de serviços públicos quando ela deve ser distribuída entre diversas jurisdições dotadas de algum grau de

autonomia. As razões básicas são: evitar as dificuldades associadas à atuação conjunta de vários governos e tornar mais transparente para o cidadão quem responde por cada serviço. Para o que nos interessa aqui, esta alternativa reduziria, a princípio, as demandas por cooperação e coordenação intergovernamental na prática federativa, limitando a necessidade de cooperação ao espaço de cada nível de governo na execução das suas atribuições.

Infelizmente, a atribuição exclusiva de encargos esbarra em diversos problemas relativos à eficiência e equidade, que se tornam maiores à medida que se reduz a dimensão da jurisdição a que se entrega a competência: dimensões ótimas para a prestação de determinados serviços, externalidades, economias de escopo, etc. De modo geral, é válido afirmar, por exemplo, que poucos segmentos da atuação pública na provisão de serviços podem ser atribuídos exclusivamente a governos locais sem introduzir ineficiência. Na medida em que se considere a descentralização um atributo relevante, surgem dificuldades para conciliá-la com os requisitos mínimos de eficiência na provisão de serviços.

Na concepção teórica mais influente ainda hoje na literatura sobre federalismo, atribuída a Oates (1994), considera-se adequado que as competências sejam atribuídas ao nível de governo mais próximo do cidadão – para buscar as vantagens usualmente atribuídas à descentralização – *desde que ele possa executar estas funções de forma eficiente*. A suposição relevante aqui é a de que determinadas funções envolvem escala/escopo/dimensão territorial que as torna mais adequadamente executadas quando atribuídas a governos intermediários, ao invés de governos locais. Este raciocínio, em geral, não leva em consideração a possibilidade de ações conjuntas; ele simplesmente postula que as tarefas cuja dimensão seja maior que a jurisdição local sejam atribuídas à competência estadual, o mesmo ocorrendo com as tarefas de dimensão nacional, que devem ser atribuição do Governo Federal. Assim, no âmbito da educação, faz sentido que o ensino fundamental seja atribuição local e o ensino universitário seja estadual. Da mesma forma, atendimento básico de saúde deve ser municipal, mas os hospitais têm dimensão adequada à esfera estadual ou federal.

Na medida em este mesmo padrão universal de federalismo preserva, na quase totalidade dos países, a noção de hierarquia vertical, com os governos locais definidos constitucionalmente como entes subordinados aos governos de nível intermediário (“criaturas destes governos”), ele permite diversas alternativas para o equacionamento

dos problemas de dimensão ótima indicados acima. A competência pode ser integralmente atribuída aos governos intermediários, que executam eles mesmos parte das funções (aquela de dimensão maior) e delegam aos governos locais a execução das tarefas de dimensão local, preservando, contudo, o papel de gestor e formulador de políticas, ou seja, nos nossos termos, a coordenação.

Para todas as funções que, por razões de escala, escopo e externalidade exigem dimensões mínimas não compatíveis com a dimensão de jurisdições locais, a atribuição exclusiva de competência a essas jurisdições torna necessária a implementação de ações conjuntas entre elas. Este pode ser o caso de hospitais, universidades, rodovias, infraestrutura comercial, portos, assim como de determinadas políticas de saúde e meio ambiente. Não há impedimentos, em princípio, para que governos locais assumam todas as funções, desde que ações conjuntas possam ser implementadas com base na cooperação, constituindo, assim, a dimensão espacial necessária para a eficiência do serviço. Exemplos disso são os consórcios municipais para lidar, por exemplo, com bacias hidrográficas e infra-estrutura econômica. A mesma proposição vale para atribuição de competência a governos estaduais em funções que demandem, neste nível, a implementação de ações conjuntas.

No caso dos governos locais, contudo (e, para algumas funções, mesmo para governos intermediários), parece razoável supor que a possibilidade de ação conjunta eficiente em bases cooperativas é inversamente proporcional ao número de agentes envolvidos. Configura-se aqui um problema típico de ação coletiva, em que pequenos grupos têm maior facilidade para acordar regras e punições, assim como para identificar os agentes *free riders*. Em um grupo maior, a possibilidade de que a coordenação não exista ou que surjam ineficiências devido a comportamentos individualistas, amplia a possibilidade de ineficiência.

Nessas situações, é provável que, em geral, a atribuição ao governo intermediário da competência plena do encargo ou da coordenação crie condições mais adequadas para que sua execução seja eficiente. A autoridade do governo intermediário não garante, por si só, a cooperação horizontal onde ela for necessária. A opção meramente remove a dependência intrínseca em relação à cooperação, que seria necessária caso a ação conjunta fosse implementada por entes iguais, sem um princípio de autoridade instaurado.

Em síntese, as instituições tradicionais que constituem os padrões universais de federalismo, no que se refere à hierarquia vertical, podem ser vistas também como orientadas para viabilizar e criar incentivos adequados à implementação de ações conjuntas, reduzindo os problemas de ação coletiva associados aos mecanismos dependentes exclusivamente da cooperação.

Uma situação muito freqüente e de especial interesse para o caso brasileiro é a adoção generalizada de competências executivas concorrentes, combinadas a um baixo grau de autonomia legislativa e financeira. Na medida em que atuação em cada setor é aberta a todos os governos, existem condições propícias ao desenvolvimento de algum tipo de divisão de trabalho que atenda aos problemas de escala e dimensão apontados acima. Em federações centralizadas, este processo tende a ser conduzido pelo Governo Federal. Na medida em que a descentralização avance, este tipo de condução centralizada tende a ser substituído por outras formas de condução.

Modelos de cooperação intergovernamental

É muito freqüente na literatura sobre federalismo uma tipologia que inclui as noções de *federalismo competitivo*, *federalismo cooperativo* e, ainda, *federalismo executivo*. De forma explícita ou implícita, os dois primeiros são usualmente apresentados como alternativas polares. O paradigma sempre citado de *federalismo competitivo* são os Estados Unidos da América. A Alemanha constitui o paradigma do *federalismo cooperativo*, enquanto as características do *federalismo executivo* são encontradas em diversos países (em geral, nas federações originadas das colônias britânicas), mas o Canadá é, com certeza, o caso mais típico. São escassas as tentativas de apresentar estes conceitos de forma rigorosa, o que os reduz freqüentemente a uma peça de retórica vagamente descritiva.

Cada um desses conceitos se refere a uma determinada forma de encaminhar as relações intergovernamentais, sendo importante notar que estas formas não são mutuamente excludentes. Na realidade, seria bem mais adequado recuar na simplificação e postular que esses conceitos indicam elementos comportamentais que estão sempre presentes, em alguma medida, em todas as federações. É evidente que, se nos remetemos aos aspectos mais básicos da cultura política que fundamenta cada federação, alguns destes comportamentos/posturas serão mais relevantes que outros. É típico da cultura política alemã o consenso cooperativo e a uniformidade, ao mesmo

tempo em que é típica da cultura política norte-americana a independência e individualidade dos governos. No entanto, é curioso que um dos especialistas americanos em federalismo tenha afirmado que aquela federação apresenta todos os tipos de comportamento, desde os competitivos, passando pelos cooperativos, até os “executivos” (KINCAID, 1990).

É relevante para este trabalho analisar os modelos que, de alguma forma, enfatizam a cooperação intergovernamental. A contraposição entre os modelos alemão e canadense pode ser muito ilustrativa.

A noção de *federalismo executivo* refere-se ao encaminhamento das relações intergovernamentais e, principalmente, de toda forma de ações conjuntas, através de processos decisórios informais, postos em prática pelas burocracias dos governos Federal e provinciais, tipicamente “a portas fechadas”. Este sistema prescinde de arranjos institucionais mais formalizados, tais como conselhos, comitês ou qualquer outro tipo de organismo intergovernamental. Aparentemente, ocorre com mais frequência em sistemas parlamentaristas do tipo britânico, onde o Parlamento se torna uma força complementar e ratificadora da atuação do gabinete e onde efetivamente reside o poder. Na medida em que este padrão se estabelece no Governo Federal e nas províncias, torna-se possível uma continuidade entre as decisões executivas e a sua validação pelo sistema político, onde as maiorias que suportam os gabinetes se fazem valer.

O lado negativo deste modelo reside exatamente na sua informalidade. Se, por um lado, o baixo nível de institucionalização torna mais eficiente o processo decisório, por evitar todos os custos da formalização, por outro acaba gerando processos decisórios pouco transparentes. No Canadá têm ocorrido reações da opinião pública aos excessos cometidos pelas burocracias na prática de decisões “a portas fechadas”.

Já o modelo cooperativo alemão se caracteriza exatamente por evitar estes problemas. Embora o padrão alemão de cooperação exija e inclua necessariamente elementos de federalismo executivo, seu traço básico é a institucionalização e formalização dos processos decisórios, o que se manifesta numa complexa rede de organismos intergovernamentais que abrangem desde aspectos mais gerais ao nível macrofiscal até a organização da atuação dos estados em setores específicos como educação. O mais relevante e original dentre estes organismos é, sem dúvida, o *Bundesrat*, modalidade única e peculiar de Câmara Alta, onde os membros não são

eleitos, mas indicados pelos governos dos estados. Este tipo peculiar de “Senado Executivo” tem poder sobre aproximadamente 60% de toda a legislação federal alemã, ou seja, toda legislação que afeta de alguma forma os interesses dos estados.

O processo decisório praticado no *Bundesrat* tem um forte teor cooperativo, que se assemelha ao federalismo executivo canadense. Sendo um espaço de negociação dos governos estaduais, que indicam seus representantes, suas reuniões mensais são antecedidas de intensa negociação técnica através de comissões, de forma que, na maioria das questões, as reuniões são rápidas e basicamente homologam decisões já elaboradas.

As eventuais semelhanças, contudo, não devem obscurecer as diferenças fundamentais. O modelo canadense expressa, antes de tudo, um arranjo fortemente descentralizado, não apenas nas competências executivas e tributárias, mas, inclusive, na autonomia legislativa. O federalismo executivo reside basicamente no desequilíbrio vertical, uma vez que o Governo Federal controla ainda uma parcela significativa da carga tributária, muito superior a seus gastos diretos. O Governo Federal negocia individualmente com os estados, fazendo uso do seu “poder da bolsa” para orientar a atuação subnacional para seus próprios objetivos.

Já o modelo alemão não tem como traço fundamental a autonomia individual. De certa forma, paradoxalmente, os estados na Alemanha têm muito mais poder perante o Governo Federal do que no Canadá, mas trata-se de um poder coletivo, do conjunto dos estados perante o Governo Federal. Esse poder é garantido e viabilizado pela posição central que tem o *Bundesrat* no sistema de governo (100% da legislação que afeta de alguma forma os estados exige a sua aprovação). Em outras palavras, o aspecto peculiar da federação alemã reside em que os estados, coletivamente, têm forte e decisiva participação na legislação federal. Não surpreende, portanto, que a autonomia legislativa nesta federação seja das mais limitadas, com grande alcance e extensão da legislação federal. Talvez o traço essencial do federalismo cooperativo alemão esteja neste aspecto: legislação federal dominante elaborada com forte participação estadual, e execução amplamente descentralizada, operada com autonomia executiva e ampla cooperação horizontal institucionalizada em organismos e comitês.

2. EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A REFORMA DE 1988

2.1. Federalismo antes da Reforma Constitucional de 1988⁴

As bases do modelo de federalismo fiscal brasileiro foram lançadas pela Reforma Tributária de 1967, a qual, apesar de promover uma concentração das competências tributárias na União, estabeleceu, em contrapartida, amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas em benefício, notadamente, dos estados menos desenvolvidos e dos municípios menos populosos (Rezende, 2001:335). A Reforma buscava um ponto de equilíbrio entre a repartição de competências para tributar e a disponibilidade de recursos orçamentários da Federação, além de instituir mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental no que diz respeito às políticas necessárias à arrancada do desenvolvimento. Visava, também, a enfrentar os grandes déficits fiscais e a desaceleração do crescimento do país, que prejudicaram o desenvolvimento brasileiro.

A recuperação dos tributos federais e o aumento da competência tributária de estados e municípios possibilitaram uma melhor exploração das bases tributárias próprias. Concomitantemente, foram criados fundos de participação, pilares do sistema de partilha redistributivo, que possibilitaram às unidades federais de base econômica insuficiente para garantir um orçamento compatível com as necessidades de sua população um reforço de receita, por meio de recursos oriundos do repasse dos recursos fornecidos pelos fundos constitucionais.

Segundo Rezende (2003:26), outro componente importante do Federalismo Fiscal de 1967 foi constituído por mecanismos destinados à “cooperação intergovernamental” na implementação de políticas de modernização da infra-estrutura de transportes, comunicações, energia e telecomunicações, executadas em “parceria” por instituições federais, estaduais e municipais: os fundos setoriais apoiados nos chamados impostos únicos, partilhados pelos governos Federal e estaduais.

Portando, o modelo de federalismo fiscal gerado em 1967 possuía dois componentes principais, segundo Rezende (2003:27):

⁴ Texto apoiado na dissertação de mestrado: “O Ajuste Fiscal no Brasil: Impactos nas Finanças e Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e suas Implicações para a Ordem Federativa” – Carvalho, 2005.

- o reforço da capacidade tributária própria de estados, com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) na sua competência, e de municípios, com a criação do Imposto sobre Serviços (ISS) no seu campo de competência; e
- o estabelecimento de um duplo mecanismo de repartição de receitas na Federação, com finalidades complementares: os Fundos de Participação, que se destacavam por suas funções distributivas; e os Fundos Setoriais, destinados aos investimentos em infra-estrutura, com funções de cooperação.

Durante o período em que pôde exercer os efeitos dele esperados, o regime centralizado, estabelecido pela Reforma Tributária de 1967, mostrou sua eficácia, já que a cooperação intergovernamental, com respeito à implementação das políticas de modernização da infra-estrutura, reforçou as condições necessárias para dar um novo impulso ao processo de industrialização do país, ao mesmo tempo em que as diferenças econômicas entre as regiões brasileiras diminuíram, em decorrência da ação dos governos estaduais e municipais e dos investimentos privados sustentados pelos incentivos fiscais.

Com o enfraquecimento do regime militar, aliado à adoção da política de transição gradual para a democracia, veio o esgotamento desse modelo. Houve a oportunidade de proceder a sua revisão, por ocasião da elaboração da Carta Magna de 1988, a qual, porém, não foi aproveitada.

2.2. A Reforma Constitucional de 1988 e a descentralização⁵

A discussão sobre descentralização no Brasil se fortalece na década de 80, frente a uma crise fiscal e de redefinição de políticas sociais. Este processo de descentralização impôs ao país o estabelecimento de novas relações entre os níveis de governo, bem como entre o Estado e a sociedade.

⁵ Texto apoiado na dissertação de mestrado: “O Ajuste Fiscal no Brasil: Impactos nas Finanças e Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e suas Implicações para a Ordem Federativa” – Carvalho, 2005

O processo de redemocratização no Brasil se introduz de forma mais abrangente, conforme bem define Farah:

[...] a crise que atingiu o Estado brasileiro e seu padrão de intervenção nas áreas sociais a partir da década de 80 se insere num movimento mais geral de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal, processo que atingiu (também) os países centrais desde o início dos anos 70 (FARAH, 2000:20).

Segundo Carvalho (2005:28), as críticas ao Brasil se voltavam para o seu modelo de desenvolvimento econômico, onde o Estado figurou como principal condutor, responsável por uma estrutura fortemente centralizadora do Governo Federal e por uma forma de intervenção social restrita e desigual. No plano político, movimentos sociais reivindicavam redemocratização de forma a se libertar da experiência de um regime ditatorial que caminhava para seu esgotamento.

Além da crise fiscal que impunha a redefinição do papel do Estado, exigindo mudanças na sua forma de atuação e melhor destinação dos seus gastos, vivia-se o processo de abertura política do país com o retorno à democracia. O resultado destes fatores aumentava a pressão por atendimento das demandas sociais, num contexto de falta de recursos, exigindo melhor redirecionamento das políticas sociais.

Segundo Médici e Maciel (1996: 44), a crise do financiamento das políticas públicas federais, no início dos anos 80, aliada às reivindicações de importantes segmentos da sociedade brasileira em relação às características concentradoras e centralizadoras do modelo econômico, agregava às bandeiras democráticas o problema da descentralização política, administrativa e fiscal.

Carvalho destaca as características dessas modalidades de descentralização:

A descentralização política, porque permite e fortalece a autonomia dos chefes dos executivos dos governos subnacionais que se sujeitaram, durante o período ditatorial, a imposições do governo central, principalmente em relação ao repasse de receitas desta esfera. A descentralização administrativa, porque possibilita a estes chefes assumirem responsabilidade na execução de políticas públicas específicas para suas localidades nas áreas de saúde, educação, saneamento básico e transporte. Aí reside um dos pilares dos defensores da descentralização, que acreditam ser a “proximidade” entre os atores que irão receber as políticas e aqueles que a estão ofertando, fundamental para gestões mais eficientes da coisa pública. Além disso, permite maior controle e fiscalização social das ações de governo,

incentiva a mobilização e participação social no planejamento e na própria administração, por meio da criação de conselhos, o que atribuiria maior legitimidade aos governantes e suas políticas.

Já a descentralização fiscal garantiria fontes regulares de financiamentos aos governos subnacionais na implementação de suas políticas sociais. Na década de 80, culminando com a Constituição Federal de 1988, esta descentralização se concretizou pelo aumento da arrecadação dos governos subnacionais, por meio da elevação das alíquotas dos seus impostos e pelo aumento das transferências obrigatórias do poder central a estes governos. Essa última forma de descentralização deve sustentar-se em algum modelo de pacto federativo (CARVALHO, 2005:29).

A implementação de um processo descentralizador na Administração Pública apresenta como peças chaves para o seu sucesso as relações políticas entre os poderes dos diferentes níveis de governo, o sistema eleitoral e a representação no Congresso. Albuquerque e Knoop afirmam a importância do pacto para a melhoria do processo de descentralização fiscal:

[...] a descentralização deve constituir-se em política e estratégia consciente, coordenada e orgânica, de formulação, financiamento e execução compartilhada de ações de governo, orientada por objetivos comuns e envolvendo permanente e conseqüente negociação política. Nesse contexto, impõe-se encontrar um ponto de equilíbrio entre a necessidade de assegurar a eficiência e a equidade e o grau de autonomia dos agentes políticos e sociais envolvidos. Ele somente pode ser alcançado mediante pacto federativo integrador, avalizado pela sociedade que constitui hoje um dos maiores desafios do processo brasileiro de modernização (ALBUQUERQUE & KNOOP, 1995:10).

A centralização do poder no Governo Federal durante o governo militar foi duramente criticada pelos constituintes, que elegeram a “descentralização” como ponto de partida para as mudanças no capítulo tributário da Constituição, tornando-a, praticamente, sinônimo de democratização. Neste processo, as unidades federadas mais desenvolvidas reivindicavam a ampliação das competências tributárias de estados e municípios, enquanto as unidades de menor desenvolvimento pleiteavam o aumento das transferências de receitas federais, sem qualquer condicionalidade para sua destinação.

Descentralização na área social

Na área social, a forma de intervenção estatal adotada no período autoritário era vista como centralizadora, organizacionalmente fragmentada, perversa em relação à equidade e excludente no que se refere às camadas mais pobres da população. O Governo Federal não foi capaz de sustentar a capacidade de formular estratégias amplas

e consistentes de descentralização na área social, no contexto de um amplo processo de redistribuição de competências entre as esferas de governo. Assim, a bandeira da descentralização ocupava espaço na marcha da redemocratização do país, carregando a crença de que a descentralização levaria, por si só, à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência da máquina estatal.

