



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

A REGULAÇÃO FEDERAL COMO MECANISMO DE AJUSTE:
UMA ANÁLISE DA LEI FISCAL E DO FINANCIAMENTO
DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

Daniel Arias Vazquez

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Fagnani.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Daniel Arias Vazquez** em 31/05/2010 e orientado pelo Prof. Dr. Eduardo Fagnani.*

CPG, 31 / 05 / 2010

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Ar41r Arias Vazquez, Daniel.
A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde/ Daniel Arias Vazquez. -- Campinas, SP: [s.n.], 2010.

Orientador : Eduardo Fagnani.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
1. Política econômica. 2. Regulamentação governamental. 3. Finanças municipais. 4. Política fiscal. I. Fagnani, Eduardo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

10-028-BIE

Título em Inglês: The federal regulation as a adjustment mechanism: an analysis of the fiscal law and of the education's and health's funding

Keywords : Economic policy ; Federal regulation ; Municipal finance ; fiscal policy

Área de concentração : Economia Social e do Trabalho

Titulação : Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora : Prof. Dr. Eduardo Fagnani
Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado
Prof. Dr. Geraldo di Giovanni
Profa. Dra. Marta Tereza da Silva Arretche
Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro

Data da defesa: 31-05-2010

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Tese de Doutorado

Aluno: DANIEL ARIAS VAZQUEZ

**“A Regulação federal como Mecanismo de Ajuste: uma análise da Lei Fiscal
e do Financiamento das Políticas de Educação e Saúde”**

Defendida em 31 / 05 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
IE / UNICAMP



Prof. Dr. SERGIO ROBERTO RIOS DO PRADO
IE/UNICAMP



Prof. Dra. MARTA TERESA DA SILVA ARRETCHE
USP



Prof. Dr. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO
IPEA/DF

AGRADECIMENTOS

“É importante jamais se esquecer do débito de gratidão que possuem com as pessoas que os ajudaram a desenvolver-se, que os apoiaram e os encorajaram” (Daisaku Ikeda). Imbuído deste espírito de gratidão, desejo sinceramente agradecer a todo o apoio institucional que tive para a realização desta tese e aos muitos incentivos que recebi de pessoas mais que especiais, com as quais convivi durante o período de realização desta tese.

No Instituto de Economia da Unicamp, agradeço ao Prof. Jorge Tapia (*in memoriam*), meu orientador de mestrado, que teve papel decisivo ao empreender esforços para a concessão de uma bolsa, a qual garantiu a tranquilidade necessária para iniciar a minha carreira acadêmica. Infelizmente, o Prof. Tapia não pôde acompanhar o desenvolvimento deste trabalho, mas certamente deixou influências significativas no caminho trilhado até aqui. Este trabalho se beneficiou das leituras e discussões travadas nas disciplinas ministradas pelos professores Ricardo Carneiro e Rui Affonso, bem como dos comentários feitos pelo Prof. Geraldo Di Giovanni durante o exame de qualificação e, com destaque, das sugestões dadas pelo Prof. Sérgio Prado, por meio de conversas bastante produtivas (inclusive, via skype), em nome de quem agradeço aos demais professores do IE com quem tive o prazer de aprender e que muito contribuíram para minha formação. Ao Prof. Eduardo Fagnani, faço um agradecimento especial por ter assumido a orientação desta tese e por ter sido um conselheiro importante nos momentos mais difíceis deste processo. Graças ao convite feito pelo Prof. Fagnani, tive a oportunidade de trabalhar em projetos de pesquisa no IE e integrar uma equipe de trabalho composta por amigos que fiz na casa e que dividiram angústias comuns de quem faz tese, com referência especial à Juliana Cajueiro e Daniel Hofling, companheiros desde os tempos de mestrado. Giuliano Oliveira também se tornou um grande amigo e parceiro em trabalhos mais recentes. Por fim, agradeço aos funcionários Cida, Alberto e Marinete pela atenção e clareza nas informações prestadas.

Durante o doutorado, tive a honra de integrar a equipe do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap). Foram nos trabalhos de pesquisa, seminários e nos debates realizados no

âmbito do CEM que surgiram os principais questionamentos abordados nesta tese, sempre sob a liderança da Prof^a. Marta Arretche, minha influência acadêmica mais forte desde a graduação, a quem recorri por diversas vezes quando precisava de uma opinião sobre os rumos desta pesquisa. Do CEM/Cebrap, recebi todo apoio institucional e os incentivos de valorosos colegas, como Sandra Gomes, Renata Bichir, William Santos, Lara Mesquita, Edgard Fusaro e de toda equipe de pesquisadores e funcionários. Agradeço a todos em nome do Prof. Eduardo Marques, ex-diretor do CEM.

Ainda no campo institucional, quero agradecer de uma maneira geral aos professores, funcionários e alunos do Departamento de Economia da PUC-SP e da Universidade Católica de Santos que constantemente se mostraram interessados no andamento desta tese. Nestas duas instituições, pude exercer com respeito e alegria a profissão que escolhi: ser professor. E encarei o desafio de escrever esta tese como parte das atividades que entendo como inerentes ao exercício da docência, a saber, produzir e disseminar o conhecimento e, ao mesmo tempo, colocá-lo a serviço do desenvolvimento econômico e social.

Por último, quero agradecer às pessoas mais que especiais que fazem da minha vida. Em primeiro lugar, à minha esposa Talita, por todo amor, carinho e compreensão, posso dizer, sem exagero, que ela esteve ao meu lado em cada letra digitada aqui e que foi meu ponto de apoio durante todo este processo. Amor, muito obrigado! Em segundo, gostaria de agradecer minha família pelos esforços empreendidos na minha educação e por sempre acreditarem em mim - em especial, aos meus amados pais, Silvia e Tito; à minha irmã Fernanda, vó Ana, vô Antonio (*in memoriam*), tia Marília, vó Ursula, vô Avelino, aos meus tios Sara, Nelson, Regina, Kleber, aos meus primos Rafael, Lucas, Rita Kátia e Antonio Carlos e também à família Silva (da minha esposa), que é muito grande e não dá pra citar nominalmente. Em terceiro, quero agradecer aos meus amigos “tubaynas e tubaynetes”, pelos momentos de descontração e pela parceria que já dura quase vinte anos.

Finalmente, dedico esta tese a todos (as) que confiaram em mim e àqueles que buscam com seu trabalho construir um mundo mais justo e solidário.

“É tanto maior a responsabilidade dos homens de pensamento quanto mais intenso é o processo de transformação da sociedade em que vivem. Nessas sociedades, em rápida mudança, é que se torna possível a tomada de consciência dos grandes problemas sociais, abrindo-se para os trabalhadores do pensamento a oportunidade única de cooperar conscientemente no aperfeiçoamento da cultura e de contribuir para o desenvolvimento do homem como ser social”.

Celso Furtado

RESUMO

Esta tese analisa os mecanismos institucionais que permitiram maior controle do governo federal sobre a gestão fiscal e a execução das políticas descentralizadas, de competências partilhadas e de caráter universal (educação e saúde), no período posterior à implantação do Plano Real. O objetivo da regulação federal era impedir que os governos subnacionais adotassem um comportamento antagônico às diretrizes de ajuste fiscal estabelecidas pela política macroeconômica e, ao mesmo tempo, ampliar a oferta descentralizada e reduzir as desigualdades horizontais no financiamento das políticas de educação e saúde. A questão que surge é: como conciliar o ajuste fiscal com a expansão do gasto descentralizado nestas áreas? A resposta está na utilização da regulação federal como mecanismo de ajuste para, primeiramente, adequar o comportamento fiscal dos governos subnacionais às metas de superávit primário por meio de regras e limites que restringiram a autonomia decisória dos governantes e, em seguida, estabelecer prioridade de gasto e direcionar recursos para as políticas reguladas através de mudanças nas regras de financiamento destas políticas. As estratégias jurídico-institucionais foram bastante diversificadas, com o intuito de fornecer incentivos corretos que contemplassem os interesses federativos e que fossem adequados ao legado da política em questão. Desta forma, optou-se por realizar um estudo detalhado dos aspectos institucionais, federativos e fiscais da Lei Responsabilidade Fiscal – LRF e das reformas nas políticas de educação (Fundef/ Fundeb) e de atenção básica de saúde (SUS), cuja capacidade de regulação destes mecanismos será mensurada pelos efeitos provocados nas finanças municipais e pelos resultados obtidos nas políticas reguladas. Este estudo demonstrou que houve uma convergência em relação ao ajuste e que a LRF garantiu um equilíbrio fiscal no longo-prazo em nível municipal, bem como foram registrados avanços significativos em relação à ampliação da oferta de matrículas no ensino fundamental e na produção de ações de atenção básica de saúde, com redução das desigualdades horizontais entre os municípios brasileiros. Apesar destes avanços, os níveis de gasto público em educação e saúde no Brasil ainda permanecem baixos e foram apontadas evidências dos limites impostos pela política econômica à participação da União no financiamento destas áreas, em função da subordinação do gasto social em relação às despesas financeiras.