A vinculação de receitas aos setores sociais, fruto da nova Constituição, elevou o percentual da arrecadação dos impostos – líquida, das transferências aos estados e municípios – do setor educação a ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino, de 13% para 18%, no caso da União. Para estados e municípios foi mantido o percentual de 25%, alterando-se a base de cálculo que passou a incluir as transferências (art. 212 da CF)⁶. Em relação à Seguridade Social, que compreende a previdência social, saúde e assistência social, foram destinadas as receitas das principais contribuições sociais, conforme determina o art. 195 da Constituição Federal⁷, mantendo, criando, ou ampliando direitos.

A nova Constituição aumentou o papel dos estados em áreas sociais, com destaque para o sistema de aposentadoria dos servidores públicos. As mudanças proporcionadas pela Constituição de 1988 transformaram a previdência em um dos mais importantes instrumentos de política social, principalmente no que se refere à situação do funcionalismo público das três esferas de governo.

Assim, uma série de governos subnacionais instituiu um regime próprio, na expectativa de melhorar a situação financeira do tesouro local, haja vista que se beneficiariam da não contribuição para o INSS e para o FGTS, da disponibilidade adicional de recursos provenientes das contribuições dos servidores públicos e da compensação financeira entre os regimes previdenciários, o que reduziria o gasto com a folha de pagamentos.

⁶ Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Vide §§ 2º e 3º do art. 72, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.) § 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

⁷ A Contribuição Social para financiamento da Seguridade Social – COFINS (sucessora do FINSOCIAL), as Contribuições para os programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, Contribuição dos Trabalhadores para a Seguridade Social, e as contribuições sobre concursos de prognósticos (OLIVEIRA E SILVA, 2000).

Entretanto, as mudanças ocorreram desatreladas de uma estimativa de custo a médio e longo prazo destas aposentadorias e com a ausência de estudos atuariais. Conseqüentemente, foram estabelecidas alíquotas de contribuição em percentuais inferiores aos que seriam adequados, para garantir o equilíbrio atuarial, além de serem permitidas aos servidores com altos salários aposentadorias com valores maiores do que o teto estabelecido pelo Regime Geral.

Em relação ao Regime Geral, as mudanças propostas pela nova Constituição permitiram o aumento dos gastos previdenciários sem contrapartida de receita suficiente para o seu financiamento. Dentre elas, destacam-se:

- os benefícios rurais foram equiparados aos urbanos. Até 1988, o menor benefício rural correspondia a 50% do salário mínimo e o urbano a 100%. Com a Constituição, o valor do piso rural foi elevado a 100%; e
- redução de cinco anos na idade de aposentadoria para trabalhadores rurais.

Segundo Rezende e Afonso (2003:16), essas novas regras contribuíram para aumentar o número de servidores aposentados nos anos 90, que temiam a perda de alguns benefícios incluídos nas propostas de reforma da previdência. No período de 1988 a 1995, os recursos necessários para o pagamento das aposentadorias aumentaram de 44% (dos gastos federais com pessoal), para 51,4%.

Foram beneficiadas pela CF/88 todas as pessoas consideradas pobres, incapacitadas ou idosas, pela concessão do direito vitalício de receber do Governo Federal um benefício igual ao salário mínimo; em relação à saúde pública, a Constituição tornou o acesso universal ao sistema, mesmo que não houvesse registro de filiação anterior a um fundo de pensão, além da implantação do orçamento social a ser custeado com contribuições vinculadas.

Orçamento e finanças

A Constituição também deu continuidade ao processo de aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais relacionados à administração orçamentária e financeira, conforme detalhamos a seguir:

- a regulamentação do endividamento dos governos subnacionais (dívida mobiliária de estados e municípios), da União (dívida consolidada), cuja

- competência é do Senado Federal, incluindo o estabelecimento de limites e a permissão para novas operações;
- a competência, pelo Congresso Nacional, para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal;
 - a vedação da concessão de empréstimos diretos ou indiretos do Banco Central ao Tesouro Nacional ou a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira;
 - a elaboração anual, por todas as esferas de governo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que dispõe sobre alterações na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de servir de parâmetro para a elaboração e execução da lei orçamentária;
 - a integração à lei orçamentária anual do orçamento de investimento das empresas estatais; e
 - a definição de que o percentual de despesa com pessoal ativo e inativo da União e dos governos subnacionais não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar, os quais foram fixados em 60% em 1995 (art. 169)⁸.

A distribuição intergovernamental de recursos

Conforme demonstrado, a Carta Magna de 1988 buscou um avanço institucional coerente com o estado democrático, tendo como referência a institucionalização da descentralização fiscal e a ênfase na cidadania. Entretanto, no que diz respeito ao federalismo fiscal, a transferência de expressiva soma de recursos aos governos subnacionais, desatrelada da responsabilidade pela manutenção das atividades custeadas pelo Governo Federal, agravou a já precária situação financeira da União.

A Constituição de 1988 incorporou reivindicações referentes à autonomia de gestão e à descentralização das ações de governo em prol de estados e municípios e elevou a participação destes governos no bolo da receita tributária, reduzindo a parcela da União, buscando privilegiar o princípio do controle social do gasto público como melhor instrumento para garantir uma alocação ótima de recursos (VILLELA, 1993).

⁸ Limite fixado pela Lei Complementar nº 82, promulgada em 27.3.95.

Essas transferências se processaram por meio de dois mecanismos: primeiro, a reformulação e a nova estrutura de competências, com a qual se transferiu a base tributária dos impostos únicos federais (sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, transportes e comunicações e minerais) para o ICMS, ampliando em muito a receita deste imposto e aumentando a autonomia dos governos estaduais na gestão do imposto. Aos municípios também coube aumento das receitas próprias, por meio da aprovação do Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustíveis e do ITBI *inter vivos* ao seu campo de competência.

Em segundo lugar, pelo aumento da participação dos governos subnacionais no produto da arrecadação dos tributos federais por meio dos fundos de participação: os governos municipais, de 17% para 22,5%, e os estaduais, de 14% para 21,5%. Segundo Prado (2003), o forte crescimento do percentual desses fundos entre 1967 a 1988, passando de 20% para 40% das receitas dos impostos, já os tinha elevado à categoria de peças centrais desse sistema. As decisões tomadas em 1988 ampliaram ainda mais esta participação. A tabela 2.1 apresenta a variação dos percentuais de vinculação do IR e do IPI aos fundos de participação desde 1967 até 2003.

Tabela 2.1 - Percentuais de vinculação do IR e do IPI aos Fundos de Participação

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%

Fonte: Cartilha do FPE e FPM – Secretaria do Tesouro Nacional

Apesar das alterações propiciadas pela Constituição de 1988, não houve mudança nos fundamentos do modelo de 1967 no que diz respeito à essência do sistema de transferências desses fundos. Com isso, o regime de partilhas e transferências de recursos terminou contribuindo para desequilibrar, ao contrário do que se pretendia, as bases da federação. Como os estados passaram a ter competência para incorporar os setores de combustíveis, energia e comunicações, à base de incidência de seu principal imposto, o ICMS, os mecanismos de cooperação intergovernamental na implementação das políticas de modernização necessárias à promoção da industrialização do país, bem como ao seu desenvolvimento, deixaram de existir. Também o enfraquecimento dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas, juntamente com a retirada de cena do Estado na implementação de políticas corretivas dos desníveis regionais, comprometeu o equilíbrio perseguido com o modelo de 1967.

Segundo Prado:

Em um país como o Brasil, com expressivas desigualdades regionais, uma das principais finalidades do Sistema de Partilha é promover a realocação de recursos entre regiões, de modo a atenuar os efeitos da distribuição desigual das bases tributárias e dos diferentes graus de dificuldade em explorá-las decorrentes das características específicas da atividade econômica de cada região (PRADO, 2003:10).

O desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições promovido pelas novas regras constitucionais levou, por um lado, a uma perda de recursos fiscais pela União, que viu, por outro lado, aumentar suas atribuições, notadamente no caso da seguridade social. Estados e municípios que passaram a contar com um volume expressivo de receitas, não teriam, ao contrário dos objetivos que nortearam os constituintes, assumido maiores responsabilidades neste processo, o que os levou a expandirem seus gastos públicos de maneira acentuada. Como resultado, assistiu-se a uma deterioração dos serviços públicos e a um desequilíbrio do federalismo no país.

O processo de descentralização se comprometia à medida que a economia, no início dos anos 90, começou a perder seu dinamismo e as medidas de ajuste fiscais ocasionaram perdas aos estados e municípios. Pela distribuição vertical de recursos entre União, estados e municípios, considerando a receita tributária disponível, quase todos os ganhos relativos couberam aos municípios, com pouca alteração para os estados. Pela distribuição horizontal, os estados e municípios das regiões menos

desenvolvidas foram os mais beneficiados com os recursos adicionais (SERRA e AFONSO, 1999:6).

Os efeitos das mudanças introduzidas pela nova constituinte atingiram seu ápice em 1996, quando os governos subnacionais obtiveram os seguintes percentuais: a) participação na arrecadação dos próprios impostos da ordem de 34,7%, com ganho de 17,6% em dez anos; e b) participação nas receitas tributárias disponíveis da ordem de 43,9%, com ganho de 12,3%, no mesmo período, conforme se constata na tabela 2.2.

Tabela 2.2 – Participação das três esferas de governo na arrecadação direta e nas receitas tributárias disponíveis

Exercício	Receita Tributária Total % do PIB	Participação na arrecadação direta			Participação nas receitas tributárias disponíveis		
		Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1986	26,2	70,5	27,0	2,5	60,9	27,0	12,1
1987	23,8	72,3	25,2	2,5	64,1	23,3	12,6
1988	22,4	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1989	24,1	67,5	29,9	2,7	61,1	25,0	13,9
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1991	25,2	63,4	31,2	5,4	54,6	29,6	15,7
1992	25,0	66,1	29,1	4,8	56,9	28,1	14,9
1993	25,8	68,6	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1994	29,8	67,9	27,1	5,1	59,3	25,1	15,6
1995	29,4	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
1996	29,1	65,3	29,6	5,1	56,0	27,6	16,3
1997	29,6	66,2	28,8	5,0	56,2	27,7	16,1
1998	29,6	67,0	27,5	5,5	56,2	26,6	17,2

Fonte: Varsano *et alli* (1998) e Araújo (2001).

A posição dos municípios e a fragilização dos estados a partir de 1988

Os mais beneficiados com a nova Constituição, no período de 1986 a 1998, foram os municípios, cuja participação na arrecadação dos impostos aumentou em

120%, ou seja, de 2,5 para 5,5, atingindo, no caso das receitas tributárias disponíveis, o percentual de 17,2% e perfazendo, portanto, um aumento de 42%.

Desde as mudanças constitucionais ocorridas em 1988, os municípios vêm aumentando sua participação na receita tributária brasileira, já apropriadas as transferências intergovernamentais (tabela 2.3).

Tabela 2.3 - Carga tributária brasileira - Apropriação por esfera de governo

Ano	Governo Federal	Estados	Municípios
1988	60,1%	26,6%	13,3%
2004	57,4%	25,3%	17,3%

Fonte: José Roberto Afonso: “Novos desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Transferências de Renda”, 02.2006.

Entre 1998 e 2003, nas três esferas de governo, houve decréscimo de investimentos, mas, relativamente à demanda por bens e serviços, os municípios foram os únicos que tiveram incremento (vide tabela 2.4).

Tabela 2.4 - Despesas com bens e serviços

% do PIB			
Governos	1998	2003	Variação
Federal	7,12	6,42	-0,70
Estadual	8,93	8,63	-0,31
Municipal	5,87	6,55	0,68

Fonte: José Roberto Afonso e Érika Amorim: “Cooperação Intergovernamental: Descentralização Fiscal e Gestão de Políticas Sociais”. Fórum Fiscal dos Estados/FGV-DF, 26.04.2006.

Outro traço marcante é a divisão federativa desses recursos, com uma queda razoável da participação relativa da esfera central de governo. Já pelo lado da arrecadação direta dos tributos próprios, os governos subnacionais geram quase um terço da receita nacional. Depois de realizadas as partilhas constitucionais e legais, em 2004, a proporção da receita global que cabia ao governo central foi de 57,4%, contra pouco mais de 25% da esfera estadual e 17% da municipal.

Numa perspectiva de mais longo prazo, comparando as últimas quatro décadas e meia, verifica-se que não apenas o governo central perdeu participação relativa, como também

a esfera estadual. Quem apresenta uma tendência clara e consistente de ampliação de participação relativa na federação brasileira são os governos municipais.

É bom lembrar que, como a carga tributária aumentou muito, isto compensou a perda de posições relativas das esferas superiores de governo que, em termos brutos, também apresentam crescimento de receitas. Mas isto reforça, ainda mais, os ganhos dos municípios: o volume de sua receita disponível em 2004 (6,4% do PIB) já supera o tamanho dos governos estaduais em 1988 (6 pontos do PIB), antes da última reforma (tabela 2.5.).

**Tabela 2.5 - Evolução da Receita Tributária Global por Nível de Governo:
1960/2004**

Conceitos abrangentes (contas nacionais). Anos selecionados.

Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
Arrecadação Direta								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
2004	25,10	9,82	2,21	37,14	67,6	26,4	6,0	100,0
Receita Disponível								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
2004	21,32	9,38	6,43	37,14	57,4	25,3	17,3	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Notas: Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, bem assim dívida ativa.

e/ Estimativa preliminar para 2004 (apenas relativa à arrecadação própria municipal).

Observa-se, também, uma forte participação das transferências verticais do governo central para os governos locais, deixando toda a gestão financeira do processo nos municípios, os quais vêm ganhando mais espaço no cenário político e legislativo federal em relação aos governos regionais, que, por sua vez, vem contínua e

gradativamente perdendo espaço, frente ao avanço municipalista, dentro da distribuição de recursos do governo central.

Ao analisarmos a principal fonte de receita dos governos regionais, que é o ICMS, observou-se que, inicialmente, a sua arrecadação foi quase idêntica à atual (em 2005), sendo que esta dispõe de uma base de incidência muito superior ao observado no passado, demonstrando claramente a expressiva perda de espaço dos estados na carga tributária global.

Estudos e levantamentos de dados mostram que os governos locais, em geral, não são agentes arrecadadores eficientes, sobrevivendo em grande parte pelas transferências da União e dos estados. De fato, no modelo tributário vigente, os governos locais exploram de maneira ineficaz suas fontes de receita significativas, chegando a casos extremos onde alguns municípios apresentam arrecadação de alguns impostos iguais a zero, conforme tabela 2.6.

Tabela 2.6 - Receita de Impostos Municipais – IPTU e ISS – Exercício 2001

UF	MUNICÍPIO	IPTU	ISS	ISS + IPTU
MA	São João do Caru	0,00	92,00	92,00
BA	Souto Soares	6,00	62,00	68,00
CE	Uruoca	4,00	59,00	63,00
MT	Torixoreu	27,00	21,00	48,00
BA	Itaguacu da Bahia	4,00	38,00	42,00
MG	Frei Lagonegro	15,00	25,37	40,37
MT	Pontal do Araguaia	27,00	8,00	35,00
AP	Pracuuba	0,00	34,00	34,00
SE	Gracho Cardoso	0,00	28,00	28,00
MA	Feira Nova do Maranhão	0,00	25,00	25,00
MG	Olimpio Noronha	8,39	6,33	14,72
BA	Coração de Maria	3,00	4,00	7,00
MG	Santa Rosa da Serra	0,00	0,00	0,00
PA	Nova Ipixuna	0,00	0,00	0,00
MG	Serra da Saudade	0,00	0,00	0,00
PA	Abel Figueiredo	0,00	0,00	0,00
GO	Buritinópolis	0,00	0,00	0,00
MA	Campestre do Maranhão	0,00	0,00	0,00
MA	Sambaíba	0,00	0,00	0,00

UF	MUNICIPIO	IPTU	ISS	ISS + IPTU
MA	Apicum-Acu	0,00	0,00	0,00
MA	Brejo de Areia	0,00	0,00	0,00
MA	Cajari	0,00	0,00	0,00
MA	Cidelandia	0,00	0,00	0,00
MA	Godofredo Viana	0,00	0,00	0,00
MA	Paulino Neves	0,00	0,00	0,00
MA	Presidente Sarney	0,00	0,00	0,00
MA	Sao Bento	0,00	0,00	0,00
RN	Jundia	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria do grupo, a partir da Secretaria do Tesouro Nacional. Em www.stn.fazenda.gov.br

O desempenho da arrecadação das receitas de impostos dos municípios, relativamente às suas receitas correntes, é extremamente inferior ao desempenho apresentado pelos estados; no caso do Acre, por exemplo, a receita de seus impostos corresponde a 16,12% do total das receitas correntes, enquanto apenas 148 municípios superam este percentual, o que corresponde a aproximadamente 2,77% dos municípios, a tabela 2.7 ilustra essa observação.

Tabela 2.7 - Participação Relativa das Receitas de Impostos nas Receitas Correntes dos Estados e Municípios – Exercício de 2001

Estados	Municípios	Impostos/Receitas Correntes (%)
-	5155	0%-- 15%
AC, AP, RR, TO	152	15%-- 30%
MA, PI, SE, DF, PB, AL, PA, RN	29	30%-- 45%
PE, RO, CE, MT, BA, RJ, MS	3	45%-- 60%
AM, PR, MG, GO, ES, SC, RS	0	60%-- 75%
SP	0	75%-- 100

Fonte: Elaboração própria do grupo, a partir da Secretaria do Tesouro Nacional. Em www.stn.fazenda.gov.br

Os municípios que possuem capacidade de gerar receita própria são também os mais populosos. Este alto contingente populacional, aliado às altas taxas de urbanização, exige uma tecnologia mais complexa e, conseqüentemente, maiores custos para a solução dos problemas urbanos. Por outro lado, municípios com base econômica pouco desenvolvida vivem da dependência das transferências, em detrimento da exploração de suas capacidades tributárias, pois os critérios de partilha não consideram o desempenho tributário como um dos fatores que determinam o total de recursos intergovernamentais a ser recebido.

Outro aspecto a ser considerado foi o movimento de criação de novos municípios, decorrente do retrógrado critério de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que assegurava a qualquer governo local sua parcela de receitas provenientes de transferências intergovernamentais. Entre 1984 e 1997, foram criados 1.405 novos municípios no país, a metade deles com menos de cinco mil habitantes. Várias foram as distorções ocasionadas pelo aumento dos pequenos municípios. Dentre elas, destacam-se: a irrisória capacidade de autofinanciamento e a disponibilidade de receita per capita muito superior às das médias e até grandes cidades, além do gasto per capita com o Poder Legislativo apresentar-se muito superior ao das despesas sociais, como por exemplo, na área da Saúde (GOMES E MACDOWELL, 1999).

Desenvolvimentos recentes e uma avaliação dos resultados da reforma de 1988

Pode-se dizer que o Federalismo fiscal brasileiro vigente ainda se espelha no modelo proposto pela Reforma Tributária de 1967, embora as condições sob as quais operava a economia brasileira naquela época fossem distintas das encontradas hoje em dia. Buscava-se a estabilização da economia, que dependia da eliminação dos déficits fiscais, e a retomada do crescimento, o qual exigia um Estado capaz de recuperar sua capacidade de implementar as ações necessárias à construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento.

Segundo Afonso e Ramundo:

A Constituição Federal vigente, promulgada em outubro de 1988, ampliou e consolidou um processo, iniciado ao final da década de 70, de esvaziamento financeiro do governo central e rápido fortalecimento das finanças dos estados e, principalmente, dos municípios. Esse quadro permaneceu inalterado após o fracasso da revisão constitucional realizada em 1993/94, que

nada aprovou que alterasse a estrutura tributária e fiscal, a despeito de inúmeras propostas apresentadas nesse sentido (AFONSO e RAMUNDO, 1995:1).

Diante disso, o Governo Federal, que se havia mostrado omissivo durante as negociações para a elaboração do capítulo constitucional sobre o sistema tributário no Congresso constituinte (OLIVEIRA E BIASOTO JR., 1999:22), reagiu à perda de recursos que lhe havia sido imposta pelas alterações introduzidas nesse capítulo da seguinte forma:

- reduziu as transferências não constitucionais, negociadas, para estados e municípios, o que possibilitou a redução dos gastos federais;
- estabeleceu restrições creditícias para as esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros;
- criou tributos e aumentou alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas governamentais (CPMF, COFINS, IOF). O Governo Federal utilizou a janela aberta no artigo 195 da Constituição Federal para criar novos tributos, com a finalidade de dar cobertura financeira às novas obrigações criadas; e
- confiscou receitas de transferências, a exemplo da criação do Fundo de Estabilização Fiscal em 1994 (atual DRU), por meio do qual a União retém parte da receita tributária federal passível de transferências para estados e municípios, com o objetivo de garantir recursos para a União e promover um ajuste fiscal provisório para o lançamento do Plano Real, o qual terminou impondo perda de receitas a estes governos por um bom período.

O fato de o Governo Federal buscar aumentar suas receitas e diminuir seus gastos provocou um processo desordenado de descentralização dos encargos, em que os governos subnacionais viram-se obrigados a assumir responsabilidades crescentes na realização dos gastos públicos e sociais. De um lado, ao assumir uma postura de *natureza defensiva*, segundo Silva e Costa (1995: 270), segundo a qual o Governo Federal “procura livrar-se de encargos sem planejamento, determinando a pura e simples extinção de projetos e programas de intervenção” e, de outro lado, *proativa* – quando busca incentivar programas de descentralização como tutor do processo, para poder manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse de recursos –, o Governo Federal contribuiu em maior escala para desarticular do que para estruturar o

processo de descentralização, e, também, para piorar a qualidade do sistema de impostos no País.

A retomada da vinculação de tributos a determinadas categorias de gastos, proibida no capítulo tributário, ficou evidente à medida que o crescimento das contribuições sociais tornou-se essencial ao atendimento das novas obrigações da União no campo da seguridade social e uma maneira de driblar as determinações constitucionais de repassar cerca da metade de seus principais impostos, o IR e o IPI, para os fundos de participação.

Esse processo, prejudicial para a qualidade do sistema tributário, as políticas sociais e o equilíbrio federativo, terminou ocorrendo num contexto em que as transformações que vinham operando no cenário internacional e na dinâmica do capitalismo imprimiam mudanças no papel do Estado, e, no caso de países federativos, redefiniam a estrutura de competências e responsabilidades entre os seus entes, com os governos subnacionais passando a assumir maior importância na oferta de políticas públicas. Mudanças que caminhavam em sentido contrário às tendências que vinham se verificando no Brasil no tocante ao sistema tributário, à ordem federativa e à capacidade do setor público de desempenhar esses novos papéis.

As vinculações à seguridade social, além de seu caráter genérico, não estabeleceram uma nova forma de cooperação intergovernamental para garantir a implementação de políticas prioritárias para a nova estratégia de desenvolvimento, que se desenhavam distintas das que predominaram antes de 1988. Nessa nova ordem, as ações do Estado deixavam de concentrar-se na modernização da infra-estrutura econômica, ou seja, na garantia de oferta e disponibilização de energia, transportes e comunicações, para priorizar, diante dos novos requerimentos locais, a qualidade dos recursos humanos, o desenvolvimento tecnológico e a estabilidade institucional. Entretanto, os pilares que sustentavam uma ação articulada no passado não foram restabelecidos para o cumprimento deste novo papel.

Concomitantemente, houve um esvaziamento dos incentivos fiscais que sustentavam as ações de promoção do desenvolvimento regional, oriundas de alterações na legislação do Imposto de Renda. O abandono das políticas voltadas para regiões economicamente mais atrasadas interrompeu a tendência de redução das disparidades de renda entre as regiões Norte/Nordeste e Sul/Sudeste a partir de meados dos anos 80,

dificultando aos estados localizados nas regiões mais pobres sustentar as políticas deles exigidas no campo do atendimento das necessidades sociais.

Segundo Rezende e Afonso:

Num processo contraditório, os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais foram se concentrando nas mãos do Governo Federal, ao passo que as demandas por maior descentralização das responsabilidades nessa área exigiam uma maior resposta de estados e municípios, cuja capacidade de reagirem a essas demandas ficava na dependência do acesso a recursos administrados pela União (RESENDE & AFONSO, 2003:29).

As reformas consagradas pela nova Constituição e seus desdobramentos resultaram no aumento do desequilíbrio na repartição de recursos fiscais e na desarticulação das ações do Estado em relação às prioridades da política de desenvolvimento. Os critérios de rateio dos Fundos de Participação de Estados e Municípios na receita federal não foram revistos, provocando acentuados desequilíbrios na distribuição da receita orçamentária *per capita* entre estados e entre municípios, em benefício, notadamente, daquelas unidades federadas de menor densidade populacional. Da mesma forma, o fato de não existirem regras claras de cooperação intergovernamental impediu a articulação das ações federais, estaduais e municipais, com sérios prejuízos para a eficiência e eficácia das políticas sociais (RESENDE & AFONSO, 2003:30).

O avanço do processo ordenado de descentralização das responsabilidades públicas ficou prejudicado pelos desequilíbrios na repartição das receitas fiscais e pela instabilidade nos fluxos de transferências vinculadas ao financiamento de programas à população.

Destaca-se, também, o crescente relacionamento direto da União com os municípios, o qual provocou:

- esvaziamento da capacidade dos governos estaduais no que se refere ao exercício da coordenação das atividades que necessitam de uma estreita cooperação intermunicipal; e
- aumento das possibilidades de conflito no relacionamento intergovernamental, à medida que as relações políticas determinantes, em um dado momento, podem influenciar o acesso dos municípios aos recursos destinados ao financiamento dos programas sociais.

Segundo Oliveira e Biasoto Jr. (1999:23), a descentralização em curso no Brasil neste período, imposta, portanto, pelas circunstâncias, e “descolada” de um plano coerente e consistente de redistribuição dos encargos entre as esferas governamentais, condizente com sua realidade financeira, amparou-se, ao que tudo parece indicar, em bases frágeis, principalmente pela falta de um acordo pactuado entre os agentes envolvidos no processo. E mais frágeis ainda quando se considera que a melhoria da arrecadação das receitas próprias de estados e municípios e o aumento do volume das transferências constitucionais intergovernamentais não foram suficientes para garantir os recursos necessários ao cumprimento das novas tarefas e para sustentar e dar continuidade ao processo de descentralização, a não ser por meio de endividamento, o que modificou a “equação” do financiamento, estabelecida na CF/88.

Esse problema pode ser confirmado em todas as unidades da Federação Brasileira, ficando mais evidente pelo fato de estados e municípios apresentarem bases econômicas e tributárias heterogêneas e, conseqüentemente, diferentes potenciais de arrecadação própria. Ao mesmo tempo apresentam graus bem diversos de dependência do sistema de transferências governamentais de recursos e de capacidade de endividamento e, em função disso, de cobertura das políticas sociais.

Essa situação, extremamente problemática, por si só, no que diz respeito à questão federativa e à oferta de políticas públicas, agravar-se-ia ainda mais a partir de 1994, quando a implementação do programa de estabilização conhecido como Plano Real passou a exigir para seu sucesso o equacionamento dos acentuados desequilíbrios orçamentário do setor público.

Dessa forma, se os resultados da Constituição de 1988 não se revelaram favoráveis para a reconstrução do federalismo em bases mais sólidas, os governos subnacionais, notadamente os estados, sofreram um agravamento de seus problemas. Decididos a promover um ajuste estrutural, proibidos de utilizarem o endividamento como instrumento complementar de financiamento, com compromissos financeiros ampliados (EC 29/2000 e pagamento dos encargos da dívida) e conseqüente aumento do grau de rigidez de seus orçamentos, esses governos passaram a defrontar-se com crescentes dificuldades, em maior ou menor grau, para sustentar e ofertar políticas públicas de sua responsabilidade e para garantir investimentos públicos necessários para o processo de desenvolvimento.

No lado da despesa, encontra-se uma estrutura altamente descentralizada, de forma que o gasto público é realizado principalmente pelos entes federados que menos arrecadam dentro de suas fontes de receitas próprias constitucionais. De fato, um determinado serviço público é atribuído ao governo local, mesmo que a parcela mais significativa do financiamento e da regulação seja provida pelos governos central e regional, o que tem prejudicado a responsabilização política pelas atividades envolvidas em determinada função exercida pelo poder público.

Assistimos também a grandes indefinições na competência da realização das despesas; a distribuição de competências (não apenas tributárias) e de responsabilidades entre as três esferas governamentais é estabelecida constitucionalmente, mas não há definição precisa quanto às fronteiras de atuação de cada uma delas e, na prática, o que se observa é o acúmulo de funções e atividades por mais de um ente federado, podendo ocorrer um fenômeno chamado de sobreposição de competência: quem é o responsável de fato pela educação e pela saúde?

Além disso, impera entre os entes uma falta de coordenação nas ações e processos de execução e/ou oferta de determinado serviço público. Problemas de natureza alocativa prejudicam a oferta de bens e serviços públicos e influenciam na qualidade do gasto.

Geralmente, os governos subnacionais adotam procedimentos orçamentários e financeiros desajustados, em sua maioria não dispõem de uma sistemática de controle financeiro, em que a previsão orçamentária e sua realização sejam o mais equilibrado possível, ou seja, o processo de elaboração orçamentária quase nunca possui relação direta com a execução do orçamento.

Outro problema é o fato de não existir estímulo no sistema político brasileiro para o estabelecimento de um processo de cooperação intergovernamental. A competição partidária é muito acirrada, apesar dos partidos políticos terem encontrado uma forma cooperativa de trabalhar no colegiado dos líderes do Congresso Nacional. O constrangimento à cooperação encontrado em nível nacional se acentua em nível subnacional com as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores, “dependentes” da conjuntura governamental.

A dificuldade de operar políticas cooperativas, no Brasil, também se dá em decorrência das desigualdades sociais. As pessoas, as instituições, as regiões, os

municípios e os estados mais ricos resistem às políticas redistributivas. A ausência de uma política regional é utilizada como escudo para justificar a prática “isolacionista” dos governantes estaduais. Os estados brasileiros não se têm empenhado em encontrar formas de atuação conjunta, distanciando-se de qualquer esforço cooperativo em nome da política de atração de investimentos privados. Exemplo contundente, se não fora trágico, é o da segurança pública nas regiões metropolitanas (redutos ignorados de competência estadual). Outro exemplo: o Governo Federal, utilizando-se do seu poder financeiro e ignorando o papel coordenador e gerencial dos governos subnacionais, iniciou, a partir de 2003, o ambicioso e oportuno programa de transferência de renda, o “Bolsa Família”. Os estados foram dispensados de qualquer cooperação e os municípios, por meio de convênios, têm participação operacionalizando o cadastro das famílias assistidas e o pagamento, mediante cartão magnético, é feito diretamente às famílias em banco federal.

Observações finais

Segundo Carvalho (2005:33), a descentralização no Brasil iniciou-se e desenvolveu-se em meio a um cenário adverso de crise política, econômica e social, cuja motivação básica foi de natureza eminentemente política, com os governos subnacionais procurando ampliar seus poderes, revertendo o quadro de centralização que fora característico do regime militar. Assim, este processo não foi balizado por princípios técnicos, seguindo um planejamento nacional prévio e ordenado e nem por qualquer estratégia sustentada por políticas bem definidas que garantissem maior eficiência e eficácia nas ações governamentais e melhor estruturação da federação brasileira. Diante disso, o processo de descentralização caminhou para sua reversão, logo nos primeiros anos que sucederam sua implementação.

A recente retomada das discussões sobre a reforma tributária abre uma nova oportunidade para que importantes distorções do sistema, que têm sido ignoradas no processo de revisão de sua estrutura, sejam enfrentadas, como o inadequado e problemático mecanismo de financiamento da Federação brasileira, assentado em inadequados sistemas de competências tributárias, de partilha de recursos e de distribuição de encargos entre as unidades de governo, em seus três níveis, o que acirra suas contradições e opera, ao mesmo tempo, como óbice para a reforma desse instrumento em questões que são chave para sua modernização e para o reencontro do

país com os objetivos do crescimento econômico, da equidade fiscal e do equilíbrio federativo.

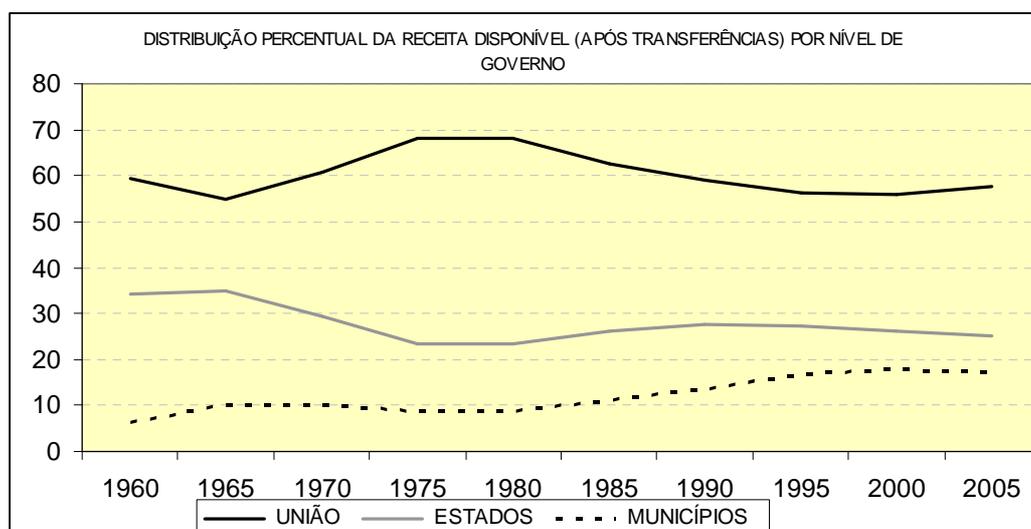
2.3. Cooperação e coordenação no federalismo brasileiro - algumas observações

A reconstituição histórica apresentada no item anterior nos serve de pano de fundo, agora, para tecer alguns comentários preliminares que busquem aplicar a discussão conceitual realizada no item 1.2. Em razão desta temática ser nova e pouco explorada, esses comentários pretendem apenas oferecer uma introdução ao problema.

Descentralização e autonomia subnacional

É usual caracterizar-se a federação brasileira como altamente descentralizada, e isto tem sido fortemente associado à expansão que se verificou na receita disponível para os governos municipais ao longo da última década. A essa descentralização se associa, quase intuitivamente, maior autonomia. A observação da evolução da receita disponível por nível de governo, na tabela abaixo, mostra, contudo, que a descentralização realizada no Brasil seria mais adequadamente descrita como municipalização: a execução efetiva do gasto foi claramente deslocada para o âmbito municipal, quando observamos um período mais longo. A União, depois de uma participação mais ampla durante o regime militar, retornou ao nível de 1970.

Gráfico 2.1

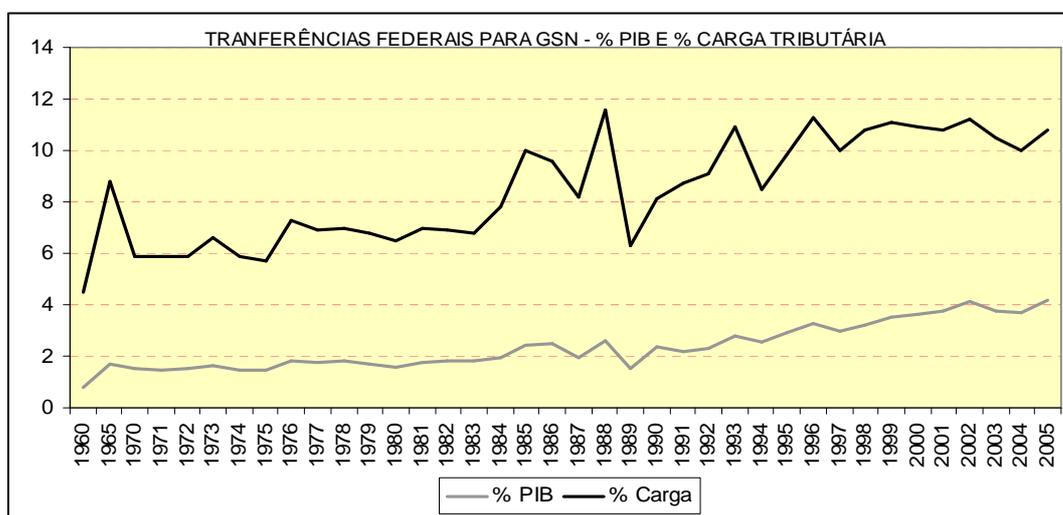


Fonte: Varsano et alli (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2005.
Elaboração de José Roberto Rodrigues Afonso.

O ponto relevante aqui é que a descentralização para o âmbito municipal é predominantemente executiva, pela própria natureza da gestão municipal. Os setores onde as atribuições municipais aumentaram, no período recente, são, em primeiro lugar a Saúde, através do SUS, e em seguida a Educação, devido ao FUNDEF. Em ambos os casos, o processo decisório mais geral sobre os serviços é supramunicipal e, na sua maior parte, de responsabilidade federal. À diferença de outras federações em que os municípios subordinam-se aos governos estaduais, esta situação impede a elaboração de políticas estaduais nesses setores. Com isso, os municípios acabam sendo enquadrados nos processos de gestão de âmbito federal, o que é mais claramente ilustrado pelo Sistema Único de Saúde.

Esta situação tem sido agravada, recentemente, pelos desenvolvimentos ocorridos no âmbito das relações financeiras entre governos. Como é sabido, ocorre, a partir dos anos noventa, uma significativa perda de importância dos Fundos de Participação no financiamento dos governos subnacionais em geral. Por outro lado, as transferências federais totais se mantiveram em ascensão no mesmo período, passando de cerca de 8% para 10% de uma carga tributária crescente.