Palavras-chave: Estratégia macroeconômica; Regulação federal; Finanças municipais; Ajuste fiscal e Financiamento da educação e saúde.

ABSTRACT

This thesis analyzes the institutional mechanisms that have allowed greater control by the central government on the fiscal management and on the decentralized policies execution, with shared competence and universality character (education and health), in the period after Real Plan. The federal regulation aims to prevent local governments to adopt an antagonistic behavior of the guidelines established by the fiscal and macroeconomic policy and, in the same time, increasing supply and reduce horizontal inequalities in the funding of education and health policies. The question that arises is: how to reconcile the fiscal adjustment with the expansion of the decentralized spending in these areas? The answer pass by the role of federal regulation as a mechanism to adjust, first of all, the behavior of fiscal adjustment by means of rules and limits that restrict the decision-making autonomy of the rulers and then, in second, to set priorities and direct resources for the regulated policies. The legal and institutional strategies used were quite diverse, in order to provide proper incentives for each situation, which involve federal interests and consider the legacy of these policies. In this way, this work make a detailed study of the institutional, federative and fiscal aspects of the Fiscal Responsibility Law - FRL and about the changes in arrangements for financing education policies (Fundef / Fundeb) and basic health care (SUS), whose the capacity of these mechanisms to set federal regulation will be measured by the effects in the municipal finances and by the results obtained in the regulated policies. This study demonstrated that a convergence tendency on the direction of the fiscal adjustment and that the LRF has established a long-term balance in the municipal budget, and was observed a expressive increase in the supply of basic education and actions for basic health care, with reduction of horizontal inequalities between the municipalities. Despite these advances, the levels of public spending on education and health in Brazil are still low and were evidences about the limits imposed by economic policy to the central government spend in these areas, due to the subordination of social federal spending because of the increasing in the financial spends.

Key-words: Macroeconomic Policy, Federal Regulation, Municipal Finance, Fiscal Adjustment and Education's and Health's Funding.

JEL: E61, H70

SUMÁRIO

Introdução.....	01
Capítulo 1 - Política econômica versus política social: onde está o conflito?...	13
1.1. Política Macroeconômica e contas públicas no Brasil no período 1995-2006, à luz dos determinantes/condicionantes externos.....	17
1.2. A disputa entre Gasto social federal, Investimento e Despesas financeiras..	42
1.3. Evolução do Gasto social federal, por área de atuação: o que sustentou o crescimento em relação ao PIB?	60
Capítulo 2 - Execução local, sob regulação federal: as relações intergovernamentais estabelecidas em 1998 e nas reformas a partir de 1995..	65
2.1. As teorias da descentralização e a análise do federalismo no Brasil.....	70
2.2. Federalismo no Brasil após 1988 e 1995.....	88
2.3. Regulação federal e as reformas institucionais no Brasil.....	104
Capítulo 3 - Regulação sobre as finanças municipais: a LRF como instrumento de indução ao ajuste fiscal.....	121
3.1. LRF: regras e limites à autonomia local.....	126
3.2. O comportamento fiscal dos municípios brasileiros antes e depois da LRF..	133
3.3. Análise dos componentes da receita e da despesa municipal: como foi realizado o ajuste?	149
Capítulo 4 - Regulação sobre a política de educação: os efeitos redistributivos dos fundos multigovernamentais (Fundef/ Fundeb).....	163
4.1. Fundos multigovernamentais como estratégia de direcionamento de recursos para uma área prioritária.....	172
4.2. Os repasses do fundo e a redistribuição dos recursos entre as esferas de governo: o “perde e ganha” em função das novas regras.....	189
4.3. Fundos Multigovernamentais: avaliação dos resultados em relação à oferta municipal e às desigualdades horizontais.....	208
Capítulo 5 - Regulação sobre a política de saúde: os efeitos da vinculação de recursos e das transferências condicionadas no financiamento da Saúde.....	231
5.1. Vinculação de receitas como estratégia de direcionamento de recursos para uma área prioritária.....	246
5.2. Transferências condicionadas e a expansão de programa definidos como prioritários pelo governo federal: o caso do Programa da Saúde da Família.....	262
5.3. Vinculação de receitas e transferências condicionadas: avaliação dos resultados em relação à oferta municipal e às desigualdades horizontais.....	275
Conclusão.....	293
Bibliografia.....	305

Lista de Tabelas

Capítulo 1

Tabela 1.1 – Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP (em % PIB). Período: 1995-2006	28
Tabela 1.2 – Relação Dívida Pública/PIB, por nível de governo (em %). Período: 1995-2006	28
Tabela 1.3 – Evolução do Gasto Social Federal - GSF (em valores reais e em % PIB). Período: 1995 a 2005	43
Tabela 1.4 – Evolução da Despesa Efetiva da União (em % PIB). Período: 1995-2005	48
Tabela 1.5 – Participação do Gasto Social Federal (GSF) e de outros itens (em %), segundo o tipo de despesa. Período: 1995-2005	51
Tabela 1.6 – Nível do gasto social (GSF), dos investimentos e das despesas financeiras, em cada período de governo (fase da política econômica pós-Real). Período: 1995-2005	57

Capítulo 2

Tabela 2.1 – Evolução real das Despesas Correntes da União (em valores reais de dezembro de 2008), por grupo econômico. Período: 1995-2006.	100
---	-----

Capítulo 3

Tabela 3.1 - Evolução Resultado Primário / RCL (em %), total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período: 1998-2007	138
Tabela 3.2 - Evolução da Receita e Despesa não-financeiras (em %), total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período: 1998-2007	142
Tabela 3.3 - Evolução da Arrecadação Própria / Receita Bruta (em %), total da amostra e desagregado por faixas populacionais e de PIB. Período: 1998-2007	150
Tabela 3.4 - Evolução da Despesa de Capital/ Despesa não-financeira total (em %), segundo a amostra total e desagregada por grupos. Período: 1998-2007	154
Tabela 3.5 – Evolução dos componentes da receita e da despesa não-financeiras (em %), total da amostra. Período: 1998-2007	157

Capítulo 4

Tabela 4.1 – Recursos Totais do Fundef (em R\$ milhões correntes), por UF e crescimento real. Período: 1998-2006.	173
---	-----

Tabela 4.2 – Recursos Totais do Fundeb (em R\$ mil correntes), por UF e crescimento real. Período: 2007-2009	182
Tabela 4.3 – Saldo dos governos estaduais em relação ao Fundef (em % da contribuição ao fundo), por UF. Período: 1998-2006	195
Tabela 4.4 – Saldo dos governos municipais em relação ao Fundef (em % da contribuição ao fundo), por UF. Período: 1998-2006	196
Tabela 4.5 – Saldo dos governos estaduais e municipais em relação ao Fundeb (em % da contribuição ao fundo), por UF. Período: 2007-2009	203
Tabela 4.6 – Impactos redistributivos do Fundeb (em R\$ milhões correntes), por UF e esfera de governo – Exercício 2007	205
Tabela 4.7 – Impactos redistributivos do Fundeb (em R\$ milhões correntes), por UF e esfera de governo – Exercício 2008	206
Tabela 4.8 – Impactos redistributivos do Fundeb (em R\$ milhões correntes), por UF e esfera de governo – Exercício 2009	207
Tabela 4.9 – Expansão anual das matrículas totais no ensino fundamental (em %), por UF. Período: 1998-2006	209
Tabela 4.10 – Expansão anual das matrículas nas redes municipais de ensino fundamental (em %), por UF. Período: 1998-2006	210
Tabela 4.11 – Valores aluno/ano aplicados em cada UF, em valores reais. Período: 1996-2009	214