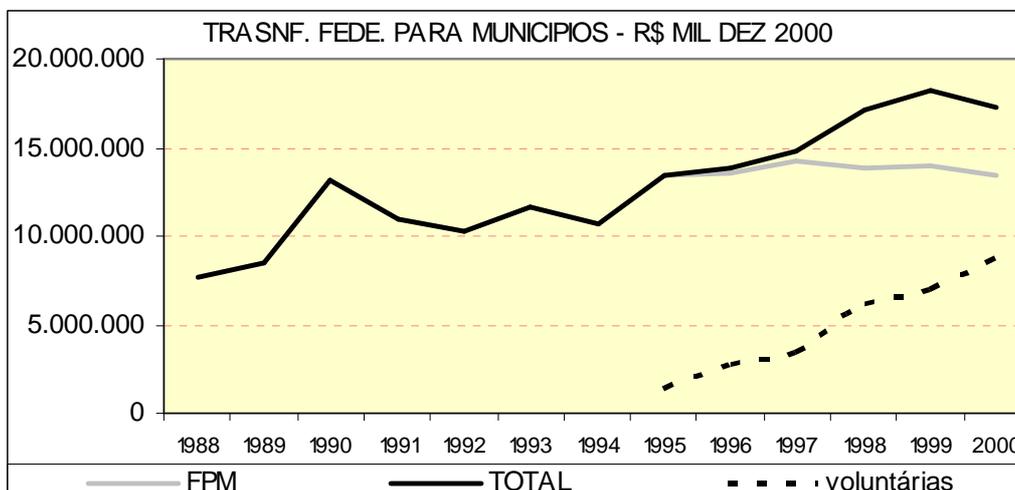
Gráfico 2.2



O crescimento das transferências, portanto, não foi observado nas receitas livres, mas naquelas sujeitas a condicionalidades, especialmente nas áreas de educação, saúde e nas transferências voluntárias, não exigidas legalmente. Este fenômeno afeta mais diretamente os municípios, principais agentes envolvidos na prestação destes

serviços (educação e saúde). O gráfico abaixo mostra que a participação das receitas livres no financiamento municipal se reduziu significativamente no período.

Gráfico 2.3



Em suma, nos termos de nossa conceituação anterior, a descentralização brasileira, onde ela é exigida, é eminentemente executiva, encontrando forte resistência a um processo mais completo de descentralização e apresentando grandes desafios para a gestão estadual/regional das políticas, e virá, com certeza, a demandar, no futuro, muita criatividade e espírito inovador. Irá exigir, em especial, o desenvolvimento de novas formas de cooperação intergovernamental, tópico que abordamos mais à frente.

A contraface do exposto acima é, evidentemente, a redução tendencial da autonomia financeira dos governos subnacionais. Por um lado, a queda recorrente da participação dos estados na carga tributária disponível tem dificultado cada vez mais o financiamento autônomo de seus encargos. Diante da relativa rigidez das transferências federais, esses governos têm sido obrigados a um ajuste fiscal rigoroso, em prejuízo das despesas de investimento. Do lado dos municípios, embora não tenha ocorrido redução na participação sobre a receita disponível, muito pelo contrário, a expansão dos recursos se deu no financiamento setorial sujeito a condicionais.

Autonomia legislativa

Em princípio, os GSN no Brasil teriam capacidade de legislar sobre praticamente a maior parte dos serviços dos quais detém os encargos. A Constituição brasileira optou por estabelecer competências concorrentes para a maioria dos serviços, reservando para a União o poder de estabelecer legislação geral de referência. Na prática, contudo, por razões ainda não investigadas adequadamente, a situação mais freqüente é que a legislação federal se estenda e aprofunde em amplo detalhamento, tornando virtualmente inexistente e desnecessária a legislação dos governos estaduais e municipais.

Uma pergunta que, até onde sabemos, não tem sido feita no debate brasileiro, é a seguinte: como se pode avaliar a existência e o papel de cooperação intergovernamental no Brasil e quais são as implicações que advém disto? Não temos espaço nem competência para investigar os aspectos históricos e políticos mais básicos que poderiam lançar alguma luz sobre os fundamentos da federação brasileira⁹. Vamos nos ater aos limites das questões fiscais e administrativas e buscar uma caracterização preliminar das relações intergovernamentais brasileiras à luz dos conceitos apresentados anteriormente.

Tomando por referência os padrões de federalismo discutidos acima, examinaremos agora como as noções de federalismo competitivo, executivo e cooperativo podem ser utilizadas para analisar o modelo brasileiro.

Caráter competitivo e cooperação

A percepção de que o federalismo brasileiro é competitivo não decorre de fenômenos como a conhecida guerra fiscal. Esta é apenas mais uma manifestação do caráter competitivo, potencializada pelas condições permissivas criadas pelo nosso sistema tributário. É possível que esse caráter tenha suas origens remotamente localizadas na diferenciação econômica e social das macro-regiões de país continental, que se organizaram política e socialmente em bases locais muito antes que o mercado nacional fosse unificado no período da industrialização; com toda certeza, a concentração da riqueza em uma parte da região sudeste foi também determinante para estabelecer clivagens e conflitos horizontais que restringiram sempre a possibilidade de

⁹ Ver, para uma colocação geral, GIANOTTI, J.A. (1999) e ABRUCIO, F. (1999).

cooperação política e econômica; finalmente, o papel dominante exercido pelo Governo Federal, seja no período da industrialização, mas principalmente durante o centralismo do regime militar, o colocou na posição de interlocutor central nas questões federativas, inibindo qualquer possibilidade de cooperação horizontal entre estados.

Em todas as federações do mundo, mesmo naquelas razoavelmente homogêneas do ponto de vista religioso, étnico e cultural, verificam-se conflitos entre entes federados, originados principalmente pelo processo de transferência redistributiva de recursos comandado pelo governo central. Como este não tem outro lugar de onde extrair recursos senão as próprias jurisdições envolvidas, necessariamente os ricos pagam pela equalização de capacidade de gastos fiscais dos pobres, mesmo que o meio para isto sejam os impostos federais. Isto não impede, contudo, que em muitas delas o grau de cooperação horizontal seja muito elevado. Estes casos indicam que é possível chegar a um consenso (uma forma de pacto federativo) em que certo nível de equalização seja tido como justo e necessário, viabilizando condições políticas para a cooperação horizontal. Entre outras condições importantes para o sucesso deste consenso está a existência de mecanismos de revisão periódica da distribuição vertical e horizontal que preservem a sua legitimidade.

Uma das manifestações mais típicas desta atrofia da cooperação horizontal pode ser apreendida do fato de que em toda a histórica recente do federalismo brasileiro (a partir da Constituição de 1946), o único arranjo institucional criado para congregar o conjunto dos estados na gestão de problemas comuns foi o CONFAZ e, mesmo assim, não se originou de um esforço cooperativo entre os próprios estados. Ele foi um arranjo imposto pelo Governo Federal exatamente para conter a escalada das ações competitivas no âmbito da tributação indireta¹⁰. Não por acaso, este fórum tornou-se, com o tempo, uma das arenas destacadas da própria competição estadual.

No que se refere à cooperação política, a observação de outras federações demonstra o freqüente desenvolvimento de formas cooperativas voluntárias de organização, em geral motivadas pela necessidade de negociação junto ao governo central, envolvendo recursos fiscais e ampliação da autonomia. Adotando usualmente a forma de conselhos de governadores ou primeiros-ministros, muitos deles evoluíram

¹⁰ Já no final dos anos sessenta os governos estaduais iniciaram a prática da guerra fiscal, na época através dos chamados convênios regionais. O acirramento deste processo levou o Governo Federal a promover reuniões entre secretários de fazenda, já no início dos anos setenta, o que levaria, em 1975, à edição de lei complementar que criaria formalmente o CONFAZ.

para se tornarem fóruns permanentes mais amplos, incluindo a presença do governo federal. Dados os constantes e inevitáveis conflitos horizontais existentes, principalmente aqueles entre “ricos” e “pobres”, é evidentemente necessário um esforço político considerável para lograr uma agenda mínima que permita unificar esses governos perante o governo federal. Por outro lado, sem este passo, este governo se defronta com atores dispersos, conseguindo, na maioria das vezes, bloquear trajetórias que não lhe são interessantes.

Outro aspecto da cooperação voluntária é relativo à cooperação executiva/administrativa. Não parece ser exagero dizer que ações conjuntas neste âmbito, no Brasil, tendem a ocorrer basicamente sob a tutela do Governo Federal. Um primeiro exemplo reside no ocorrido em consequência da crise e virtual esvaziamento das políticas regionais de desenvolvimento, que sempre foram ancoradas na autoridade e nos recursos federais. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil passaram a existir exclusivamente como políticas de desenvolvimento estadual, através de políticas autônomas individualistas que fazem uso da guerra fiscal, sem o menor resquício de cooperação, pelo contrário, com seus principais vícios e defeitos derivados da ausência de qualquer cooperação.

Não seria também exagero afirmar que o FUNDEF, da forma que foi concebido originalmente, cuidava basicamente de suprir uma enorme deficiência na cooperação vertical entre governos estaduais e municipais e na cooperação horizontal entre municípios, ambas dentro de cada estado. Como se sabe, a vinculação orçamentária à educação, devido às diferenças de capacidade orçamentária, gerava enormes distorções na capacidade de atendimento dos diversos governos, dentro de cada estado. Ao forçar a captura dos recursos estaduais e municipais pelo fundo e sua distribuição posterior com base per capita/aluno, o FUNDEF realizava um procedimento lógico que poderia ter sido logrado internamente a cada estado, sem qualquer problema, uma vez que o fundo opera basicamente fazendo a equalização intra-estadual.

Ainda que maior pesquisa seja necessária para fundamentar este ponto, a observação geral da atuação destes governos é a de que o que indicamos acima como ações conjuntas de natureza voluntária são raras e circunstanciais no Brasil.

Federalismo executivo e cooperativo

Embora também não existam, até onde sabemos, estudos específicos sobre o tema, nossa suposição é a de que procedimentos típicos do federalismo executivo se desenvolvam no contexto de políticas públicas centralmente conduzidas. Muito provavelmente, tais pesquisas iriam constatar a existência de modelos e arranjos muito diferenciados na articulação entre governos subnacionais e ministérios específicos responsáveis pelas políticas. Existe um “modelo da saúde”, assim como um outro “modelo do MEC”, um “modelo do meio ambiente” e assim por diante. A predominância do Governo Federal se torna mais patente e decisiva quando a ação conjunta envolve os governos locais. Nestes casos, ele tende a substituir os governos estaduais no clássico papel de controlador dos governos locais, ainda que, pelo menos formalmente, os estados mantenham um papel nos colegiados de gestão.

Finalmente, o país não apresenta quaisquer traços que lembrem o federalismo cooperativo. Antes de tudo, a participação dos interesses estaduais na legislação federal não é técnico-executiva, como no *Bundesrat* alemão, mas é intermediada pela estrutura política fragmentária do Congresso Nacional e por um Senado tradicional, com representantes eleitos, onde os interesses partidários tendem a impedir qualquer ação cooperativa entre representantes estaduais. Ao mesmo tempo, os governos estaduais nunca foram capazes (ou tiveram o interesse) de desenvolver formas voluntárias de organização horizontal que permitissem articular os seus interesses executivos e encaminhá-los ao Governo Federal. O que remotamente se aproxima disso é apenas o CONFAZ, uma exceção que confirma a regra: foi um organismo imposto por iniciativa do governo federal, com a finalidade de criar um canal institucional para negociação das políticas estaduais de incentivos, existiu sempre exclusivamente como uma arena de conflitos e, no período recente, ficou totalmente desacreditado mesmo para cumprir sua função precípua – impedir a guerra fiscal.

Por outro lado, as formas voluntárias de cooperação executiva horizontal são quase inexistentes entre os estados e apenas começam a desenvolver-se no âmbito municipal. Um exemplo que parece significativo no âmbito estadual refere-se a uma das mais importantes e sensíveis responsabilidades estaduais da atualidade, a segurança pública. De forma geral, as tentativas de ações conjuntas nesta área tendem a buscar a presença do Governo Federal, sendo raras aquelas que decorrem de ação cooperativa voluntária exclusiva dos governos estaduais.

Cooperação, estrutura federativa e autonomia municipal

As considerações acima permitem algumas observações sobre o padrão brasileiro de federalismo que se consolidou com a Constituição de 1988. Um dos seus traços básicos é a ratificação no texto constitucional de uma velha tradição do federalismo brasileiro, a autonomia municipal. Todas as constituições da República, sem exceção, sempre reafirmaram o direito à autonomia pelos governos locais, embora sem nunca ter desdobrado normas e limites a essa autonomia. Na Constituição de 1988, os municípios foram alçados à condição de entes federativos autônomos, em igualdade de condições em relação aos estados.

Ao tornar os governos locais entes autônomos, a reforma criou elementos institucionais estruturais com profundas implicações na eficiência da provisão de bens e serviços públicos, aumentando a complexidade das ações conjuntas de dimensão “meso-jurisdicional” (ou seja, as ações cuja dimensão ótima é maior que a maior parte dos governos locais e muito pequena perante a dimensão nacional), uma vez que a autoridade natural nesta dimensão seriam os governos estaduais. Exemplo disto é o enorme e até agora mal sucedido esforço para viabilizar, em grande escala, a utilização dos consórcios municipais.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E POLITICAS SOCIAIS NO BRASIL

Neste item, descrevemos as instituições e arranjos fiscal-federativos que caracterizam dois importantes setores da intervenção estatal no Brasil: saúde e educação. Esses dois setores são casos típicos de programas de âmbito nacional, financiados com recursos federais ou através de transferências controladas pelo Governo Federal, cabendo a execução dos serviços exclusivamente aos governos subnacionais. Envolvem, portanto, problemas típicos de cooperação e coordenação. No item 3.1. discutimos o FUNDEF; no item 3.2, o caso do SUS; no item 3.3 fazemos uma breve discussão sobre a Assistência Social; e no item 3.4 apresentamos estudos de caso de três estados brasileiros.

3.1. A descentralização na área da Educação – o caso FUNDEF¹¹

As mudanças no setor da educação ganharam força a partir de 1995, quando o sistema público no nível de ensino fundamental passou a experimentar uma forte inflexão no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório nas suas estruturas organizacionais (DRAIBE, 1999). Destacaram-se como peças chaves, neste processo, a publicação da Lei de Diretrizes Básicas da educação em 1996; o Decreto nº 2.264/97; a definição de parâmetros curriculares; a descentralização de programas federais que apóiam o ensino fundamental; e a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional nº 14 em 1996, cobrindo, assim, uma lacuna existente na área de educação, em relação às responsabilidades dos três níveis de governo na oferta de ensino.

Segundo Oliveira, (2003:207), o FUNDEF foi criado com o objetivo de operar como instrumento indutor do processo de “municipalização” do ensino fundamental e de imprimir um caráter redistributivo aos recursos para ele alocados de acordo com a orientação da Lei de diretrizes e Bases (LDB), com prazo de duração de 10 anos¹². Dentre as fontes de recursos das três esferas de governo definidas para o fundo estão:

- recursos dos estados: 15% da arrecadação referente à sua quota-parte do ICMS, do Fundo de Participação dos Estados - FPE, do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados - FPEX e dos ressarcimentos relativos às perdas da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96);
- recursos dos municípios: 15% da arrecadação dos municípios, referente a sua quota-parte do ICMS, do Fundo de Participação dos Municípios- FPM, de sua cota parte do FPEX e da Lei Kandir; e
- recursos da União: oriundos da sua quota-parte do salário educação, dos 18% das receitas de seus impostos destinados à educação determinados

¹¹ Texto fundamentado na dissertação de mestrado: “O Ajuste Fiscal no Brasil: Impactos nas Finanças e Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e suas Implicações para a Ordem Federativa”. CARVALHO, 2005.

¹² A validade do FUNDEF expirou em 2006 e a partir de 2007 entrará em vigor o FUNDEB, instituído pela EC nº 53.

pela Constituição Federal (art. 212), bem como de outras fontes, que servirão de complemento às dotações por aluno, determinadas anualmente em lei, para os governos subnacionais que não alcançarem o valor mínimo de recursos oficialmente estabelecido.

Em relação à importância de todo este processo de descentralização de políticas sociais para o país, Arretche define bem:

O grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível, transferindo recursos em uma escala em que a adesão torne-se atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e, dos atributos estruturais de estados e municípios (ARRETCHÉ, 1999: 11-12).

A vinculação constitucional de receitas para a educação e o estabelecimento da obrigatoriedade não garantiriam a oferta de ensino fundamental, pelo fato desta encontrar-se vinculada às diferentes capacidades de arrecadação dos governos subnacionais, resultando em fortes desigualdades regionais da quantidade e qualidade da educação ofertada nas distintas localidades do país, dificultando a universalização do ensino. As formas de distribuição da arrecadação dos tributos federais e estaduais para estados e municípios não garantiam equidade, em função dos critérios aos quais estavam vinculados, ou seja, renda per capita e população total, como é o caso do FPE e de parte do FPM, que vai para os municípios capitais. Além disso, a Constituição refere-se a gastos com educação em geral, o que não garantiria uma destinação de recursos ao ensino fundamental, podendo estes, em detrimento da universalização, serem aplicados em outros níveis de ensino, que se mostram também carentes nas localidades.

O critério de distribuição adotado pelo Fundo é o de número de alunos matriculados no ensino fundamental (declarados no censo escolar) nas redes de ensino de quaisquer das esferas de governo. Os recursos destinados ao custeio do ensino fundamental passaram a guardar estreita relação com os encargos assumidos pelos entes federados. O valor mínimo, fixado anualmente, vem evoluindo conforme mostra a tabela 3.1.

Tabela 3.1 - Mínimo do FUNDEF fixado por aluno/ano

Valores correntes em R\$

ANO	Valor Mínimo Fixado				IPCA IBGE (%)	Ato legal de fixação do valor mínimo anual
	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série	1ª a 8ª Série	Cres. Anual (%)		
1997	-	-	300,00	-	-	Art. 6º, § 4º, Lei nº 9.424/96
1998	-	-	315,00	5	1,65	Dec. nº 2.440, de 27.12.1997
1999	-	-	315,00	0	8,94	Dec. nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00	349,65	-	7,9(*)	5,97	Dec. nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00	381,15	-	9	7,67	Dec. nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418,00	438,90	-	15,1	12,5	Dec. nº 4.103, de 24.01.2002
2003	446,00	461,30	-	6,7 e 5,1	-	Dec. Nº 4.580, de 24.01.2003
2004	537,71	564,60	-	20,5 e 22,4	-	Dec. Nº 4.966, de 30.01.2004

Fonte: MEC

O mecanismo redistributivo implícito no fundo permite que os governos estaduais e municipais recebam valores maiores ou menores do que aqueles que foram cedidos, provocando uma disputa por aluno dessas esferas de governo. A emenda também estabeleceu que 60% dos recursos do fundo deverão ser aplicados exclusivamente na remuneração dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental, sendo os 40% restantes aplicados na manutenção e desenvolvimento deste mesmo nível de ensino.

O fundo, que foi criado com o intuito de resolver o problema da iniquidade da oferta de serviço educacional, figura como mecanismo de redistribuição e garantia do nível mínimo de gastos com este nível de ensino. Segundo Oliveira:

A lógica que presidiu a criação do Fundef é a de que este deveria (1) funcionar como um importante instrumento da descentralização, acelerando o processo de municipalização do ensino fundamental; (2) contribuir para melhorar a qualidade do ensino, especialmente com a implementação da nova política de valorização do magistério e (3) promover uma política de equidade para a população no acesso aos recursos destinados a esse nível de ensino. Por detrás dessa lógica, sustentava-se a idéia de que os municípios, ao ampliarem a oferta desses serviços e o número de alunos matriculados em suas redes, receberiam recursos adicionais do Fundef, desafogando

gradativamente a rede estadual das demandas por ensino fundamental e permitindo-lhe concentrar, com o tempo, prioritariamente na oferta do ensino médio, aprofundado o processo de descentralização e de especialização, com os ganhos para a efetividade, eficiência e equidade dos gastos. Caso contrário perderiam recursos para as unidades governamentais mais comprometidas com a oferta desse nível de ensino (OLIVEIRA, 2003:208).

Em relação aos resultados alcançados, Oliveira (2003:266) aponta que o Fundef pode ser considerado um caso exitoso do processo de descentralização. Foram obtidos avanços significativos nos processos de universalização e municipalização desse nível de ensino em todas as regiões e unidades federadas do país, com redução das desigualdades existentes entre elas, dados seus mecanismos redistributivos, por serem beneficiados, comparativamente em termos relativos, áreas e municípios mais pobres e atrasados. Quanto aos aspectos da qualidade do ensino e eficiência do gasto, o autor afirma que apresentam resultados favoráveis, comprovando o acerto dessa forma de vinculação de recursos fiscais para os propósitos da descentralização.

Mendes (2001), em seu trabalho sobre a avaliação dos resultados do Fundef, destaca problemas relativos a fraudes e à má gestão de recursos em alguns municípios. Fraudes facilitadas devido à forma de distribuição de recursos que é feita pelo número de matrículas e ao fato de os governos subnacionais ficarem tentados a forjar suas estatísticas aumentando esse número, com o intuito de receber mais recursos. Atitudes que comprometem a qualidade das estatísticas disponíveis, bem como a eficácia da política. Essa situação ficou evidenciada principalmente naqueles municípios situados em estados onde há complementação da União, o que requer maior rigor por parte da fiscalização federal. Por outro lado, o próprio autor afirma o êxito do fundo quando diz:

O Fundef parece ter atingido seus principais objetivos ao exercer importante impacto sobre o ensino fundamental, principalmente por meio da elevação do grau de escolaridade dos professores, do aumento da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados, do número de professores em atividade, bem como da redução do atraso escolar ao substituir prioridades (favorecendo, com isso, as despesas com professores e alunos em detrimento das despesas com infra-estrutura), além de estimular a municipalização do ensino (MENDES, 2001:49).

Entretanto, o crescimento das taxas de escolarização líquida e bruta do ensino fundamental e as tendências de mercado, ou seja, o maior grau de instrução como requisito fundamental e as melhores condições de emprego contribuem para o aumento

dos candidatos ao ensino médio, cuja oferta pública é de responsabilidade dos governos estaduais, que vêm enfrentando dificuldades para garantir o seu financiamento. Esses governos detêm aproximadamente 90% da oferta deste nível de ensino e perdem recursos com o mecanismo de distribuição do Fundef, em um contexto de crise fiscal, o que impõe ajuste de suas finanças, determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vários governos estaduais têm adiado a renovação de convênios com os seus municípios, uma vez que podem ser aproveitados para garantir a oferta de recursos nos dois níveis de ensino, a mesma infra-estrutura da rede escolar e o mesmo corpo técnico. Atitude, portanto, lógica diante do quadro de escassez de recursos e crise das finanças, mas que provoca uma desaceleração no processo de descentralização e demanda reflexão sobre a necessidade de elaborar novas políticas para manter seu desempenho inicial.

Na gestão da política de educação fundamental, o financiamento, a normatização e a coordenação são comuns a todos os entes governamentais, não havendo concentração de autoridade no Governo Federal.

Do ponto de vista do financiamento do FUNDEF, todos os entes governamentais aportam recursos para o fundo, mas do ponto de vista da operacionalização, torna-se necessária a adoção de mecanismos de cooperação, principalmente entre estados e municípios.

Isso acontece porque o Fundef deve funcionar como um importante instrumento de descentralização, acelerando o processo de municipalização do ensino fundamental¹¹. Dentro desta lógica, os municípios, ao assumirem esta responsabilidade, desafogariam os estados na oferta dessa modalidade de ensino e estes últimos poderiam concentrar-se na oferta do ensino médio.

¹¹ A implantação desse processo se deu por meio da assinatura de convênios entre os governos subnacionais, que visavam, entre outras coisas, a cessão, pelo estado, de infra-estrutura aos municípios.

3.2. A descentralização na área de Saúde - O SUS e a EC/29¹²

O sistema de saúde do Brasil, por mais de duas décadas, vem sofrendo reformas e a redefinição de seu papel, e essas mudanças, que resultaram na emergência do Sistema Único de Saúde (SUS), estão presentes na própria Constituição Federal de 1988.

Anteriormente, os serviços de saúde eram prestados pelos governos federal, estaduais e municipais, por meio de redes próprias que constituíam três sistemas independentes. O SUS instaurou um sistema único, com responsabilidades definidas para cada nível de governo. A atenção básica e formas mais complexas de atendimento deveriam progressivamente tornar-se atribuições municipais, enquanto caberia aos estados supervisionar os sistemas municipais, apoiar a descentralização e prover serviços, de forma supletiva, nos municípios que ainda não possuísem capacidade de fazê-lo. Ao Governo Federal caberiam funções de regulação e financiamento do sistema, diferentemente do processo de descentralização da política de educação fundamental.

Nos anos 90, iniciou-se a reformulação dos papéis e das funções das esferas de governo no que diz respeito à oferta dos serviços, à gerência de unidades e à gestão do sistema. Novos critérios para a alocação e transferência de recursos foram adotados, bem como novas instâncias colegiadas de negociação, integração e decisão, com participação dos envolvidos (gestores, prestadores, profissionais de saúde e usuários) foram criadas. Essas participações eram concretizadas por meio da formação dos Conselhos de Saúde em todas as esferas de governo e pelas Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite, de caráter mais especializado e restrito, envolvendo a participação dos gestores da política nos planos federal, estadual e municipal.

Viana (2002) sintetiza o modelo como:

O SUS conforma o novo modelo público de prestação de serviços e ações de saúde em âmbito nacional, incorporando novos instrumentos gerenciais, técnicos e de democratização da gestão. Em sua concepção original, visa integrar os subsistemas de saúde pública e de assistência previdenciária – os ramos da medicina preventiva e curativa -, bem como os serviços públicos

¹² Texto obtido a partir da dissertação de mestrado: “O Ajuste Fiscal no Brasil: Impactos nas Finanças e Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e suas Implicações para a Ordem Federativa” Carvalho.2005.FJP.MG

e privados, em regime de contrato ou convênio, num sistema único e nacional, de acesso universal e igualitário, organizado de forma regionalizada e hierarquizada, sob o comando único em cada nível de governo, segundo as diretrizes da descentralização administrativa e operacional, do atendimento integral à saúde e da participação da comunidade visando ao controle social. Este modelo, portanto, extremamente complexo, envolve múltiplas variáveis e só se concretiza através do estabelecimento de relações interinstitucionais, interníveis de governo e interserviços. A descentralização associada à diretriz da gestão única resulta em três arranjos formais para o sistema de saúde: os sistemas municipais, estaduais e o nacional. No entanto, a integralidade e a hierarquização induzem à formação de outros subsistemas, como consequência da negociação intergestores. Admitindo múltiplos partícipes, estes arranjos são frutos de acordos políticos e do desenvolvimento de instrumentos técnico-operacionais necessários à manutenção da unidade do sistema (VIANA, 2002).

A Lei Orgânica da Saúde, promulgada no início da década de 90, aliada a outras normas e portarias emitidas pelo Ministério da Saúde – as Normas Operadoras Básicas (NOBs) – possibilitaram a implantação do SUS e representam os instrumentos de regulamentação do sistema. Esses instrumentos definem a forma de transferência de recursos entre as instâncias de governo e as modalidades de pagamentos de serviços de saúde, além de apresentar as diretrizes para o processo de descentralização e a construção de uma rede de serviços que opere com racionalidade sistêmica.

É evidente que o SUS, por se tratar de uma proposta fortemente descentralizadora, exige um pacto federativo cooperativo, haja vista que o setor de saúde é permeado por relações intergovernamentais marcadas por conflitos e discussões sobre recursos, centralização excessiva, fragmentação institucional, capacidade reguladora assentada em bases frágeis e a quase inexistente participação social.

A escassez de recursos para o setor contribui para a manutenção das desigualdades de representação e poder e podem intensificar o foco predatório nas relações entre os entes da Federação nas políticas sociais. Apesar disso, a política de saúde, por meio de seus instrumentos, buscou superar contradições e conflitos inerentes às relações intergovernamentais geradas em um quadro de federalismo competitivo e predatório (VIANA, 2002).

No Brasil, o financiamento e a formulação da política nacional de saúde, bem como a coordenação dessas políticas, cabem à União. Isto significa que o Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, tem autoridade para tomar as decisões mais

importantes relativas à política setorial. As políticas locais dependem fortemente das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde para sua implementação.

Sob o aspecto da cooperação, figuram as comissões Intergestoras Tripartite (federal, estadual e municipal) e Bipartite (estadual e municipal), de caráter mais especializado e restrito. Essas comissões foram criadas pelo Conselho Nacional de Saúde sob influência dos gestores estaduais e municipais de saúde e em função da condução centralizada do Ministério da Saúde na regulamentação dos procedimentos relativos à descentralização. Elas objetivavam, também, a criação de um canal de interlocução dos gestores junto ao Ministério da Saúde que permitisse interferir na definição da normatização do processo de descentralização no sistema de saúde (MIRANDA, 2003).

A Comissão Tripartite, instituída por portaria ministerial e subordinada ao CNS, tinha como funções: a) desenvolver a integração intergovernamental; b) gerenciar a descentralização do SUS; c) assistir o Ministério da Saúde; e d) discutir e elaborar propostas de operacionalização e implantação do SUS.

Já as Comissões Bipartites, paritárias e orientadas para a constituição do consenso, visavam a operar a negociação e a pactuação entre os gestores municipais e o gestor estadual na organização do sistema de saúde no território estadual, e suas decisões servem de suporte para o processo de pactuação nacional, ao mesmo tempo em que estão condicionadas pelas decisões emanadas da Comissão Tripartite.

A arquitetura tripartite buscava estabelecer equilíbrio nas relações intergovernamentais, entretanto, não logrou o êxito esperado, em função da persistência da assimetria de recursos e prerrogativas de poder, inclusive simbólico, com preponderância do domínio da esfera federal de governo, que controla a maior parte dos recursos políticos, técnicos e administrativos.

Segundo Miranda (2003), as Comissões Tripartites podem ser consideradas uma inovação política e tecnológica de concertação federativa, de modulação e regulação para o processo de desconcentração e delegação intergovernamental das políticas setoriais de saúde, para a produção de consensos normativos pautados por demandas sistêmicas; essa inovação, entretanto, foi apoiada em frágil regulamentação legal (Portaria Ministerial).

Segundo Guimarães (2004), a transição para o SUS foi marcada, sobretudo, por descontinuidade na definição das funções de coordenação, o que acabou por acentuar os processos de competição entre as esferas de governo. Em decorrência disso, no avanço da descentralização predominaram capacidades de gestão local em relação às possibilidades de melhoria de atributos do sistema como um todo.

Entretanto, destaca-se que o SUS foi implementado diante de um cenário de crises econômicas e contenção de gastos públicos, com a predominância da municipalização, que agravou a fragmentação e o isolamento das ações e serviços de saúde, dificultando a integração do sistema e a integralidade do atendimento e contribuindo, assim, para que as situações de competição entre as esferas de governo prevalecessem sobre as de cooperação.

Vale ressaltar que as relações intergovernamentais, no que diz respeito ao financiamento, à administração e à política, devem ser cooperativas e permitir a solução de conflitos, dada a desigualdade de sua distribuição no território nacional e uma vez que o acesso aos serviços atende a estes mesmos acordos.

A Emenda Constitucional nº 29/2000

A Emenda Constitucional nº 29/2000 buscou promover, a exemplo do que foi contemplado na Constituição para a área de educação, a vinculação de recursos ao setor. A partir desta medida, a descentralização dos serviços de saúde poderá tomar novos rumos, pois trata-se de um instrumento de cooperação entre as esferas de governo que poderá contribuir para a redução das desigualdades existentes no país, uma vez que assegura fontes estáveis de recursos para o setor.

Durante as décadas de 70 e 80, diversas medidas foram implantadas no sentido de atender às crescentes demandas por ampliação dos serviços na área de saúde. O contexto favorecia a existência de competências concorrentes, o que originava redes paralelas de serviços. Além disso, críticas também se dirigiam à ausência de planejamento e políticas coordenadas de saúde. Em 1988, com a nova Constituição, consolida-se o Sistema Único de Saúde – SUS, fundamentado pelos princípios de universalização do acesso, descentralização na execução e participação da comunidade. O processo de descentralização do sistema, imposto pela Constituição, não foi, porém, completo, pois não fixou nenhum parâmetro de forma a garantir um valor mínimo de

cobertura das necessidades para o setor, pelos estados e municípios. A Constituição apenas define, no art. 30, inciso VII, que ao município seria atribuída a responsabilidade de prestar serviços de saúde à população, e aos estados e à União, a cooperação técnica e financeira para o exercício dessas ações. Os recursos do Governo Federal destinados ao financiamento da saúde, no final da década de 80, representavam quase 80%, configurando elevada dependência dos recursos desta esfera de governo para o sistema.

Na primeira metade da década de 1990, o Governo Federal continuava responsável por cerca de 70% dos recursos financeiros destinados à saúde. A partir de 1993, medidas como a definição da exclusividade das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários no financiamento dos gastos previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), aliada à competição do Ministério da Previdência pelas demais contribuições sociais, colocaram a necessidade de adoção de medidas que pudessem garantir fontes estáveis de recursos para o financiamento público da saúde, de forma a preservar a manutenção do sistema, que é baseado no financiamento público e na cobertura universal.

Medidas de caráter provisório foram adotadas buscando superar as dificuldades enfrentadas para o financiamento do setor, dentre as quais destacam-se a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), em 1994, substituído posteriormente pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e os empréstimos que foram obtidos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Por se tratarem de medidas provisórias e limitadas surgiram, paralelamente, propostas de emendas à Constituição Federal (PECs), com a intenção de garantir tais recursos, sendo uma delas finalmente aprovada pelo Senado Federal em 13 de setembro de 2000. Trata-se da Emenda Constitucional nº 29/00.

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, modificou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição da República e acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (ADCT). Igualmente, obrigou os entes federados a aplicarem um montante mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, com o objetivo de assegurar fontes estáveis de recursos e contribuir na superação de um quadro de dificuldades enfrentadas para o financiamento da área.

A principal mudança advinda da promulgação dessa emenda consistiu no estabelecimento da vinculação de um percentual das receitas orçamentárias dos diversos

entes da Federação para aplicação nas ações e serviços de saúde. Cada nível de governo, contudo, recebeu tratamento diferenciado neste financiamento.

A União deveria destinar, no ano de 2000, um mínimo de 5% a mais do montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde do ano de 1999. Nos quatro anos seguintes, a aplicação mínima considerou o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Aqui, é importante dizer que a definição da receita federal a ser vinculada, bem como o percentual de incidência sobre a mesma a ser considerado, foi remetido à Lei Complementar, de acordo com previsão na Emenda. Ressalta-se, também, que no caso da União, receitas que apresentam crescimento mais favorável que o PIB ficaram de fora, segundo Oliveira (2003: 247):

Desvinculou-se, na prática – pelo menos enquanto essa matéria não for apreciada e votada no Congresso – contribuições que têm apresentado crescimento bem mais favorável do que o apresentado pelo PIB – caso da Cofins, CPMF etc.- de compromissos com o financiamento da saúde (OLIVEIRA, 2003:247).

Nos estados e municípios, por sua vez, os percentuais de aplicação consistiram nos valores de 12% e 15%, respectivamente, segundo a Tabela 3.2. A base vinculável estabelecida foi a receita de impostos e transferências recebidas, deduzindo, nos estados, a parcela a ser transferida aos municípios.

Tabela 3.2 – Percentuais a serem aplicados por estados e municípios

Emenda Constitucional nº 29/2000

Brasil

Período: 2000 / 2004

Exercício	2000	2001	2002	2003	2004
Estados	7%	8%	9%	10%	12%
Municípios	7%	8,60%	10,20%	11,80%	15%

Fonte: Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003 – Terceira diretiz.

Outra importante mudança se refere ao caráter gradual da Emenda, na medida em que se estabeleceu um prazo de cinco anos para que fossem atingidos percentuais de aplicação de recursos na área, conforme tabela acima. Nesse sentido, tais percentuais

devem ser aumentados a cada ano, como forma de viabilizar a efetiva aplicação de recursos por parte dos governos infranacionais. Os estados que destinaram recursos inferiores a 12% da base vinculável, no primeiro ano, devem aumentar a aplicação, gradualmente, até o quinto ano após a sua aprovação, reduzindo-se essa diferença à razão de, pelo menos, 1/5 ao ano. Para os municípios, há mudança apenas no percentual aplicado no primeiro ano, de 15%. Ademais, destaca-se o mínimo legal de 7% de aplicação no ano de 2000, o que certamente dificulta o financiamento por parte dos governos que aplicaram percentuais menores do que o determinado.

A terceira principal mudança foi a flexibilização obtida pelo texto constitucional. A cada cinco anos devem ser reavaliados os percentuais de aplicação dos governos, bem como os critérios de rateio dos recursos do Governo Federal destinados aos estados e municípios e dos recursos estaduais destinados aos governos municipais. Assim, pretende-se reduzir progressivamente as disparidades regionais.

Cabe registrar que a EC/29 sofreu duras críticas quando de sua aprovação. Elas consistiram, sobretudo, na perda de flexibilidade orçamentária – pelo maior engessamento produzido pela vinculação de receitas e despesas – e na difícil situação financeira dos governos, que podem ver seu estado agravado pela aplicação legal. Embora as censuras façam sentido, Faveret (2001) chama a atenção para os benefícios dessa aprovação.

No tocante ao engessamento orçamentário, Faveret alega que, em situações de crise fiscal prolongada e de necessidade de obtenção de superávits primários para equilibrar as contas públicas, os recursos não vinculados sofrem grandes ameaças de cortes. Deste modo, não há razão para não se vincular recursos de saúde, dada a importância de seus serviços à população e à melhoria nas suas condições de vida, além do fato de já existir um engessamento garantido pelas demais vinculações. Ademais, a autora transcreve palavras de José Serra, ministro da saúde na ocasião, como forma de ratificar seu posicionamento: “[...] onde pululam dezenas de vinculações, as despesas com saúde pública passam a ser sempre as principais candidatas a sofrer cortes. Um grande e fofo colchão amortecedor para as crises fiscais [...]” (*apud* Faveret, 2001:8).

A respeito da penosa situação financeira dos governos, Favaret (2001) enumera algumas condições capazes de melhorar o quadro existente, como a possibilidade de maior arrecadação, advinda de uma perspectiva de crescimento do país, os resultados do ajuste fiscal de alguns governos e os ganhos nas contas públicas devido à LRF. Além disso, lembra o caráter gradual da Emenda, além da revisão dos percentuais a cada cinco anos, como forma de viabilizar as aplicações.