Capítulo 5

Tabela 5.1 – Percentual dos Recursos Próprios Disponíveis aplicados em saúde, conforme a emenda 29, por UF e total nacional. Período: 1999-2006	248
Tabela 5.2 – Participação dos gastos com recursos próprios (em % da despesa total em saúde), por UF e total nacional. Período: 1999-2006	251
Tabela 5.3 – Participação dos gastos com recursos das transferências SUS, (em % da desp. total em saúde), por UF e total nacional. Período: 1999-2006	252
Tabela 5.4 – Gasto percapita com recursos próprios municipais, por UF. Período 1999-2006.	253
Tabela 5.5 – Gasto percapita com recursos repassados pelo SUS, por UF. Período 1999-2006	254
Tabela 5.6 - Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, financiadas por recursos próprios de cada esfera de governo, total nacional. Período: 2000-2006.	257
Tabela 5.7 – Transferências do PAB fixo, em valores reais, por UF. Período: 1998-2006.	266
Tabela 5.8 – Transferências do PAB variável, em valores reais, por UF. Período: 1998-2006.	267

Tabela 5.9 – Expansão anual da produção ambulatorial de atendimento básico à saúde (em %), por UF. Período: 1999-2006	278
Tabela 5.10 – Expansão anual do número de visitas realizadas pelas equipes do PSF e PACS (em %), por UF. Período: 1999-2006	280
Tabela 5.11 – Expansão anual do número de famílias cobertas pelo PSF e PACS (em %), por UF. Período: 1999-2006	283
Tabela 5.12 – Gasto Total em Saúde (percapita), por UF. Período: 1999-2006	286

Lista de Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1.1 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP (em % PIB). Período: 1995-2006	29
Gráfico 1.2 - Relação Dívida Pública/PIB (em %). Período: 1995-2006	29
Gráfico 1.3 - Taxa real de crescimento (em %) e PIB percapita (em R\$ de 2006). Período: 1995/2006	30
Gráfico 1.4 - Taxa de juros - Selic acumulada no mês anualizada (em % a.a). Período: 1995-2006	31
Gráfico 1.5 - Evolução da Carga Tributária Bruta (em % PIB), por esfera de governo (arrecadação própria). Período: 1995-2006	44
Gráfico 1.6 - Evolução da Carga tributária Brutas e Líquida, em % PIB. Período: 1995 a 2006	45
Gráfico 1.7 - Evolução do GSF, Investimento e Despesas Financeiras da União (em % PIB). Período: 1995-2005 (1995 = 100)	49
Gráfico 1.8 - Evolução do GSF, do Investimento e das Despesas financeiras em % PIB. Período: 1995-2005	50
Gráfico 1.9 - Participação do GSF, do Investimento e das Despesas Financeiras na Despesa Efetiva Total do Governo Federal (em %). Período: 1995-2005	50
Gráfico 1.10 - Evolução do GSF/PIB, por área de atuação. Período: 1995-2005	60

Capítulo 2

Gráfico 2.1 - Participação das esferas de governo na arrecadação (em %). Período: 1970-2006	89
Gráfico 2.2 - Participação das esferas de governo na receita disponível (em %). Período: 1970-2006	90

Capítulo 3

Gráfico 3.1 - Evolução Resultado Primário / RCL, por grupo População. Período: 1998-2007	138
Gráfico 3.2 - Evolução Resultado Primário / RCL, por grupo PIB. Período: 1998-2007	138
Gráfico 3.3 - Evolução da Receita e Despesas não-financeira (em %), total da amostra. Período: 1999 a 2007	141
Gráfico 3.4 - Evolução da Arrecadação Própria (AP) e das Transferências (Tr) (em %), total da amostra. Período: 1998-2007	152

Gráfico 3.5 - Crescimento Real Anual das Despesas de Capital (em %), amostra total e por grupos. Período: 1998-2007.	155
Gráfico 3.6 - Crescimento Real Anual das Despesas Correntes (em %), amostra total e por grupos. Período: 1998-2007	156
Gráfico 3.7 - Crescimento Real dos componentes da receita e da despesa municipal, antes e após a LRF (em %). Períodos: 1998-2007 (total); 2000-2007 (pós- LRF); 1998-2000 (pré-LRF)	159

Capítulo 4

Gráfico 4.1 - Participação das receitas vinculadas na composição do FUNDEF (em %), total nacional. Período: 1998-2006	175
Gráfico 4.2 - Participação do ICMS no financiamento do FUNDEF (em %), por região e média Brasil. Período: 1998-2006	176
Gráfico 4.3 - Participação das Transferências da União (FPE + FPM) no financiamento do FUNDEF (em %), por região e média Brasil. Período: 1998-2006	176
Gráfico 4.4 - Participação dos ICMS nos recursos totais do Fundef (em %), por UF. Período: 1998-2006	177
Gráfico 4.5 - Participação das Transferências da União (FPE + FPM) nos recursos totais do Fundef (em %), por UF. Período: 1998-2006	178
Gráfico 4.6 - Participação dos Gov. Estaduais na composição dos recursos do Fundef (em %), por UF. Período: 1998-2006	179
Gráfico 4.7 - Participação dos Gov. Municipais na composição dos recursos do FUNDEF (em %), por UF. Período: 1998-2006	180
Gráfico 4.8 - Participação das receitas vinculadas na composição do Fundeb (em %), total nacional. Período: 2007-2009 (implantação)	183
Gráfico 4.9 - Composição do FUNDEB em 2009, por fonte de receita vinculada, em cada UF.	184
Gráfico 4.10 - Recursos Adicionais do Fundeb em relação ao Fundef, por UF, ano-base 2009.	185
Gráfico 4.11 - Composição do FUNDEB em 2007, por esfera de governo, em cada UF	187
Gráfico 4.12 - Composição do FUNDEB em 2008, por esfera de governo, em cada UF	187
Gráfico 4.13 - Composição do FUNDEB em 2009, por esfera de governo, em cada UF	188
Gráfico 4.14 - Participação dos Gov. Municipais nos recursos transferidos pelo FUNDEF e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 1998-2006	193

Gráfico 4.15 - Participação dos Gov. Estaduais nos recursos transferidos pelo FUNDEF e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 1998-2006	193
Gráfico 4.16 - Crescimento Real das Transferências do Fundef para os governos estaduais e municipais (em %), por UF. Período: 1998-2006	198
Gráfico 4.17 - Participação dos Gov. Municipais nos recursos transferidos pelo Fundeb e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 2007-2009	201
Gráfico 4.18 - Participação dos Gov. Estaduais nos recursos transferidos pelo Fundeb e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 2007-2009	201
Gráfico 4.19 - Variação Total das matrículas de ensino fundamental (em %), segundo rede, por UF. Período: 1997-2006	211
Gráfico 4.20 – Valor legal (art. 6º), valor aplicado e o número de estados que tiveram seus fundos complementados. Período: 1998-2009	218
Gráfico 4.21 - Coeficiente de Gini da receita vinculada à educação - MDE, com e sem os efeitos do Fundef, por aluno/ano, rede municipal. Período: 2000-2006	227

Capítulo 5

Gráfico 5.1 - Percentual de municípios com gastos em saúde abaixo do limite mínimo (em %). Período: 1999-2006	249
Gráfico 5.2 - Crescimento real dos valores percapita aplicados pelos municípios (em %), segundo a fonte dos recursos. Período: 1999-2006	255
Gráfico 5.3 - Taxa Anual de Crescimento do gasto percapita em saúde (em %), por origem dos recursos, total nacional. Período: 2000-2006	256
Gráfico 5.4 - Participação das esferas de governo no financiamento da saúde (em %), total nacional. Período: 2000-2006	258
Gráfico 5.5 - Taxa anual de crescimento dos repasses do PAB fixo e da produção ambulatorial de atendimento básico pelo prestador municipal (em %), total nacional. Período: 1999-2006	269
Gráfico 5.6 - Taxa anual de crescimento dos repasses do PAB variável - PSF, do nº de famílias atendidas pelo programa e do nº de visitas efetuadas (em %), total nacional. Período 1999-2006	269
Gráfico 5.7 - Crescimento da produção ambulatorial (atendimento básico) e a participação das UFs no total nacional (em %). Período: 1998-2006	279
Gráfico 5.8 - Crescimento do número de visitas do PSF e PACS e a participação das UFs no total nacional (em %). Período: 1998-2006	282
Gráfico 5.9 - Crescimento do número de famílias cobertas pelo PSF e PACS e a participação das UFs no total nacional (em %). Período: 1998-2006	284
Gráfico 5.10 - Coeficiente de Gini do Gasto em Saúde, total e desagregado por origem dos recursos. Período: 2000-2006	288

Lista de Quadros

Quadro 2.1 – Características da descentralização, segundo a teoria do federalismo.	85
Quadro 2.2 – Regulação Federal/ Coordenação Federativa, por área de atuação;	117
Quadro 3.1 – Tendências divergentes ou convergentes ao ajuste fiscal.	144
Quadro 4.1 - Valor mínimo aplicado versus valor mínimo legal do Fundef. Período 1998-2006.	217
Quadro 5.1 – Valores repassados pelo governo federal para o PAB fixo (percapita) e como incentivo para equipe do PSF (em R\$).	271

Lista de Siglas

AP	Arrecadação Própria
CF	Constituição Federal
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil entre 1995 e 2002
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, vinculado ao Ministério da Educação.
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
NOB	Norma Operacional Básica, editada pelo Ministério da Saúde.