De outro modo, a Portaria nº 2047, de 5 de novembro de 2002, estabeleceu diretrizes operacionais para a aplicação da EC/29. Dessa maneira, incluiu algumas receitas na base de cálculo para a definição do percentual constitucional das ações de saúde: receitas de dívida ativa tributária de impostos, correção monetária, juros de mora, multas e as decorrentes de transferências da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Alterou, ainda, algumas disposições referentes aos recursos mínimos a serem aplicados nessas ações. Os estados, especificamente, que aplicaram percentual inferior a 7% em 2000, como é o caso de Minas Gerais, devem ter somado, inclusive a partir de 2001, a razão de 1 ponto ao percentual aplicado no exercício anterior, respeitando o mínimo de 7% em 2000, até 2003, inclusive. Além disso, registra que o descumprimento dos percentuais aplicados não reduz o percentual mínimo a ser aplicado no exercício seguinte, calculado conforme mencionado acima.

Por outro lado, dispõe que os recursos aplicados por cada ente serão calculados pela soma das despesas liquidadas com essas ações, relacionadas às respectivas fontes de recursos. Para os estados e municípios, devem ser deduzidos, do total das despesas liquidadas, os gastos financiados com receitas oriundas de transferências intergovernamentais no âmbito do SUS. As despesas de exercícios anteriores não devem integrar o cálculo do valor aplicado em ações de saúde.

Ademais, a Portaria enumera, em seu artigo 7º, as despesas a serem consideradas como ações e serviços públicos de saúde, para efeitos do cálculo do percentual de aplicação. As mesmas se relacionam à promoção, proteção, recuperação e reabilitação de saúde. De outro modo, o artigo 8º enumera as despesas que não devem ser aí incluídas: pagamento de aposentadorias e pensões; merenda escolar, ações de assistência social não vinculadas diretamente às ações de saúde; limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos; assistência à saúde que esteja em desacordo com o princípio da universalidade; preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos

órgãos públicos de meio ambiente ou entidades não-governamentais; saneamento básico, realizado com recursos de taxas ou tarifas e do Fundo de Erradicação da Pobreza; despesas de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito, da União, contratadas para aplicação nas ações de saúde; e despesas de saúde realizadas com receitas oriundas de contratação de operações de crédito, dos estados, Distrito Federal e municípios, no exercício em que ocorrerem.

Ganhos obtidos com a Emenda

Como mencionado, a Emenda Constitucional nº 29/2000 vincula recursos próprios da União, estados e municípios para a aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Nesse sentido, garante um mínimo de financiamento para a função, permite aos gestores um melhor planejamento nestas aplicações e promove uma maior responsabilidade financeira por parte dos governos nacionais.

Destarte, Resende e Oliveira afirmam:

[...] a EC da saúde parece representar um importante passo para fortalecer a capacidade de cobertura na oferta pública de seus serviços para a população, para torná-los mais previsíveis e para aprofundar – e aprimorar – o processo de descentralização dessa atividade, com o aumento da responsabilidade financeira dos entes subnacionais no seu financiamento (RESENDE & OLIVEIRA, 2003: 9).

Do mesmo modo, Serra *apud* Faveret ressalta:

[...] a vinculação passa a ser uma condição importante para que a saúde deixe de ser uma válvula de escape das crises [fiscais], condição em que, em certas ocasiões, como em 1991 e 1993, implicou aumentar as mortes de pessoas humildes devido à desassistência médica que decorreu de colapsos espetaculares de recursos do SUS (Sistema Único de Saúde). Isso para não mencionar os efeitos dos súbitos cortes orçamentários na ampliação da vulnerabilidade da população às doenças infecto-contagiosas, com péssimas conseqüências no médio e no longo prazos (SERRA *apud* FAVERET, 2001:8).

Ademais, a Emenda contribui para o avanço do processo de democratização do acesso às ações de saúde, por parte da população brasileira, ao permitir o fim de distintos percentuais até então aplicados pelos diversos governos nacionais.

A tabela 3.3. apresenta diferentes graus de esforço para o cumprimento da emenda por parte dos estados, dadas as grandes diferenças dos percentuais de seus recursos próprios aplicados em saúde. Observando os dados, constata-se que no ano de 2000, dez estados não atendiam ao limite estabelecido pela Emenda: Maranhão, Piauí, Paraíba, Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso. A situação mais favorável era da região Norte, onde todos os estados apresentavam percentuais acima de 7%. Os estados que mais demandariam esforço fiscal para se ajustarem à emenda eram Maranhão, Sergipe, Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso, cujos percentuais de aplicação efetiva estavam abaixo de 4%.

Tabela 3.3 - Governos dos Estados: Índices de Aplicação Recursos Próprios na Saúde e Índices Mínimos da EC 29/2000

UF	Índice Efetivo de Aplicação em 2000	Índice Mínimo de Aplicação da EC					Índice EC 2004 – Índice Aplicação 2000
		2000	2001	2002	2003	2004	
RO	7,84	7,00	8,67	10,90	11,12	12,00	4,16
AC	19,11	7,00	12,00	12,00	12,00	12,00	0,00
AM	17,96	7,00	12,00	12,00	12,00	12,00	0,00
RR	11,39	7,00	11,51	12,00	12,00	12,00	0,00
PA	7,77	7,00	8,62	9,46	10,31	12,00	4,23
AP	12,36	7,00	12,00	12,00	12,00	12,00	0,00
TO	8,12	7,00	8,90	11,20	11,96	12,00	3,88
MA	1,52	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	10,48
PI	5,03	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	6,97
CE	9,69	7,00	10,15	10,61	11,08	12,00	2,39
RN	12,94	7,00	12,00	12,00	12,00	12,00	0,00
PB	4,41	7,00	8,00	11,37	12,00	12,00	7,59
PE	8,13	7,00	8,90	11,72	12,00	12,00	3,87
AL	6,88	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	5,12
SE	3,34	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	8,66
BA	8,32	7,00	9,06	9,79	10,53	12,00	3,68
MG	3,74	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	8,26
ES	10,37	7,00	10,70	11,02	11,35	12,00	1,63
RJ	5,41	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	6,59
SP	7,80	7,00	8,64	9,74	10,58	12,00	4,20
PR	2,40	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	9,60
SC	8,77	7,00	9,41	10,06	10,71	12,00	3,23
RS	6,60	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	5,40

UF	Índice Efetivo de Aplicação em 2000	Índice Mínimo de Aplicação da EC					Índice EC 2004 – Índice Aplicação 2000
		2000	2001	2002	2003	2004	
MS	4,15	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	7,85
MT	2,33	7,00	8,00	9,00	10,00	12,00	9,67
GO	9,72	7,00	10,17	10,63	11,09	12,00	2,28
DF	9,83	7,00	10,27	10,70	11,13	12,00	2,17

Fonte: SIOPS/MS

Em relação aos impactos gerados pela emenda sobre o gasto público com saúde, no período de 1999 a 2002, os resultados são significativos (tabela 3.4). As despesas com saúde, no conjunto das três esferas de governo, aumentaram em 25,8%, em termos reais, no período de 1999 a 2002, ampliando sua participação no PIB neste período, que passou de 3,08% para 3,54%, de acordo com o levantamento de dados realizado pelo SIOPS/MS. Em relação a 2003, os resultados são parciais e já se apresentaram expressivos, devendo ainda ser acrescidos de outros ganhos adicionais de recursos para o financiamento da saúde, o que os tornarão melhores ainda, confirmando que o objetivo principal da emenda – o de ampliar e tornar mais estáveis suas fontes de financiamento – tem sido alcançado (OLIVEIRA, 2003).

Tabela 3.4 - Evolução das Despesas com Saúde das Três Esferas de Governo 1999-2003 (em R\$ milhões de 2003)¹

ANO	Governo Federal*		Estados**		Municípios***		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
1999	26.113	1,88	7.348	0,53	9.171	0,66	42.632	3,08
2000	27.051	1,85	8.392	0,57	9.766	0,67	45.209	3,09
2001	27.960	1,87	10.266	0,69	11.515	0,77	49.741	3,33
2002	28.377	1,87	11.784	0,78	13.476	0,89	53.637	3,54
2003-est.	27.782	1,78	14.424	0,92	14.404	0,92	56.610	3,62
Varição (%)								
2002/1999	8,7		60,3		46,9		25,8	
2003/1999	6,4		96,2		57,1		32,8	

Fonte: SIOPS/MS/

Notas: ¹Deflacionados pelo índice médio do IPCA/IBGE

* – Despesas Empenhadas com ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) pelo Ministério da Saúde, excluídas as despesas com Dívida, Inativos e aquelas financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Para 2003, o valor orçado;

** – Para 1999-2000, dados coletados dos balanços estaduais pela equipe do SIOPS/MS. Para 2001-2002, dados fornecidos por 18 governos estaduais ao SIOPS/MS, no primeiro ano e 16 no segundo. Para os que não transmitiram as informações (9 em 2001 e 11 em 2002), os dados foram coletados nos balanços estaduais pela equipe do SIOPS. Para a estimativa de 2003 foram aplicados os percentuais mínimos previstos pela EC 29, mantendo-se os percentuais aplicados pelos estados que, em 2002, atingiram valores superiores ao estabelecido pela EC. As receitas dos estados foram estimadas para 2003 através da correção do valor obtido no ano anterior pela variação nominal do PIB.

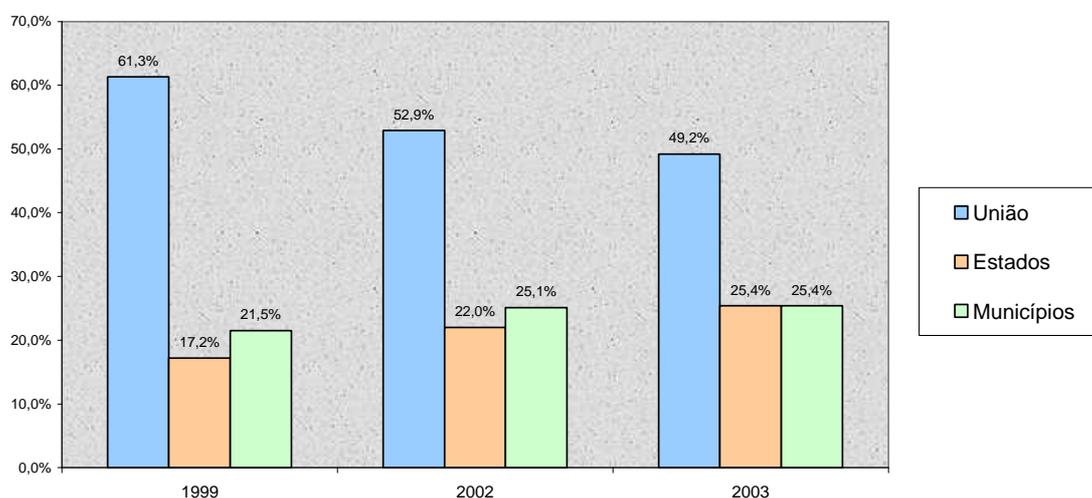
*** – Para 2000-2002, valores estimados com base em informações transmitidas ao SIOPS por 3.695 municípios em 2000, 4.849 em 2001 e 4.797 em 2002, que foram expandidas para todo o universo de municípios, utilizando-se os valores por habitante, separados por unidade da federação e por oito faixas populacionais. Para 2003, a estimativa foi feita, aplicando-se os percentuais mínimos previstos na EC 29, e as receitas municipais através da correção do valor obtido no ano anterior pela variação nominal do PIB.

A entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 29/2000 abriu perspectivas favoráveis ao avanço do processo de democratização do acesso às ações e aos serviços de saúde para a população brasileira. Observa-se grande esforço na geração de resultados adicionais por parte da federação, conforme gráfico 3.1. Dos recursos adicionais que foram absorvidos pelo sistema, no montante de R\$ 11 bilhões, para o período de 1999 a 2002, apenas 20,06 % coube à União, sendo o restante resultado do aumento da participação dos estados e municípios, que foi de 40,3% e 39,1% respectivamente. Em 2003, a perspectiva é de um aumento de 25,6% na contribuição pelos estados que atingem o percentual de 50,6%, com redução da destinação de recursos pela União, 12% e pelos municípios, 37,4%.

Gráfico 3.1 - Contribuição das Esferas de Governo na Geração de Recursos para a Saúde

Em relação ao financiamento global do setor, no exercício de 1999 a União respondia por 61,3%, enquanto os estados contribuíram com 17,2% e os municípios com 21,5%. Já em 2002, a participação da União caiu para 52,0%, a dos estados aumentou para 22,0% e a dos municípios para 25,1%, indicando avanço no processo de descentralização dos encargos dessa área. A estimativa para 2003 é a de que esses percentuais atinjam 49,2% na União e 25,4% tanto nos estados quanto nos municípios; estes últimos ultrapassam, pela primeira vez, a contribuição financeira relativa da União, conforme mostra o gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 - Percentual no Financiamento Global por Esfera de Governo



3.3. Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 trouxe a Assistência Social incluída no âmbito da Seguridade Social e foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em dezembro de 1993. De acordo com a LOAS, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. É uma política de Seguridade Social não contributiva, que provê o mínimo social, realizada através de um conjunto integrado da iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

As ações de Assistência Social devem ser organizadas em um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência

social. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas na LOAS, devem fixar suas respectivas Políticas de Assistência Sociais. A Assistência Social deve integrar-se às políticas setoriais, de forma a garantir os mínimos sociais, provendo condições para atender às contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. As ações das três esferas de governo devem ser realizadas de forma articulada, cabendo ao Governo Federal a coordenação e normas gerais, enquanto às esferas subnacionais cabe a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas (MDS, 2004).

Tabela 3.5 - Competências dos Níveis de Governo na Assistência Social

Antes de 1988	Constituição de 1988	Normas e políticas atuais
– Competências comuns	– Descentralização	– Políticas federais ativas de descentralização
– Centralização decisória e financeira no Governo Federal	– Competências comuns	– Lei Federal (LOAS) define as exigências para a transferência completa da assistência social para os municípios e para transferência de recursos.
– Estados e municípios possuem sistemas próprios	– Governo Federal define normas e coordena ações. Estados, municípios e organizações assistenciais executam os programas	– Novas políticas de transferências, com ação direta entre o Governo Federal e indivíduos. Re-centralização.
– Execução por meio de organizações assistenciais não governamentais	– Participação da sociedade em conselhos – Financiamento: FPAS (Fundo da Previdência, Assistência e Saúde) sob controle federal.	

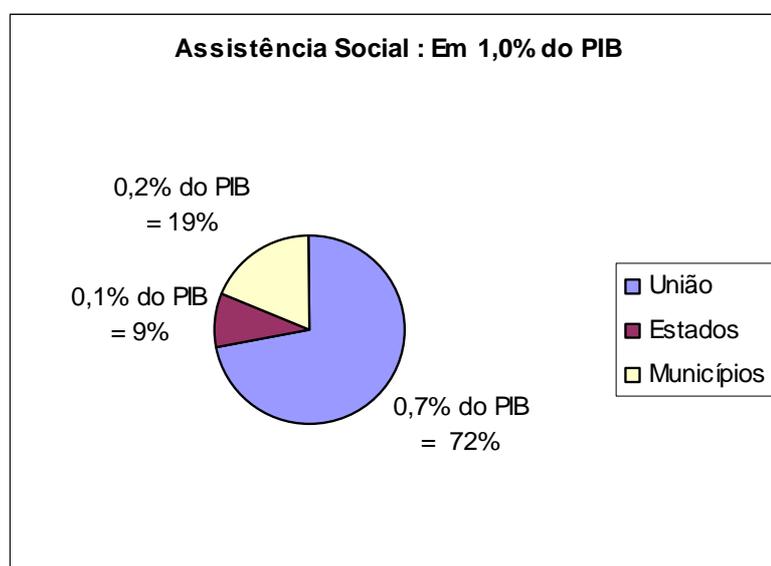
Fonte:

Baseado em Almeida (2001).

O recurso destinado à Assistência Social, que tem como principais funções o pagamento do seguro desemprego, renda mensal vitalícia e o Bolsa Família,

correspondeu a 1% do PIB em 2004. A divisão federativa da Assistência foge do padrão dos demais gastos sociais e aproxima-se do caso da previdência, refletindo a opção por gastos crescentes nos programas de transferência de renda: é expressiva a concentração no Governo central, enquanto os municípios pesam muito mais do que os estados, como pode ser visualizado no gráfico abaixo. Os repasses destinados à Assistência Social representam 9% do gasto federal nessa função. Esse valor representa, para estados e municípios, o equivalente a 10% e 26%, respectivamente, dos gastos com Assistência Social.

Gráfico 3.3 – Assistência Social



Fonte: Afonso (2006)

Os governos federal e estadual eram considerados, no âmbito da Assistência Social, quase exclusivamente repassadores de recursos para os municípios, os quais possuíam poder de decisão e relacionamentos mais diretos com organismos não-governamentais prestadores de serviços. Por outro lado, a partir da década de 1990, surgiu uma nova geração de políticas sociais. Estes novos programas passaram a focalizar a transferência direta de renda. Inicialmente, surgiram como ações de governos locais, em algumas cidades médias e capitais de estados. A partir de 1998, o Governo Federal criou seis diferentes programas de transferência de renda, centralizados ele próprio, apesar de serem responsabilidades de diferentes ministérios. Com esse novo direcionamento, os estados também criam programas assistenciais de transferência direta aos indivíduos.

A partir de então, houve uma ruptura no modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social. Pode-se dizer que existe um retorno à centralização da prestação dos benefícios sociais. O combate à pobreza extrema foi usado como justificativa para essa centralização, pelo Governo Federal, evitando o uso inadequado dos programas pelas elites locais. Entretanto, o retorno à centralização, com o pagamento dos benefícios diretamente aos indivíduos, relegou os governos subnacionais a um papel secundário (ALMEIDA, 2005).

Os programas de transferência de renda direta aos indivíduos tiveram início na década de 1970 com a criação do PIS/PASEP, que, através de um sistema de poupança compulsória, contemplava os trabalhadores do mercado formal de baixa renda com o abono de um salário mínimo anual. A partir da CF/1988, esse programa teve um redirecionamento, mas continuou contemplando da mesma forma as pessoas cadastradas até então. Os recursos passaram a custear o seguro desemprego e programas de formação e treinamento de mão-de-obra.

O Governo Federal iniciou novos programas, a partir da metade da década de 1990, para atingir diferentes áreas sociais, com foco nas crianças mais pobres. Ele concedeu um auxílio financeiro desde a gestação até a idade escolar. Como exemplo, podemos citar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que tinha o objetivo de manter a criança na escola; o Bolsa Escola, que atendia a um número maior de crianças carentes; o Bolsa Amamentação, que beneficiava as gestantes; e o Bolsa Alimentação, que depois foi rebatizado como Fome Zero. Os benefícios passaram a ser recebidos pelas mães, com regularidade e diretamente, através da rede bancária. Em contrapartida, as crianças deveriam ser mantidas na escola e com os cartões de vacina atualizados. Os governos subnacionais participam do processo selecionando, cadastrando as famílias e monitorando o cumprimento das contrapartidas (AFONSO, 2006).

Com a regulamentação do capítulo da seguridade social da Constituição Federal, a previdência passou a pagar a renda mensal vitalícia e prestação continuada no valor de um salário mínimo aos idosos com mais de 65 anos e deficientes físicos desprovidos de outra fonte de renda. Criou-se também o auxílio-gás, para as famílias carentes, com o intuito de compensar a retirada do subsídio cruzado. Foi implantada, também, dentro do sistema previdenciário, a aposentadoria rural, que tem um caráter de assistência social, na medida em que agrega enorme contingente de trabalhadores,

especialmente nas regiões mais pobres, que se tornaram beneficiários sem a necessidade de comprovar o recolhimento previdenciário.