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAB	Piso Assistência Básico (NOB 01/93), posteriormente denominado de Piso de Atenção Básica pela NOB 01/96.
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PSF	Programa Saúde da Família
RBr	Receita Bruta
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário
STN	Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade Federativa (Estados e o Distrito Federal)
VAA	Valor aluno/ano

Introdução

As reformas institucionais realizadas na segunda metade dos anos 90, por iniciativa da União, introduziram novos mecanismos de coordenação federativa, visando estabelecer um comportamento dos governos subnacionais adequado às diretrizes da política macroeconômica e direcionar receitas destas esferas às políticas públicas definidas como prioritárias pelo governo federal. Estes novos desenhos das políticas e os mecanismos de regulação das finanças públicas foram implementados no Brasil, junto com a consolidação da estabilização econômica obtida após o Plano Real.

Este trabalho destacará os aspectos institucionais, fiscais e federativos da regulação federal sobre as finanças públicas e sobre o financiamento das políticas de educação e saúde. A regulação federal será analisada por três óticas: a primeira destacará a capacidade dos mecanismos de regulação de limitar as decisões dos governos locais em relação à gestão fiscal e à execução de políticas descentralizadas, visando definir um padrão nacional de execução local das políticas reguladas e adequar o comportamento fiscal municipal aos objetivos da política macroeconômica; a segunda abordará os resultados obtidos por meio das reformas implantadas, visando verificar se as novas regras e os incentivos fornecidos surtiram o efeito esperado em relação aos resultados fiscais dos municípios, à expansão da oferta e à redução das desigualdades horizontais no financiamento das políticas sociais; a terceira analisa a relação entre política econômica e política social, verificando os limites e condicionantes impostos pela estratégia macroeconômica ao financiamento das políticas sociais, bem como as alternativas encontradas para minimizar os obstáculos fiscais colocados à participação da União no financiamento das políticas em análise, através da coordenação federativa e de novos mecanismos institucionais definidos pelas reformas.

Embora comprometida com a estratégia de estabilização econômica do Plano Real - a fim de obter a colaboração dos governos subnacionais para o equilíbrio das contas públicas - a regulação federal não aponta para esta única direção, nem tão pouco pode ser identificada exclusivamente como uma estratégia de reforma reducionista e de retirada de direitos sociais. Ao contrário, estes mecanismos de regulação tinham como objetivo a universalização do acesso, a redução das desigualdades horizontais e a expansão de programas, a partir de um padrão definido nacionalmente. No entanto, o pressuposto era de

que estes objetivos seriam alcançados por uma gestão fiscal mais eficiente, com a ampliação dos esforços dos governos subnacionais, seja pela descentralização da oferta, seja pela vinculação e ampliação dos recursos descentralizados direcionados às políticas reguladas.

As estratégias de coordenação federativa consideravam a necessidade de limitar a autonomia decisória dos governos subnacionais e de estabelecer regras e incentivos adequados às especificidades de cada política, a fim de alcançar os objetivos estabelecidos pelas reformas. Por exemplo, os desenhos destes mecanismos deveriam ser diferentes, caso determinada política fosse financiada predominantemente por recursos próprios dos governos subnacionais ou por transferências da União; se o comportamento esperado das esferas executoras das políticas seria obtido através de regras definidas em lei (inclusive, por emendas constitucionais) ou através de transferências condicionadas à oferta dos programas; se deveria ocorrer ampliação dos recursos descentralizados ou se apenas a redistribuição dos recursos já disponíveis seria suficiente para garantir o aumento da oferta e a redução das desigualdades horizontais.

Para captar esta complexidade, optou-se por um escopo de análise mais ampliado, a fim de preservar as especificidades e também permitir uma comparação entre as diferentes estratégias de regulação, sem abrir mão da avaliação dos resultados obtidos em cada política, quanto à ampliação do acesso, à redução das desigualdades horizontais e ao alcance de um padrão nacional de comportamento dos governos municipais na gestão fiscal e na oferta descentralizada dos programas sociais sob regulação federal. Portanto, esta tese abordará a regulação federal sobre as finanças públicas e sobre duas políticas sociais de caráter universal, que passaram por reformas no período pós-Real e cujas competências são compartilhadas pelas três esferas de governo, sendo predominantemente executadas localmente, são elas: educação básica e atenção básica à saúde.

Estas reformas implicaram em alterações nas relações federativas por meio de emendas constitucionais e pela regulamentação de dispositivos já definidos na Constituição de 1988. Antes destas mudanças, a federação brasileira era interpretada pela maior parte da literatura como altamente descentralizada, com estados e municípios fortes que gozavam de elevada autonomia, enquanto que o governo central era considerado fraco no que tange à capacidade de coordenação federativa, após a descentralização promovida pela

Constituição. Este quadro é definitivamente alterado a partir da segunda metade dos anos 90, com a recuperação da capacidade fiscal e regulatória da União, com o esvaziamento dos governos intermediários (estaduais) e com uma relação direta entre União e municípios, na qual estes últimos executam localmente programas cujas diretrizes são definidas centralmente pelos ministérios responsáveis por cada política setorial.

Dada a predominância desta relação direta entre União e municípios, optou-se por tomar o conjunto dos municípios como unidade principal de análise para avaliação dos resultados da regulação federal, já que esta é a instância preferencial para executar as políticas sociais reguladas. A regulação federal passou a exigir um maior aporte de recursos municipais para financiar a expansão das políticas descentralizadas e, ao mesmo tempo, um comportamento fiscal adequado ao alcance da meta de ajuste definida para o setor público consolidado. Diante destas duas diretrizes, - a priori, antagônicas - serão analisados os efeitos destas regulações sobre a gestão fiscal municipal, a oferta descentralizada destas políticas e as desigualdades horizontais entre os municípios brasileiros.

O objetivo central deste trabalho é analisar as reformas institucionais que - através de regras e incentivos colocados aos governos locais - permitiram um maior controle do governo federal sobre a gestão fiscal dos municípios e na execução das políticas descentralizadas de educação e saúde no período posterior à implantação do Plano Real, verificando os resultados obtidos por estas diferentes estratégias de regulação e a capacidade destes instrumentos em melhorar os indicadores sociais (quanto à expansão da oferta e à correção das desigualdades horizontais), a partir da ampliação dos esforços municipais e da coordenação sobre a execução descentralizada das políticas, a fim de compensar os limites orçamentários colocados pela estratégia macroeconômica ao financiamento destas políticas, especialmente no que tange à participação da União.

Sobre a relação entre política econômica e as reformas institucionais implantadas no Brasil pós-Real, é possível duas interpretações distintas: a primeira entende que estas reformas foram condicionadas estruturalmente pelos limites impostos pela política econômica, o que representou um recuo da atuação do Estado na área social; a segunda destaca os avanços institucionais no desenho dos programas sociais promovidos pelas reformas, sendo capaz de aperfeiçoar (sem reduzir) a atuação do Estado na área social. Enquanto a primeira conclui que estas reformas institucionais completam a agenda

neoliberal introduzida no Brasil com os processos de privatização e de liberalização comercial e financeira; a outra corrente classifica estas reformas como de segunda geração, as quais visam ampliar a eficácia e a eficiência do gasto público e das políticas sociais¹.

Ao invés de apenas reforçar um dos lados deste debate, esta tese pretende destacar a complexidade e, em alguns casos, a dualidade existente dentro dos objetivos das reformas e as transformações provocadas por elas nas relações federativas, no desenho dos programas e no financiamento das políticas. Um caso exemplar desta contradição é verificado na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira - LRF que, de um lado, impôs fortes restrições para a ampliação do gasto corrente e, por outro, reafirmou a exigência da aplicação dos percentuais vinculados às áreas sociais (educação e saúde), com punições para os governantes que gastarem menos que o limite mínimo estabelecido constitucionalmente. Para desvendar este paradoxo, pretende-se buscar evidências empíricas da evolução da oferta e do gasto social, bem como dos limites impostos pela política macroeconômica ao financiamento das políticas sociais. Desta forma, será possível aprofundar o debate e ampliar a discussão sobre a relação entre política econômica e política social.

Como ponto de partida, admite-se aqui uma relação conflituosa entre política econômica e política social. Além do ambiente de baixo crescimento econômico e de elevado nível de desemprego que agravam a questão social, são claros os limites impostos à expansão do gasto social, especialmente no orçamento da União, para fazer frente às elevadas despesas financeiras, cuja expansão deste último tipo de gasto é reflexo do modelo macroeconômico vigente desde a implantação do Plano Real. Segundo IPEA (2008), o gasto acumulado do governo federal com juros foi quase 2,75 vezes superior aos gastos em educação e saúde juntos entre 2000 e 2007. Diante disso, não é difícil constatar o conflito entre econômico e social, com subordinação do gasto social federal em relação às despesas financeiras da União².

Por outro lado, também é possível admitir avanços nos desenhos dos programas e na expansão da cobertura das políticas sociais, conforme será demonstrado adiante para as

¹ Os argumentos e as principais contribuições para este debate serão abordados com mais profundidade no capítulo 1 desta tese.

² Assume-se como pressuposto que as áreas de educação e saúde devem ser consideradas como prioritárias e tratadas como políticas de caráter universal e que, para garantir o acesso e a qualidade dos serviços públicos prestados à população, existe a necessidade de um aporte maior de recursos públicos para o financiamento destas áreas, já que estudos comparativos demonstram o baixo nível do gasto público em educação e saúde no Brasil, conforme dados da World Health Statistics (WHO) e da World Education Indicators (WEI).

áreas de educação e saúde. Pretende-se verificar se estes resultados foram obtidos em razão de reformas institucionais implantadas, que visavam aperfeiçoar o financiamento das políticas, definir a divisão de competências entre os três níveis de governo e compatibilizar os recursos disponíveis aos encargos assumidos por cada esfera, através das transferências condicionadas ou por meio da redistribuição de recursos já disponíveis aos governos subnacionais. Ao mesmo tempo, a regulação federal também implicava em restringir a autonomia de gasto dos governantes locais via vinculações de receitas, exigências de contrapartidas e pela imposição de regras para a alocação dos recursos pelos municípios, com o intuito de direcionar o gasto municipal para a oferta daquelas políticas definidas como prioritárias.

Por fim, cabe destacar que estes mecanismos produziram incentivos para a expansão da oferta e para a redução das desigualdades horizontais no financiamento das políticas de educação e saúde, conforme será demonstrado nesta tese. No entanto, apesar da iniciativa do governo federal, as reformas foram implementadas sem o aumento significativo dos recursos federais para o financiamento destas políticas³, o que indica que a regulação federal tinha por objetivo transferir maior responsabilidade pela agenda social aos governos subnacionais, especialmente para os municípios, enquanto que as despesas efetivas da União ficaram mais comprometidas com os encargos financeiros crescentes no período analisado, o que fatalmente influenciou nos resultados e afetou o financiamento das políticas de educação e saúde, conforme também será demonstrado aqui.

O texto está dividido em cinco capítulos. O primeiro analisará os pilares da estratégia macroeconômica e seus efeitos sobre as contas públicas no período posterior ao Plano Real (1995-2006)⁴, levantando os limites e condicionantes impostos por este modelo

³ Ao contrário, segundo Castro et. al. (2008), o gasto social federal nas áreas de educação e saúde em percentual do PIB diminuiu, respectivamente, de 19% e 11% entre 1995-2005. Esta redução da participação do gasto social nas despesas efetivas da União e em percentual do PIB não aconteceu nas áreas de previdência e assistência social, por motivos distintos. Enquanto que a expansão do gasto na primeira área é explicada por fatores demográficos e pela dificuldade em reverter direitos já adquiridos antes das reformas previdenciárias; a expansão dos gastos federais na área de assistência social revela uma nova prioridade no tipo de atuação da União na área social, a partir de políticas focalizadas e de transferência direta de renda, o que reforçaria a tese do caráter neoliberal destas escolhas. Por outro lado, as despesas financeiras da União foram aquelas que tiveram maior expansão, cujo crescimento foi maior que 75% (em % do PIB), de acordo com os cálculos de Castro et.al. (2008).

⁴ Durante a elaboração desta tese, eclodiu a crise financeira dos *subprimes* norte-americanos, deflagrada mundialmente a partir da quebra dos bancos Leman Brothers e Bear Stearns em setembro de 2008, cujos efeitos na economia brasileira foram mais fortemente sentidos no último trimestre de 2008. A princípio, é

macroeconômico à evolução do gasto social federal. Com isso, pretende-se verificar as restrições orçamentárias impostas ao financiamento das políticas sociais federais em razão do elevado comprometimento de recursos para fazer frente aos elevados e crescentes encargos financeiros da União.

A análise da estratégia macroeconômica envolve compreender, em primeiro lugar, a forma de inserção brasileira à economia global e, em seguida, as diretrizes da política macroeconômica (monetária e fiscal) e seus impactos sobre as contas públicas (necessidade de financiamento e a relações dívida/PIB), com destaque para os elevados gastos com juros e para programa de ajuste fiscal, que se transformam nos principais obstáculos postos à expansão do gasto social. Depois disso, será analisada a evolução das despesas financeiras, sociais e de investimento do governo federal, medidas em relação ao PIB e às despesas efetivas da União, com o intuito de verificar quais foram as despesas priorizadas e aquelas que sofreram maiores contingenciamentos. Por último, o gasto social federal será desagregado por área de atuação, a partir dos dados disponíveis em Castro et.al. (2008), a fim de demonstrar a redução dos recursos federais para as áreas de educação e saúde, enquanto o gasto social federal como um todo foi preservado em termos percentuais do PIB, graças ao crescimento das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

No período em análise, houve aprovação de emendas e leis complementares que regulamentaram dispositivos constitucionais, com o intuito de estabelecer maior regulação federal sobre as finanças públicas e novas regras de financiamento das políticas de educação e saúde, que impuseram condicionalidades para o recebimento de recursos federais vinculados à oferta destas políticas, a fim de que estas fossem executadas localmente, mas sob diretrizes definidas centralmente. Estas reformas implicaram em limitar a autonomia alocativa dos governos subnacionais de duas formas: 1-) na gestão

possível supor que esta mudança no cenário internacional sob a crise poderá inaugurar uma nova fase da política econômica pós-Real, já que se espera um corte de juros mais forte e um afrouxamento temporário do ajuste fiscal, ao mesmo tempo, em que estão previstos maiores aporte de recursos para o investimento público através do PAC e de um amplo programa habitacional. Estas medidas são positivas, mas por ora, tratam-se apenas de diretrizes colocadas para o ano em vigor (2009). Por isso, optou-se por interromper a análise em 2006, o que garante a cobertura completa de três mandatos presidenciais – FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002) e Lula I (2003 a 2006) – sendo que foi neste período que as reformas de segunda geração no Brasil foram introduzidas, que estabeleceram mecanismos de coordenação federativa para a regulação das finanças públicas e do financiamento e gestão das políticas sociais universais e de competência partilhada entre as três esferas de governo. Portanto, a interrupção da análise em 2006 não prejudica as conclusões obtidas com a realização desta tese.

fiscal, através das vinculações de receitas, dos tetos máximos para certas despesas, das restrições às operações de crédito e dos limites de endividamento, com o intuito de estabelecer um ordenamento fiscal e, com isso, restringir as possibilidades de um governo local adotar uma postura inadequada aos objetivos da política macroeconômica; 2-) pelas novas regras de financiamento das políticas descentralizadas, as quais buscavam condicionar as decisões de gasto dos governos subnacionais e direcionar recursos para programas específicos, definidos como prioritários pelo governo federal.