Esses programas sociais eram coordenados por vários ministérios que, quando necessário, firmavam convênios com os governos subnacionais. O programa Alvorada foi uma tentativa de coordenação nas áreas com menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). A partir de 2003, o novo Governo Federal unificou os programas de transferência de renda, Bolsa Escola, Amamentação e Alimentação, Vale Gás e PET, no programa denominado Bolsa Família, estabelecendo assim, um cadastro único social.

O Bolsa Família é administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento e seleção dos beneficiários no sistema eletrônico gerenciado pelo Governo Federal. O pagamento é mensal e efetuado pela rede bancária federal através de cartão magnético. A unificação dos seis maiores programas de transferência no Bolsa Família mostra a opção da nova gestão do Governo Federal, que tomou posse em 2003, pela permanência de um modelo centralizado na área das políticas de transferência direta de renda. Segundo Almeida (2005;38), pode afirmar-se que “enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal”.

Tabela 3.6 - Evolução dos Programas de Transferência de Renda no Governo Federal (julho de 2005)

Ano de implantação	Programa	Beneficiários 2005
1996	Benefício de Prestação Continuada	2,4 milhões de beneficiários
1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	930 mil crianças
1999	Programa Agente Jovem	63 mil adolescentes
2001	Programa Bolsa Escola	2,3 milhões de famílias
2001	Programa Bolsa Alimentação	36 mil famílias
2002	Auxílio-Gás	4,3 milhões de famílias
2003	Cartão Alimentação	99 mil famílias
2003	Bolsa Família	7,3 milhões de famílias

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Extraído de Afonso (2006).

Tabela 3.7 - % De Atendimento Bolsa Família nas Regiões em Relação às Famílias**Carentes**

Ref.: Julho/2005

Região Administrativa	Estimativa de Famílias Pobres (1)	% Part. por Região	Famílias Atendidas pelo Bolsa Família	% Part. por Região	% Atendimento x Famílias Pobres
Centro Oeste	668.456	6,0%	346.389	4,7%	51,8%
Nordeste	5.259.839	46,9%	3.632.196	49,6%	69,1%
Norte	1.134.478	10,1%	588.314	8,0%	51,9%
Sudeste	3.045.159	27,2%	1.958.232	26,8%	64,3%
Sul	1.098.279	9,8%	794.589	10,9%	72,3%
Total Brasil	11.206.211	100,0%	7.319.720	100,0%	65,3%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**Nota:** (1) PNAD 2001

Já existem estudos que ressaltam a importância das transferências para a redução da pobreza e desigualdade, principalmente para as cidades mais pobres do país, onde esses benefícios chegam a ser maiores do que os repasses federais para o governo municipal¹³ Entretanto, existem ainda muitas críticas, no sentido de que seriam necessárias outras ações que permitissem aos beneficiários sair de programas assistenciais e terem acesso a emprego e renda, reduzindo-se no longo prazo a necessidade dessas transferências. Existe uma falta de integração entre os programas de Assistência Social e demais políticas públicas sociais, bem como com as políticas de desenvolvimento regional ou local, que permita enfrentar essa questão estrutural e que possa, no médio e longo prazo, através da melhoria do bem-estar social e do crescimento econômico, dispensar o pagamento dos benefícios assistenciais.

3.4. Estudos de caso

A aplicação de recursos em áreas sociais constitui um dos maiores desafios a ser vencido pelas administrações públicas estaduais. Diante do quadro crítico de suas

¹³ Rocha, Sonia (2004). "Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda", mimeo, Rio de Janeiro, FGV.

Lavinhas, Lena (1998). "Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras", - Texto para Discussão n.596. Rio de Janeiro, IPEA.

finanças, resta saber em que medida os ajustes adotados pelos estados e também pelo Governo Federal, de forma a corrigir os seus desequilíbrios, não têm sacrificado novos investimentos em áreas sociais.

Para um melhor entendimento de algumas mudanças provocadas nas relações dos governos estaduais no fornecimento de serviços à sociedade, serão abordados alguns estudos de caso, nos quais observam-se algumas semelhanças e particularidades dos efeitos em cada estado. Esses estudos serão apresentados de forma individualizada, sem preocupação com a abordagem dos outros estados, ou seja, serão apresentados os temas mais importantes para cada unidade. A abordagem e os temas apresentados em um caso específico, portanto, não serão obrigatoriamente tratados em outro.

Caso 1: Paraná

No Paraná, a trajetória de políticas setoriais de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento revela graus diferenciados e padrões próprios de encaminhamento de políticas de descentralização.

Em relação à assistência social, sua estruturação sempre foi municipalizada, embora pouco coordenada por esta instância em razão da maior participação das instituições filantrópicas e da articulação destas diretamente com as instituições federais.

No setor de habitação, houve repasses de atribuições e responsabilidades da União para o governo estadual, em virtude da crise do Sistema Financeiro de Habitação e da extinção do BNH, que atuava como agente regulador do setor. Nesse caso, os esforços da política estadual constituem uma atividade residual do sistema financeiro que os orientava. Concentrando as atividades sob responsabilidade do estado, parte dos encargos foi dividida com os municípios que, além das atividades reguladoras (planos diretores, parcelamento do solo, código de edificações), passaram a atuar como uma espécie de agente financeiro, oferecendo terreno, mão-de-obra e parte da infra-estrutura para os programas habitacionais desenvolvidos em parceria com o estado. Nesse sentido, o setor continua fortemente centralizado no órgão estadual, Companhia de

Habitação do Paraná - Cohapar, que estabelece as metas, os padrões e as linhas de financiamento.

O setor de saneamento foi gerado no período de vigência do Plano Nacional de Saneamento – Planasa e do Sistema Financeiro de Saneamento, em que o BNH exercia as funções de agente regulador e controlador, cabendo às companhias estaduais a função de operadora de sistemas. Com a crise do Planasa e do BHN, os agentes federais perdem essa característica reguladora transferindo-a aos estados. No caso do Paraná, a Companhia Estadual de Saneamento – Sanepar concentrou as funções de reguladora e operadora.

Do ponto de vista financeiro, a Sanepar tem conseguido manter e desenvolver suas atividades independentemente do Tesouro estadual. Representa um caso típico de organização que centraliza atividades e funções em vez de ser apenas operadora. Os municípios, por sua vez, não participam de forma alguma de qualquer atividade ligada à sua condição de poder concedente. Limitam-se às negociações para implantação de redes, e essas normalmente são de iniciativa da Sanepar.

No período que antecede a nova Constituição, a definição do padrão de financiamento dos serviços encontrava-se centralizada no Ministério da Saúde, enquanto os agentes prestadores estavam subordinados às três instâncias de governo, distinguindo-se, também, pelo tipo de assistência. Os servidores da União e prestadores contratados ou conveniados dedicavam-se à medicina curativa, enquanto os do nível estadual e das prefeituras realizavam, predominantemente, a medicina preventiva.

Após a promulgação da Constituição, o padrão de financiamento do setor continuou centralizado no âmbito do Ministério da Saúde. No entanto, a estrutura de prestação de serviços sofreu significativa alteração. Os municípios passam a responder pela administração da rede de serviços, que se encontra integrada e homogeneizada quanto à assistência médica e o estado se prepara para assumir as funções de agente regulador e fiscalizador de suas áreas de atuação. As competências estão definidas, mas as instâncias superiores não se comprometem com os financiamentos necessários, potencializando situações de carências sociais nos municípios.

Na educação, podemos destacar três grandes momentos do processo de municipalização no Paraná antes do Fundef:

1. 1961-71 - demarcado pelas reformas nacionais de educação;

2. 1975-81 - projeto nacional e regional com financiamento internacional voltados à educação no meio rural; e
3. 1990-97 - Constituição de 1988.

O processo de municipalização da educação paranaense decorreu da necessidade de a estrutura administrativa do sistema de ensino se adequar às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61. Como consequência, o Estado do Paraná aprovou, em 1964, sua Lei do Sistema de Ensino, mantendo uma estrutura administrativa descentralizada, configurada na existência das Inspetorias de Ensino Regionais e Auxiliares. A partir daí ocorreu expansão da oferta de ensino municipal, tanto urbana quanto rural. Interessante notar que, em 1960, somente 30% da população paranaense localizava-se no meio urbano. Tais dados explicam, em parte, a configuração da rede mantida fortemente pela administração pública estadual.

Com a aprovação da Lei nº 5.692/71, que preconizava a municipalização do ensino de 1º grau, o incentivo à municipalização torna-se instrumento de negociação do governo estadual, que estabelece acordos e convênios com municípios, para implantar a reforma do ensino. Para tanto, o governo do estado do Paraná formulou um Plano de Reforma do Ensino (1973-76), definindo etapas a serem atingidas dentro de um prazo de cinco anos. O segundo momento do processo de municipalização do ensino no Paraná era direcionado a ações coordenadas nacional e/ou regionalmente, com vistas ao desenvolvimento econômico das regiões rurais, como estratégia de compensar os fatores determinantes do êxodo rural.

O Prórural (1981-86), projeto de iniciativa do governo estadual, contava com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para a revitalização do ensino rural. Previa a construção, equipamentos e manutenção de escolas consolidadas, fortalecimento dos órgãos municipais de educação, qualificação de professores leigos, aquisição de ônibus escolares.

Porém, devido aos movimentos migratórios para fora do estado, intenso nos anos 70, e das regiões rurais para as urbanas dentro do município ou entre municípios, predominante nos anos 80, aliados ao ritmo de crescimento da população, mudou completamente o perfil do atendimento educacional municipal no Paraná, resultando pouco efetivos os projetos nacionais e locais voltados à compensação dos efeitos dos processos transformadores no meio rural.

O terceiro momento do processo de municipalização no Paraná inicia-se no período pós-ditadura militar (1987-94) e foi movido e promovido exclusivamente pela lógica financeiro-administrativa, pois a transferência das responsabilidades pela oferta de ensino fundamental para os municípios esteve associada à configuração deficitária crescente das contas da administração estadual, que chega a alcançar um déficit de balanço da ordem de 35% no ano de 1989 e, em decorrência, de alterações de ordem tributária encerradas na Constituição de 1988.

Analisando-se o comportamento das matrículas nos diferentes níveis de ensino e nas três esferas governamentais no período de 1987 a 1993, percebe-se que o nível pré-escolar apresenta uma sistemática redução na oferta de matrículas nas redes pública e privada. Na rede pública, observa-se uma retirada do Governo Federal a partir de 1991, e do estadual em 1993. A extinção de salas de pré-escola na rede estadual de ensino representou redução de 72,12% em relação à oferta de matrículas nos anos anteriores e, pelo comportamento das matrículas na rede municipal, não se verifica uma expansão que demonstre a absorção dessas vagas pelas escolas municipais.

A oferta de ensino de 1ª a 8ª série tem sido efetuada pelas esferas estadual e municipal, nas zonas rural e urbana. Na zona rural, evidencia-se uma participação predominante da rede municipal na oferta de matrículas, absorvendo, em média, 79,73% dos alunos matriculados no período de 1987-93. O ensino médio, cuja oferta estava concentrada na esfera estadual, apresentava relativa expansão, principalmente na zona urbana.

No que se refere ao ensino superior, o Paraná diferencia-se do quadro geral do país, onde predominam instituições privadas. A rede pública estadual de ensino superior é a maior do país, com 5 universidades e 11 faculdades em 1989, atendendo a 43,8% dos estudantes desse nível de ensino no Estado.

Os indicadores educacionais do Paraná, referentes a 1988, período que antecede o avanço da política de municipalização, possibilitam avaliar as condições de atendimento da rede pública de ensino, sendo o ensino de 1ª a 4ª série, na zona urbana, realizado prioritariamente por escolas estaduais (58,16%), enquanto as escolas municipais atendiam a 28,09% dos alunos. Já na zona rural, o atendimento majoritário era realizado por escolas municipais (85%), com uma pequena participação da rede estadual (13,78%).

No início dos anos 90, o governo do Paraná promoveu um mecanismo para ampliar o processo de municipalização das quatro primeiras séries do ensino fundamental – o Protocolo de Intenções –, estabelecendo a partilha de encargos entre o poder público estadual e o municipal e tendo como horizonte a universalização do ensino básico. O processo se deu através da celebração de termo de parceria entre o estado e os municípios, cuja adesão maior foi entre os municípios menores e mais dependentes das transferências estaduais, enquanto os grandes, com maior capacidade financeira, se negaram a assumir a responsabilidade, cabendo ao estado o atendimento de significativa demanda do ensino de 1ª a 4ª série.

A partir de 1992, foram definidas novas competências para o estado e municípios, por meio do Termo Cooperativo de Parceria Educacional. Nessas novas diretrizes, que passaram a reger o processo de municipalização, coube ao estado manter o custo dos professores incorporados pela rede municipal, ofertar cursos de orientação técnico-pedagógica, além da assistência financeira, mediante repasse de recursos, tendo como referencial o valor de bolsa do salário-educação, estabelecido pelo Ministério da Educação e, ainda, avaliar o desempenho qualitativo e quantitativo da ação dos municípios. Em contrapartida, os municípios deveriam aplicar os 25% da receita tributária para beneficiarem-se das demais vantagens da parceria e manterem o estado atualizado a respeito dos dados de receita, de matrículas e de pessoal absorvido pelas escolas. Do total, 83% dos municípios assumiram a rede de 1ª a 4ª série, sendo que os maiores municípios, em termos populacionais, como Londrina, Cascavel, Maringá, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa e Curitiba, que representavam 31,47% da população total, não aderiram ao Termo Cooperativo.

O desempenho da gestão municipal, visando à administração do ensino fundamental, prioritariamente às quatro séries iniciais, ao pré-escolar e à educação especial, pode ser aferido pela expansão das escolas municipais, pelo número de alunos matriculados no período de 1988-98. Os municípios incorporaram praticamente a totalidade dos alunos de 1ª a 4ª série da zona rural e 65% dos alunos da zona urbana. Em termos de disponibilidade dos estabelecimentos de ensino, confirma-se a divisão de responsabilidade: enquanto os municípios ofertavam escolas para os alunos da pré-escola, educação especial e 1ª a 4ª série, o estado concentrava cada vez mais a oferta para alunos de 5ª a 8ª série, evidenciando-se, desta forma, o papel desempenhado pelos

mecanismos de transferência das responsabilidades do poder público estadual para o municipal implantadas no Paraná até o ano de 1998.

Com o FUNDEF, o estado, que já havia transferido as responsabilidades aos municípios, no que tange à parte do ensino fundamental, séries iniciais, consegue recuperar os recursos que envia ao fundo, sem ter o ônus de administrar a metade do ensino fundamental no estado todo, que está sob o encargo dos municípios.

A queda do rendimento dos professores, tomando por base a análise do piso e do teto salarial da categoria, demonstra que o FUNDEF, no Paraná, pode ser considerado um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, mas que não tem provocado a valorização do magistério.

Já no âmbito estadual, o Fundo Rotativo, implantado em 1994, constituiu uma experiência inédita de descentralização de recursos para as escolas da rede estadual de ensino no Paraná. Instituído por lei, o Fundo repassava diretamente aos diretores das escolas recursos alocados na Secretaria da Educação/Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná (Fundepar), oriundos da cota estadual do salário educação, do Tesouro do Estado, de recursos próprios da Fundepar e outros. A aplicação destes prevê despesas com manutenção e investimentos, material de consumo, eventuais serviços de terceiros e despesas de capital, mediante autorização governamental.

Caso 2: Pernambuco

Pernambuco é um dos estados da Federação onde ocorre grande alternância no poder. Decorrente de uma elite política fracionada, essa peculiaridade pernambucana, representada nas inúmeras lideranças nacionais, facilitou o processo de descentralização. Tomando como exemplo a educação, o estado, paulatinamente, diminui sua participação no ensino fundamental, como podemos observar nas perdas com o FUNDEF (vide tabela 3.8).

Tabela 3.8 - Despesas em Valores Correntes

Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
Despesas	4.961	5.831	5.685	6.311	7.333
Despesas correntes	4.029	4.645	4.995	5.610	6.540
Pessoal e Encargos Sociais	2.185	2.450	2.596	2.898	3.370
Juros e Encargos da Dívida	231	263	283	264	278
Outras Despesas Correntes	744	892	949	1.123	1.305
Transf. aos Municípios	678	793	894	1.017	1.190
Perda com o FUNDEF	191	246	273	309	396
Despesas de Capital	932	1.186	690	701	793
Investimentos	595	800	353	323	329

Fonte: GCTE/SIAFEM

Essas perdas significam alunos transferidos do estado para os municípios.

Relativamente a ações intergovernamentais, vale lembrar alguns exemplos com resultados promissores:

ICMS - socioambiental

O estado de Pernambuco, em 2000, instituiu o ICMS-Socioambiental, através da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, que constitui um instrumento de interação entre as políticas fiscais, ambientais e sociais, e que se propõe a estimular os municípios a comprometerem-se com: a preservação das Unidades de Conservação (bens da natureza); o tratamento do lixo, através dos Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante, respectivamente, Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário; investimentos na área de Saúde, sobretudo na redução da mortalidade infantil; a aplicação de recursos na área de Educação, de modo a elevar o número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais; e, por fim, com a geração da receita própria. Dos 25% do ICMS transferidos para os municípios por lei estadual, 8% são condicionados a ações que estimulem o desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente. Desse percentual, 2,0% são destinados ao tratamento de resíduos sólidos, 1% a unidades de reservas ambientais, 2% à educação, 2% à saúde e 1% à receita própria *per capita*. Exemplo de cooperação intergovernamental, não-espontânea, O ICMS – Socioeconômico já apresenta resultados interessantes: 21

municípios pernambucanos estão estruturando aterros sanitários e 46 registraram áreas de preservação ambiental.

Programa “Governo nos Municípios”

Implantado em 1999, esse programa é responsável por descentralizar parte das ações da administração estadual, através da aproximação entre o poder central e os municípios, principalmente os mais distantes da capital. Contando com a participação de representantes dos poderes municipal, legislativo e judiciário, de sindicatos, de cooperativas, de ONGs e de agentes produtivos, foram elaborados, para 2000-2003, onze planos de ação regional, que contêm as propostas prioritárias para as regiões de desenvolvimento demarcadas pela gestão do programa. Totalizando 414 ações, das quais 90% se encontram concluídas ou em execução, o “Governo nos Municípios” mobilizou, no período citado, R\$ 629 milhões.

Projeto Construção de Cisternas e Capacitação para Convivência com o semi-árido

Destinado à população rural de baixa renda que sofre com os efeitos das secas prolongadas, foi implementado, através de convênios celebrados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os governos estaduais, e apoiado pela Articulação no Semi-Árido (ASA) e pela Federação Brasileira dos Bancos (FEBRAPAN). Todas as doações feitas para o Fome Zero nas contas bancárias da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil são revertidas para a construção de cisternas. Aparentemente pequeno, mas com repercussão na microeconomia da citada região, esse projeto poderá auxiliar na solução de acesso a recursos hídricos às famílias que vivem no semi-árido nordestino.