Defende-se aqui que estes mecanismos institucionais foram alternativas encontradas para obter a cooperação dos governos subnacionais quanto ao alcance das metas de ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, para ampliar os esforços destas esferas quanto ao financiamento das políticas sociais - especialmente, daquelas de caráter universal e de competência compartilhada (educação e saúde) - diante das restrições colocadas ao gasto social no orçamento federal, por causa da expansão das despesas financeira da União. Por sua vez, esta estratégia envolveu mudanças nas relações intergovernamentais, que resultaram na recuperação da capacidade regulatória e fiscal da União, de um lado, e nos limites à autonomia dos governos subnacionais, de outro.

O capítulo 2 analisará o arranjo federativo definido por uma série de reformas institucionais implantadas a partir da segunda metade dos anos 1990. Com ele, pretende-se ressaltar a transição de um padrão descentralizado para um padrão regulado no federalismo fiscal brasileiro, trazendo evidências empíricas para análise destas transformações que ainda não foram totalmente incorporadas por parte da literatura, especialmente nas análises comparativas internacionais que insistem em classificar a federação brasileira como altamente descentralizada. Para tanto, foi feito um levantamento bibliográfico sobre as principais teorias do federalismo fiscal, cujos pressupostos teóricos são pouco adequados à análise do quadro brasileiro. Diante disso, optou-se pela realização de um estudo de caso detalhado sobre federalismo brasileiro, em especial das relações intergovernamentais, ao invés de esforços para enquadrar o Brasil em modelos normativos ou em efetuar análises comparadas, sem dar conta das especificidades dos casos estudados. Dessa maneira, o segundo capítulo abordará o desenho federativo definido a partir da Constituição de 1988 e sua implementação e/ou alterações nos anos seguintes, por meio da aprovação de emendas constitucionais e/ou leis complementares aprovadas a partir de 1995.

Pretende-se demonstrar que não houve uma única estratégia de regulação aplicada a diferentes áreas de atuação governamental; ao contrário, cada instrumento de regulação levou em conta as especificidades das políticas em relação ao financiamento, à competência pela execução, às necessidades de expansão da oferta e de estímulo à descentralização, além de definir quais mecanismos de redistribuição dos recursos e de compatibilização entre receita e oferta seriam mais adequados para cada política.

Dentre os mecanismos de regulação utilizados, destacam-se: a vinculação de receitas, a imposição de limites mínimos de gasto, a constituição de fundos específicos para o financiamento da política, as transferências condicionadas à oferta de programas, a definição de padrões nacionais para a execução local destes programas e a exigência de contrapartidas de recursos municipais. Para introduzir estas medidas, o governo feral fez uso de um conjunto de legislações federais (emendas constitucionais, leis complementares e normatizações editadas pelos ministérios), segundo o grau de institucionalidade necessário para que os incentivos fossem adequados para garantir a adesão dos governos municipais e o alcance dos objetivos estabelecidos.

Ainda no segundo capítulo cabe ressaltar que – diferentemente da primeira agenda de reformas, de caráter minimalista e comprometida apenas com a estabilidade econômica – a segunda geração de reformas, com foco institucional, visava ampliar o acesso e consolidar mecanismos de proteção social. Portanto, a regulação federal não buscava apenas garantir um comportamento fiscal adequado às metas de superávit primário e de contenção da relação dívida/ PIB estabelecidas pela política macroeconômica, também estavam presentes – especialmente, nas reformas das políticas de educação e saúde – objetivos de universalização dos serviços, de redução das desigualdades horizontais e de ampliação do gasto consolidado, em concordância com os princípios constitucionais estabelecidos em 1988.

Mas, como conciliar o compromisso com o ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, exigir a ampliação dos serviços e do gasto municipal? Diante destes objetivos antagônicos e da gama de mecanismos institucionais utilizados para instituir a regulação federal sobre a gestão fiscal dos governos subnacionais e sobre a execução das políticas descentralizadas, é importante analisar os aspectos institucionais, fiscais e federativos das reformas efetuadas, com o intuito de compreender o funcionamento, os avanços e os limites destes mecanismos,

no que tange aos resultados obtidos após a introdução dos mesmos. Estas análises serão realizadas nos três últimos capítulos desta tese, a partir de três eixos:

- 1) A avaliação dos aspectos institucionais será realizada pela análise do arcabouço legal, dos novos desenhos dos programas e dos novos padrões de financiamento destas políticas;
- 2) A avaliação dos aspectos federativos abordará os mecanismos de centralização/descentralização, os instrumentos de coordenação federativa e a capacidade dos mecanismos de regulação em estabelecer um comportamento padrão dos municípios na gestão fiscal e na execução das políticas descentralizadas;
- 3) A avaliação dos resultados das reformas considerará a ampliação da cobertura e do gasto municipal, bem como a redução das desigualdades horizontais no financiamento e na oferta dos programas sociais.

O capítulo 3 abordará a regulação sobre as finanças públicas e seus efeitos sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros. Neste sentido, será avaliada a trajetória dos resultados primários registrados pelos governos municipais no período 1998 a 2007, verificando os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF sobre o comportamento fiscal destas esferas. A LRF, enquanto instrumento de regulação federal, impôs fortes constrangimentos fiscais e restrições às decisões de gasto e às possibilidades de endividamento que limitaram a autonomia dos entes subnacionais (NUNES e NUNES, 2003; MENEZES, 2006), tornando a gestão fiscal mais adequada ao alcance das metas de superávit primário estabelecidas para o setor público consolidado.

Com as regras definidas pela LRF, espera-se que esta regulação federal sobre as finanças municipais possa ter estabelecido um comportamento fiscal mais adequado aos objetivos de ajuste, o que se buscará comprovar a partir da análise de trajetória do resultado primário obtido pelo conjunto de municípios, cuja hipótese de padronização dos comportamentos fiscais será confirmada, caso haja uma convergência em direção ao ajuste nos anos posteriores à introdução dos instrumentos de regulação federal sobre a gestão fiscal.

O capítulo 4 analisará a regulação sobre a política de educação básica, cuja execução e o financiamento são efetuados pelos governos subnacionais (estados e municípios), desde antes da Constituição de 1988. Por meio de Emendas Constitucionais – E.C., a estratégia utilizada foi a criação de fundos específicos no âmbito de cada estado, compostos por uma vinculação de receitas estaduais e municipais, com os recursos dos fundos redistribuídos de acordo com o número de matrículas em cada rede estadual e municipal de ensino⁵. Primeiramente, a E.C. nº 14/96 priorizou o ensino fundamental e garantiu a aplicação dos recursos neste nível de ensino, através da introdução do Fundef, o qual vigorou por 10 anos. Em 2006, a E.C. nº 53 ampliou este mecanismo de financiamento para toda a educação básica, com a criação do Fundeb. Estes fundos multigovernamentais reorganizaram o processo de financiamento destes níveis de ensino, pois os recursos passaram a ser disponibilizados segundo a oferta de ensino em cada esfera de governo (NEGRI, 1997; VAZQUEZ, 2003a; CASTRO, 1998).

Pretende-se verificar as respostas dadas pelos governos municipais, agrupados por UF⁶, aos incentivos dados pelo novo critério de distribuição dos recursos vinculados a estes fundos. Espera-se que haja a ampliação da oferta de matrículas e uma redução das desigualdades no gasto anual aplicado por aluno, especialmente dentro de cada UF, conquistada pela redistribuição de recursos promovida pelo fundo entre governos estadual e municípios e dentre estes últimos no âmbito de cada estado. Já as desigualdades no plano nacional dependem do comportamento das receitas vinculadas aos fundos e da participação da União no financiamento dos fundos, a qual foi limitada em função das restrições orçamentárias impostas pela política econômica, o que será demonstrado nesta tese.

O capítulo 5 tratará da regulação federal sobre a política de saúde, de competência partilhada e que também é executada localmente, mas com o financiamento realizado em grande parte pela União. A descentralização de competências, sob coordenação federal, teve impulso a partir da edição das normas operacionais pelo Ministério da Saúde para os repasses de recursos do Sistema Único de Saúde (LEVCOVITZ, 1997) e, ao mesmo tempo,

⁵ Apesar da área de educação contar também com a vinculação de receitas enquanto instrumento de regulação, seus efeitos não poderão ser verificados, pois não é possível analisar a situação anterior à vinculação. A Emenda Calmon restabeleceu a vinculação de receitas das três esferas de governo ao financiamento da educação em 1983 e não há dados disponíveis para os exercícios anteriores a 1989.

⁶ Apesar do foco no nível municipal de governo, é impossível analisar os efeitos redistributivos dos fundos de financiamento da educação, sem levar consideração à participação dos governos estaduais.

buscou-se ampliar os recursos dos estados e municípios, a partir da vinculação de recursos ao financiamento da saúde estabelecida pela E.C. nº 29. Diante da diversidade de programas na área de Saúde, optou-se pela análise dos aspectos institucionais, federativos e dos resultados da política de atenção básica à saúde, com destaque para o Programa Saúde da Família (PSF), o qual foi implementado nacionalmente no período em análise.

No que tange ao financiamento, será possível identificar o efeito da vinculação de recursos à saúde, estabelecida em 2000, a partir da qual se espera uma ampliação gradual do gasto municipal até o alcance do percentual mínimo de vinculação estabelecido e, a partir daí, espera-se uma maior uniformidade do patamar aplicado em saúde sobre a receita total de cada município. Em valores percapita, contudo, a vinculação por si só tem efeito limitado sobre as desigualdades horizontais, já que ela apenas condiciona o gasto à disponibilidade de receita, cuja base ainda permanece bastante desigual.

Assim, este papel equalizador da regulação federal é complementado pelas novas regras para as transferências condicionadas do governo federal (SUS) – segundo instrumento de regulação – que prevê um repasse em proporção à população para o atendimento básico à saúde (PAB fixo) e recursos adicionais vinculados à oferta de programas específicos, como o PSF. Este último pode ser pego como caso exemplar, pois tem seu desenho definido centralmente e a execução descentralizada, sendo que a adesão dos municípios foi mais facilmente conquistada, já que boa parte do financiamento era feito por meio de transferências condicionadas da União, embora fossem necessárias contrapartidas de recursos municipais. Os resultados esperados destas mudanças são a ampliação da cobertura e redução da desigualdade na oferta das ações básicas de saúde e nos recursos disponíveis para o financiamento desta área, mesmo com a diminuição gradual da participação dos recursos da União aplicados na área da saúde.

Portanto, as transformações institucionais, fiscais e os resultados obtidos após a introdução da regulação federal – LRF e mecanismos de financiamento da educação e saúde – nortearam a realização desta pesquisa, com o seguinte problema: como as reformas introduzidas permitiram a expansão da cobertura, a melhoria dos indicadores sociais e a redução das desigualdades horizontais, apesar das fortes restrições fiscais colocadas pela condução da política macroeconômica? A hipótese é que a regulação federal foi utilizada como mecanismo de ajuste para adequar o comportamento fiscal dos municípios ao alcance

das metas de superávit primário e, ao mesmo tempo, direcionar recursos descentralizados para o financiamento das áreas de educação e saúde. Apesar da expansão da oferta e da redução as desigualdades horizontais no financiamento destas políticas, os resultados poderiam ter sido melhores, caso o gasto social federal não tivesse sido limitado pelos constrangimentos impostos pela estratégia macroeconômica.

Capítulo 1 - Política econômica versus política social: onde está o conflito?

A análise das reformas nas políticas sociais não pode prescindir da compreensão dos limites e condicionantes postos pela política macroeconômica. Portanto, não se deve tomar as políticas sociais isoladamente quando se pretende verificar suas características e seus resultados, ou seja, não é correto deixar de situá-la sob a luz da política econômica. Para ressaltar a importância da política econômica sobre os rumos da área social, basta considerar que a evolução dos recursos para o financiamento das políticas sociais depende do crescimento econômico, já que a arrecadação possui um comportamento pró-cíclico e, portanto, o desempenho da economia pode limitar ou ampliar as receitas governamentais. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico atenua a demanda pelas políticas sociais, uma vez que o nível de desemprego e a pressão pelo aumento do número de benefícios possuem caráter anticíclico, ou seja, a demanda pelo gasto social aumentará em um contexto de baixo dinamismo econômico e altas taxas de desemprego.

Contudo, os efeitos da política macroeconômica sobre a política social não se restringem às questões orçamentárias, há também um impacto sobre os resultados esperados pelas políticas e sobre os indicadores sociais. De acordo com Draibe (2002), as políticas sociais não possuem isoladamente poder para fazer frente às carências e desigualdades sociais existentes. A autora afirma que “escapa às capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, da fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas” (p. 53).

No que se refere à relação entre as estratégias macroeconômica e social no Brasil pós-Plano Real, é possível levantar duas correntes antagônicas:

1. A primeira delas destaca o esforço institucional em prol da política social, o qual é capaz de garantir a manutenção do patamar do gasto social, mesmo com a ofensiva do ajustamento fiscal, a partir da segunda metade dos anos 90. Desta forma, não ocorreu um recuo do Estado brasileiro no campo das políticas sociais no período analisado, ao contrário, a política social teve importantes resultados positivos no plano institucional, reduzindo as

distorções existentes no sistema de proteção social brasileiro (COSTA, 2009; DRAIBE, 2003; PEREIRA, 2009)⁷.

2. A segunda hipótese destaca a incompatibilidade entre os objetivos colocados na estratégia de desenvolvimento social e o modelo econômico adotado, esta relação conflituosa é sustentada a partir do baixo crescimento econômico, do aumento das despesas financeiras da União e a forte restrição fiscal. Os ajustes macroeconômicos destroem as bases financeiras e institucionais do Estado, passando a determinar os rumos das políticas sociais e impedir o aumento dos gastos sociais. Dessa maneira, a política social fica subordinada às diretrizes do modelo econômico adotado e a tentativa de construir uma estratégia de desenvolvimento social não avança significativamente (FAGNANI, 2005, 2009; MARQUES e MENDES, 2009; HENRIQUE, 1999)⁸.

Admite-se neste trabalho que não existem uniformidade e linearidade na relação entre política econômica e social no período analisado, a qual se revela bem mais complexa. Para explicitar esta diversidade, o presente estudo abrange dois governos de

⁷ De acordo com Draibe (2003), a institucionalidade do sistema de proteção teria gerado uma trajetória institucional para a sustentabilidade das políticas públicas, protegendo-a contra os ataques do ajuste macroeconômico. Essa institucionalidade costuma ser de difícil reversão quando os ganhos das decisões institucionais são percebidos como crescentes. Segundo Costa (2009), pode-se afirmar que o sistema de proteção social brasileiro é resultado de um embate normativo entre a busca de disciplina fiscal para as despesas públicas e a busca de mais recursos para fins distributivos, mas apesar do compromisso com o ajuste fiscal, especialmente no seu segundo mandato, o governo FHC não atuou como instância institucional ativa de veto à agenda gerada pela CF de 1988. Por fim, Pereira (2009) ratifica a tese de que a agenda do ajuste macroeconômico não se contrapôs à agenda de proteção social, principalmente das políticas de saúde e educação.

⁸ Para Fagnani (2009), os avanços institucionais obtidos dos setores da educação, saúde e assistência social ocorreram sob o forte fogo cruzado das autoridades econômicas, que sistematicamente minaram esses esforços. A relação conflituosa entre as políticas econômica e social ainda tem como pano de fundo a desorganização do mercado de trabalho e o baixo crescimento econômico que produziu impactos dramáticos no emprego e na renda (p.2), provocados pela estratégia macroeconômica adotada a partir de 1990. O argumento central do autor é que, no período 1990-2006, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Na mesma direção, Marques e Mendes (2009) buscam demonstrar como as condições gerais da atual fase do capitalismo financeiro constrangeu a trajetória brasileira na implementação dos princípios universais colocados na Carta de 1998, especialmente na área da saúde. Por fim, Henrique (1999) afirma que “a política social sempre ocupou um lugar subordinado nas estratégias de desenvolvimento e no seio do próprio Estado. A despeito de sua recorrente prioridade retórica, da configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica” (p. 71). Segundo a autora, a política econômica sempre funcionou como um limite estrutural às políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros.

matizes políticos antagônicos (governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, PSDB, 1995-2002; governo Luis Ignácio Lula da Silva – Lula, PT, 2003-2006, cujos partidos constantemente se opõem nas disputas eleitorais), em um período em que foram implementadas reformas em diferentes políticas sociais, as quais introduziram mudanças nos desenhos e nas regras de financiamento e gestão das mesmas.