Tabela 3.9 - Projeto Construção de Cisternas Recursos a serem investidos - 2004

Estado	Cisternas a construir (nº)	MDS (R\$mil)	Estados (R\$mil)	Total (R\$mil)
Bahia	3.900	4.142	2.499	6.641
Paraíba	3.000	3.150	315	3.465
Pernambuco	2.853	3.000	749	3.749
Piauí	3.500	3.666	407	4.073
Rio Grande do Norte	1.000	1.090	122	1.212
Total	14.253	15.048	4.092	19.140

Fonte: MDS/Fome Zero

Por último, existe a necessidade de promover ações no sentido de evitar o crescimento desordenado de certas regiões beneficiadas por altos investimentos, a exemplo do município de Ipojuca, onde grandes projetos, a exemplo do SUAPE (refinaria, estaleiro e pólo de poliéster) aumentarão as demandas por habitação, estradas e serviços de educação, saúde, saneamento e transporte. Neste sentido, uma ação coletiva poderá fazer dessas regiões grandes laboratórios de política pública voltada às questões sociais.

Caso 3: Minas Gerais

Analisando o processo educacional de Minas Gerais, do ponto de vista do acesso ao sistema escolar, observa-se uma melhoria significativa no quadro de ensino fundamental no início da década de 90, antes da implementação do Fundef.

Minas foi pioneira em propor e implementar, na década de 90, uma reforma educativa integrada e consistente, com foco gerencial, diferentemente da tradicional ênfase na ação pedagógica. Princípios como o da autonomia escolar e da promoção e gerenciamento da qualidade formam a base dessa reforma, que também foi acompanhada de mudanças estruturais: a) nas relações entre secretarias, escolas e comunidades; b) de aumento considerável de recursos financeiros para o funcionamento das escolas e; c) do salário de professores e dirigentes.

Dados de 1991 revelaram que a porcentagem média de crianças de 7 a 14 anos fora das escolas, nos municípios de Minas Gerais era da ordem de 21,7%, variando de 2,1% a 58,7% . Em 1996, antes da vigência do Fundo, os dados do IBGE apresentaram uma situação bem mais favorável em relação à média de crianças que não freqüentavam a escola, com redução da porcentagem, girando à época em torno de 10%, variando de menos de 1% a 27,5%, o que demonstra uma expansão considerável do acesso ao ensino fundamental no Estado. Entretanto, sob o aspecto da equidade, manteve-se certo padrão de desigualdade no acesso à educação. (Costa, 2005).

Do ponto de vista da municipalização, as iniciativas governamentais (discurso oficial de todos os governos da década de 90 e a introdução do Fundef) não se constituíram em uma política consistente, continuada e efetiva, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Tabela 3.10**Evolução da Matrícula Estadual e Municipal**

ANO	Matrícula Estado	%	Matrícula Municípios	%	Matrícula Pública
1972	1.547.501	73,0%	570.980	27,0%	2.118.481
1982	1.928.902	77,0%	571.686	23,0%	2.500.588
1992	2.384.710	77,5%	689.754	24,5%	3.074.464
1997 (1)	2.556.432	73,7%	912.407	26,3%	3.468.839
1998	2.161.575	59,1%	1.495.883	40,9%	3.657.458
(1999 1)	2.062.693	57,8%	1.505.666	42,2%	3.568.359
2000	1.916.245	55,9%	1.507.484	44,1%	3.423.819
2001	1.823.037	54,8%	1.495.115	45,2%	3.321.152
2002 (1)	1.810.226	54,9%	1.487.744	45,1%	3.297.970

Fonte: MEC/INEP - Estatísticas da Educação Básica

Nota: (1) fonte destes dados foi CPRO/SEE-MG

Houve um esforço inicial de municipalização, no período entre 1992 e 1995, desacompanhado de um processo de desaceleração de novas matrículas na rede estadual. No final de 1997 e início de 1998 foram transferidos 400 mil alunos para a rede municipal, entretanto, apesar da expressividade da ação, a rede estadual só perdeu, de fato, 220 mil alunos, em contrapartida a municipal foi acrescida de 800 vagas. Na realidade constata-se o crescimento das duas redes ao longo da década de 1990 a 1999, com destaque para a municipal, o que explica a mudança de sua participação relativa. A redução da rede estadual de forma mais sistemática inicia-se a partir de 2000, decorrente mais da falta de alunos do que de um processo sistemático de municipalização, o que explica porque Minas Gerais é um dos três Estados em que a rede estadual do ensino fundamental ainda supera a municipal em número de alunos.

Em relação ao valor mínimo e os efeitos sobre o financiamento do ensino fundamental no Estado os resultados não são animadores. Lembrando que a estrutura de financiamento e de determinação do valor de referência do fundo tende a favorecer uma subestimação deste valor quando comparado ao fixado em lei. Os estados e municípios contribuem para o Fundef com um percentual fixo de suas receitas, enquanto na União essa contribuição altera, variando de acordo com o que é necessário para que os

recursos totais do Fundo contemplem a aplicação do valor de referência por aluno. (COSTA, 2005).

A análise dos impactos do fundo, no caso de Minas Gerais, em termos distributivos remete a uma redistribuição interna de recursos entre os Municípios e o Estado. O aporte de recursos novos para o ensino fundamental só acontece quando ocorrem eventuais aumentos de arrecadação no orçamento do Estado e nos Municípios. Como consequência, Minas Gerais ocupa posição desfavorável em relação ao Fundo, pois figura entre os Estados para os quais a diferença entre o valor de referência estipulado pelo MEC e aquele determinado na legislação representa a diferença entre o recebimento ou não de complementação por parte da União.

A tabela 3.11 apresenta o valor da perda de recursos do Estado para os Municípios com o Fundef, no período de 1999 a 2005, na ordem de R\$ 993,302 milhões.

Tabela 3.11

Demonstrativo das Perdas com o Fundef do Estado para os Municípios - Valores correntes – R\$

Ano	Valores Repassados ao FUNDEF	Valores Recebidos do FUNDEF	Diferença
1.999	887.759.558	842.470.505	45.289.053
2.000	1.034.656.391	976.170.018	58.486.373
2.001	1.238.504.598	1.087.994.303	150.510.295
2.002	1.281.596.114	1.173.694.479	107.901.635
2.003	1.460.631.286	1.316.327.783	144.303.503
2.004	1.743.359.017	1.525.626.533	217.732.484
2.005 (1)	2.046.576.790	1.777.497.503	269.079.287
Total	9.693.082.854	8.699.781.124	993.302.630

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Nota: (1) – Informação da Superintendência Central de Contadoria Geral da SEF.

Em relação à redução da desigualdade de gastos entre os municípios mineiros, destaca-se que o Fundef teve uma contribuição positiva, impactando fortemente as finanças daqueles municípios cujas bases econômicas e tributárias são mais frágeis. Já em relação aos impactos do Fundo sobre as desigualdades socioeconômicas e regionais os resultados apresentados são mais positivos que negativos, conforme destaca Costa, Duarte, Teixeira e Veiga:

329 municípios receberam recursos adicionais em 1999 e 2000, os quais localizam-se preferencialmente nas regiões Norte (22%) e Jequitinhonha (15%) e Central (15%) (...). As regiões Norte e Jequitinhonha destacam-se ainda pela maior participação de municípios com recursos adicionais no total de seus municípios, 82% e 73%, respectivamente. Isto significa que o FUNDEF beneficiou as regiões mais pobres do estado conforme corroboram seus valores médios do IDH e do IDTE. A região Central, no entanto, foi aquela que recebeu o maior percentual do saldo de recursos e também onde foi maior a diferença entre recursos recebidos e retidos (...). Desses municípios, 51% são de pequeno porte. No entanto, quando se toma a participação dos municípios com recursos adicionais em cada faixa de população, verifica-se que ela é menor para o caso dos pequenos municípios. Enquanto entre aqueles com população entre 200 a 500 mil habitantes, 86% receberam recursos adicionais, entre aqueles com até 10.000 habitantes, esse percentual é de 32% (COSTA et *alli*, 2004: 17).

O Fundef favoreceu a progressividade horizontal na alocação de recursos educacionais, por meio da elevação do valor mínimo de gastos por aluno. Situação confirmada quando se verifica que as transferências horizontais entre os municípios, beneficiaram tanto aqueles que apresentavam piores condições socioeconômicas como aqueles com condições fiscais frágeis.

Apesar do esforço no sentido da universalização do ensino fundamental, existe a preocupação do Estado com a saída destes alunos da 8ª série para o ensino médio, pois, falta financiamento para os Estados ampliarem as vagas nesta categoria de ensino. Os Estados têm adiado a assinatura de convênios com os Municípios com o objetivo de manter a mesma estrutura do ensino fundamental para o ensino médio, diante da falta de recursos, buscando, assim, evitar um colapso na educação.

Considerações sobre os Estudos de Caso

Os estudos de caso mostram que, ao longo do processo de descentralização os Estados encontraram diferentes formas cooperativas de enfrentar as dificuldades para prestação de serviços à sociedade em diversas áreas.

O estado do Paraná promoveu, com o Protocolo de Intenções, políticas de municipalização do ensino fundamental com a respectiva transferência de recursos,

antes mesmo do FUNDEF, o qual repercutiu para o estado numa recuperação dos recursos que já eram transferidos aos municípios. O que para outros estados representam “perda de receita” para o Fundef, o Paraná considera como uma desoneração das responsabilidades, no que tange às séries iniciais do ensino fundamental. Outro ponto de destaque é a postura do estado como agente regulador e fiscalizador na área de saúde, logo após a Constituição de 1988, ao transferir a responsabilidade pela administração da rede de serviços aos municípios.

Observa-se que o Protocolo de Intenções promovido pelo Paraná constituía-se numa forma cooperativa de prestação de serviços de educação que foi prejudicado com a implantação do FUNDEF, promovendo um processo desordenado de municipalização e uma queda na qualidade dos serviços e da capacitação dos professores. Os convênios eram firmados através das negociações dos municípios com o Estado espontaneamente ou por mecanismos motivacionais, desta forma os municípios com menor capacidade financeira eram os mais interessados no programa, enquanto aqueles com maior capacidade de autofinanciamento não aderiam. Essa flexibilidade de negociação conjugada com a avaliação qualitativa e quantitativa dos serviços promovia um equilíbrio no processo, de forma que a municipalização das escolas primárias ocorria sem prejuízo da sua qualidade.

O estado de Pernambuco usou a competência legislativa sobre a repartição da receita do ICMS para promover a melhoria de questões ambientais e sociais, estimulando os municípios a aplicarem recursos nestas áreas, para isso usou um conjunto de regras chamado de ICMS-socioambiental. Uma questão relevante nesta ferramenta é o incentivo ao incremento das receitas próprias dos municípios, os quais poderão aumentar sua capacidade de financiamento. O estado, também, divide com os municípios a definição da aplicação de parte dos recursos orçamentários, programa similar ao orçamento participativo.

No Estado de Minas Gerais, observa-se que o processo de municipalização das escolas estaduais não ocorreu conforme o esperado quando da implantação do FUNDEF, ocorrendo apenas uma transferência momentânea de alunos da rede de ensino estadual para a municipal no período de 1992 a 1995. Ocorreu também um aumento de matrículas nas duas redes de ensino, sendo que o aumento maior foi dos municípios. Este fenômeno implicou numa redistribuição interna dos recursos para a educação, na qual, o Estado perde recursos para financiar os serviços de educação, o que

naturalmente provocou ações por parte do estado para frear a tendência de municipalização, neste cenário, a implementação de ações cooperativas entre o Estado e os municípios torna-se improváveis.

CONCLUSÃO

O histórico pós Constituição de 1988 indica que a manutenção da atual estrutura federativa fomentará desequilíbrios cada vez maiores, principalmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e à alocação de recursos. O governo federal dispensará um grande esforço fiscal sobre as receitas não compartilhadas em detrimento das demais, conforme já vem ocorrendo. Além disso, as transferências serão, cada vez mais, entregues diretamente aos municípios, sem nenhuma participação dos Estados no processo, ou seja, a receita tenderá a ser concentrada na União e a despesa nos municípios.

Este provável cenário ampliará cada vez mais os problemas fiscais dos municípios, os quais serão financiados quase que exclusivamente pelas transferências, que não contam com um sistema de flexibilização em função das mudanças macroeconômicas e nem das demandas locais por serviços públicos. A precariedade fiscal da maioria dos municípios e a falta de comprometimento com a qualidade do gasto serão perpetuadas pela falta de referência entre o esforço fiscal e prestação de serviços perante a sociedade local. Outro aspecto é o agravamento nos instrumentos de cooperação financeira entre os governos nacional e subnacionais, dificultando o equilíbrio dos interesses da Federação e perpetuando as disparidades existentes entre as diversas regiões do país.

A falta de compromisso com a austeridade fiscal (entendida como a necessidade de sustentar a arrecadação própria para permitir ao Estado honrar seus compromissos com a dívida pública e atender às demandas sociais) e com a eficiência econômica (racionalização das bases impositivas e extinção de impostos cumulativos da estrutura tributária) são outros aspectos a serem considerados, visto que não há o que se falar em compromisso com o equilíbrio federativo e com a descentralização fiscal se essas premissas não forem atendidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. 1999 “Os Descaminhos da Democracia”. In *Revista RUMOS – Os Caminhos do Brasil em Debate*, n. 2, ano 1.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, Júlio César. “Federalismo Fiscal no Brasil”. Documento apresentado no Seminário do Ministério da Fazenda/FMI, Salvador, dezembro de 1995. Mimeo.
- AFONSO, José Roberto. “Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Transferências de Renda”. Documento apresentado no XVIII Seminário Regional de Política Fiscal, Santiago, 26 de janeiro de 2006.
- AFONSO, José Roberto & AMORIM, Érika. “Cooperação Intergovernamental: Descentralização Fiscal e Gestão de Políticas Sociais”. *Fórum Fiscal dos Estados/FGV-DF*, 26.04.2006.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. e KNOOP, Joachim. “As Políticas Sociais no Brasil: Desafios”. IN: Velloso, Albuquerque e KNOOP, 1995. p. 1-12.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2001). “Federalismo e Proteção Social: a Experiência Brasileira em Perspectiva Comparada”. Mimeo.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2005). “Recentralizando a Federação”. In *Revista de Sociologia Política*, Junho 2005, n. 24, p. 29-40.
- ARAÚJO, E. A. *Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente – “Descentralização das Políticas Sociais no Brasil” – Série - *Federalismo no Brasil*. São Paulo: FUNDAP/IPEA, 1999, p. 20-60.
- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: “Descentralização em um Estado Federativo”. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 14. n. 40 - São Paulo, junho de 1999.
- BRETON, André. (2002). “Globalization, Competitive Governments and Constitutional Choice in Europe”. CESifo Working Papers n. 657, January.
- BRETON, André. (2003). *The Empowerment of Local Governments Through Federalization*. Revised version of a paper presented at the C. D. Howe Institute's Policy Conference on "Who Decides? Democracy, Federalism, and Citizen Empowerment".

- CARVALHO, Célia M. S. *O Ajuste Fiscal no Brasil: Impactos nas Finanças Públicas do Estado de Minas Gerais e suas implicações para a Ordem Federativa*. Dissertação de Mestrado, 2005. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro – Minas Gerais.
- COSTA, Bruno L. “Relações Intergovernamentais e Desigualdade Educacional no Ensino Fundamental: O Caso do FUNDEF em Minas Gerais”. Texto para discussão nº 23, Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte/MG, dezembro de 2005.
- COSTA, Bruno L.; DUARTE, Vanda Catarina; TEIXEIRA, Fátima Beatriz; VEIGA, Laura. “O FUNDEF e a Municipalização em Minas Gerais, Relações Intergovernamentais, Equidade e Controle Público”. Relatório Final de Pesquisa - FJP - Belo Horizonte/MG, 2004.
- DRAIBE, Sônia Miriam. “Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas”. *Capítulo I - Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1999.
- FARAH, M. Governo Local, “Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil”. *Organização e Sociedade*. v. 7. Salvador: UFBA, 2000.
- FAVERET, A.C. de Sá et al. “Estimativas de impacto da vinculação constitucional de recursos para a saúde”. *Cadernos de Economia da Saúde*, Brasília, ano 1, v.4, n.4, série J. 2001.
- GIANNOTTI, J.A. (1999) “A Federação Desfigurada”. *Revista RUMOS – Os Caminhos do Brasil em Debate*, n. 2, ano 1.
- GOMES, Gustavo Maia e MACDOWELL, C. *Descentralização Política Federalismo Fiscal e Criação de Municípios*. Brasília: IPEA, 1999, mimeo.
- GUIMARÃES, Luisa; GIOVANELLA, Lígia. “Entre a Cooperação e a Competição: percursos da descentralização do setor saúde no Brasil”. *Revista PANAM Salud Pública/ PANAM J Public Health* (16), 2004.
- KINCAID, J. (1990) “From Cooperative to Coercitive Federalism”. In *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 509.
- MCKINNON, R. (1997) “The Logic Of Market Preserving Federalism”. In *Virginia Law Review*, v. 83, n. 7.
- MEDICE, André; MACIEL, Marco. “A Dinâmica do Gesto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-1992”. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e Políticas Sociais*. 1ª edição. São Paulo: FUNDAP, 1996.

- MENDES, Marcos. “Descentralização da educação fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF”. 2001. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em 2º semestre de 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Setembro de 2004.
- MIRANDA, A. S. “A gestão solidária do SUS cotidiano”. *Sustentação*. Fortaleza, v. 1, p. 7-11, 2003.
- OATES, W. (1994) “Federalism and Government Finance”. In Oates, W.E. *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. “Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização”. In OLIVEIRA, Fabrício & REZENDE, Fernando. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p.203 a 269.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de & BIASOTO, G.J. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP; FAPESP. Brasília: IPEA, 1999, p. 19-60.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de & RESENDE, Fernando. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p.25 a 38.
- OLIVEIRA, José Carlos & SILVA, Paulo Fontenele. “Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil” – Série Política Fiscal – Division de Desarrollo Económico – Santiago de Chile, abril de 2000.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do; QUADROS, Waldemir & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Partilha de Recursos na Federação Brasileira*. São Paulo: FAPESP; FUNDAP; Brasília: IPEA, 2003.
- PRUD’HOMME, R. (1994) “On the Dangers of Decentralization”. In *Policy Research Working Paper 1252*. Transportation, Water & Urban Development Department The World Bank.
- RESENDE, Fernando & AFONSO, José Roberto. “A federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas”, Dez/2003. Disponível em <http://www.federativo.bndes.gov.br>.
- RESENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001- p. 99-119; p. 333-372.

- SERRA, José & AFONSO, José. “Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões”. *Revista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* 6(12). Disponível em <http://www.federativo.bndes.gov.br>.
- SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Vera L.C. “Descentralização e Crise da Federação - A Federação em Perspectiva – Ensaios selecionados”. Organização: Rui de Britto Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- TANZI, V. (1996) “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995.
- TER-MINASSIAN, Teresa; “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An overview”. In TER-MINASSIAN, Teresa. *Fiscal Federalism. In Theory and Practice*. Washington: IMF, 1997.
- VARSANO, Ricardo et alli. “Uma análise da carga tributária no Brasil”. Texto para Discussão N° 583. IPEA, Rio de Janeiro, 1998.
- VIANA, Ana Luiza D’ Ávila, et alli “Descentralização e Federalismo: a política de Saúde em novo conteúdo” – Lições do caso. *Revista Literária Saúde Coletiva*, v.7, n. 3. Jan/2002.
- VILLELA, Luiz. “Sistema Tributário X Relaciones Financieras Intergubernamentales, La Experiencia Brasileña”. *Revista Planeación & Desarrollo*. Bogotá, v.24. n.1, abril de 1993.
- WEINGAST, B. (1995), “The Economic role of Political Institutions; Market Preserving Federalism and Economic Development”. In *Journal of Economics, Law and Organization*, v. 11, n. 1.