A complexidade da análise da relação conflituosa entre política econômica e social se torna ainda maior, quando se leva em consideração outras duas coisas: (a) o gasto social consolidado e não apenas os gastos sociais do governo central, pois houve neste período processos de descentralização, comandados pelo governo federal, o qual possui diferentes graus de participação no financiamento, via transferências de recursos, dependendo de cada política; (b) a análise desagregada para cada tipo de política social, tanto em relação à evolução do gasto por área, como na análise das reformas nos programas sociais, pois estas possuem diferentes motivações; por exemplo, as reformas da previdência (duas, neste período) buscaram reduzir despesas e o acesso aos benefícios; no entanto, o mesmo não pode ser dito em relação às reformas nas políticas de saúde e educação - objeto de análise desta tese - cujos avanços institucionais e no acesso aos serviços devem ser destacados.

No entanto, não há dúvidas de que a política econômica impõe limites ao financiamento das políticas sociais, mesmo quando se reconhece avanços institucionais nos desenhos destas políticas, uma vez que as decisões de gasto dos governos são determinadas pelo contexto econômico em que as mesmas são tomadas. Estes constrangimentos ao financiamento das políticas sociais serão demonstrados com maior profundidade, na ocasião das análises das reformas nas políticas de educação e saúde (capítulos 4 e 5, respectivamente), quando ficarão evidentes as restrições colocadas pela área econômica à ampliação dos gastos federais nestas áreas e, diante delas, a União diminui sua participação no financiamento direto destas políticas, ao mesmo tempo em que institui mecanismos de regulação federal para ampliar os esforços dos governos subnacionais em direção ao ajuste fiscal e ao financiamento destas políticas.

Mas antes de analisar como a estratégia econômica impõe limites e condiciona à gestão fiscal dos municípios e ao financiamento das políticas sociais, é importante analisar os pilares da estratégia macroeconômica adotada no Brasil com a implantação do Plano Real, cujos fundamentos desta política foram preservados durante todo o período em

questão, especialmente entre 1999-2006. Como pressuposto desta análise, admite-se que o plano foi eficaz, pois conseguiu manter os índices de inflação dentro das metas pré-estabelecidas, já que o conceito de eficácia é definido pelo cumprimento do objetivo traçado, neste caso, o controle da inflação. Porém, este modelo econômico provocou outros desequilíbrios – tais como, o baixo crescimento econômico e a deterioração das contas públicas – devido, principalmente, aos patamares recordes das taxas reais de juros estabelecidos pela política monetária, impondo um papel subordinado à política fiscal e restrições ao financiamento das políticas sociais, especialmente no orçamento da União⁹.

Para analisar os pilares da estratégia macroeconômica e seus efeitos sobre o crescimento da economia e sobre as contas públicas, deve-se considerar, em primeiro lugar, que as decisões macroeconômicas domésticas são fortemente determinadas pela forma de inserção brasileira na economia global e pelos ciclos de liquidez internacional, ou seja, as decisões da política econômica não são autônomas. Ou seja, o argumento levantado na primeira parte deste capítulo é que estas decisões são determinadas pelos ciclos de liquidez internacionais, dado o padrão de inserção da economia brasileira na globalização, com reflexos diretos sobre o desempenho econômico e das contas públicas, como será demonstrado a seguir.

Além disso, as decisões macroeconômicas – condicionadas por fatores externos – geram impactos sobre as decisões alocativas do Governo Central, provocando um conflito entre despesas financeiras e despesas não-financeiras (gasto social e investimento). Sem considerar os efeitos da política econômica sobre as decisões de gasto da União, a análise se torna restrita às despesas não-financeiras e, sob esta visão parcial, os argumentos se estruturam em torno de um conflito entre despesas correntes (social) e de capital (investimento). A parte 2 deste capítulo busca deslocar os termos deste debate através da análise das despesas efetivas do governo federal como um todo, o que dará evidências de que o conflito alocativo se dá, de um lado, entre as despesas financeiras e, de outro, entre as

⁹ Não se pretende aqui fazer uma análise normativa sobre quais medidas deveriam ser tomadas ao invés das opções adotadas pela política macroeconômica durante o período em questão. Pretende-se muito mais fazer uma análise crítica e identificar excessos na condução desta estratégia – especialmente, o conservadorismo nas decisões da política monetária e a manutenção da sobrevalorização cambial por um período de quatro anos – do que defender uma revisão completa dos pilares macroeconômicos do Plano Real, embora a análise possa avançar no sentido de apontar para a necessidade de algum tipo de controle sobre capitais, por exemplo. Porém, estas questões mais estruturais estão mais bem tratadas nos estudos citados neste capítulo, com destaque para Carneiro (2006; 2007), Cintra (2005), Farhi (2006), Lopreato (2006), Macedo e Silva (2005), Prates (2006).

despesas não-financeiras (social e investimento), com estes últimos gastos sendo subordinados pela trajetória das despesas financeiras.

A última parte deste capítulo analisa, a partir dos dados de Castro et. al. (2008), a evolução do gasto social federal (GSF) em relação ao PIB, desagregada pelas diferentes às áreas de atuação, as quais possuem comportamentos distintos e fatores explicativos diferentes. Assim, pretende-se identificar quais foram as áreas que tiveram expansão do gasto da União e quais áreas tiveram redução do aporte de recursos federais. Para onde foram direcionados os cortes no gasto social federal? A hipótese é que certas despesas não podem ser contidas no curto-prazo em função da obrigatoriedade do gasto orientado por direitos adquiridos (como no caso da previdência), enquanto outras despesas mais discricionárias (como saúde e educação, que não são executadas diretamente pelo governo federal) sofreram constrangimentos mais fortes, já que estas políticas são de competência compartilhada e cuja oferta é descentralizada. Em resposta, o governo federal promove reformas nos desenhos e nas regras de financiamento destas políticas para fornecer regras e incentivos para a ampliação da oferta dos programas, executados localmente, mas sob diretrizes definidas centralmente.

Ao final deste capítulo, espera-se ampliar o debate sobre a relação conflituosa entre a política macroeconômica e os objetivos da estratégia de desenvolvimento social, destacando que além da política social estar subordinada às decisões macroeconômicas, estas também são condicionadas pelos ciclos de liquidez internacional, graças ao padrão de inserção da economia brasileira. O conflito entre despesas financeiras e não-financeiras da União impõe restrições ao gasto social federal e as análises realizadas permitirão identificar as trajetórias deste gasto, por área de atuação, revelando as áreas que tiveram redução de recursos, enquanto outras tiveram expansão significativa.

1.1. Política Macroeconômica e contas públicas no Brasil no período 1995-2006, à luz dos determinantes/condicionantes externos

Esta primeira parte analisa os determinantes da política econômica e seus efeitos sobre as contas públicas no período posterior ao Plano Real. O período analisado abrange três mandatos presidenciais: os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC, PSDB, 1995-1998, 1999-2002) e o primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva (Lula, PT, 2003-

2006), sendo que cada governo coincide com fases distintas do ciclo de liquidez internacional.

Pretende-se aqui reconstituir a agenda da política macroeconômica brasileira a partir da implantação do Plano Real, juntamente com o processo de abertura econômica e, em seguida, verificar seus impactos sobre o comportamento das contas públicas. Para efetuar esta análise, tomaram-se os seguintes indicadores: (i) das contas públicas – a evolução das necessidades de financiamento do setor público e da relação Dívida/ PIB, (ii) do desempenho econômico – o comportamento das taxas de crescimento do PIB e a dos juros básicos da economia (SELIC), pois ambos também afetam os indicadores das contas públicas.

A trajetória das contas públicas pode ser explicada pelos comportamentos das variáveis juros, crescimento econômico e resultados primários no período analisado (1995-2006). A gestão macroeconômica estava fortemente condicionada pelos ciclos de liquidez internacionais, com conseqüências diretas sobre as contas públicas. Pretende-se demonstrar que os fundamentos da política econômica - preservados, especialmente, após 1999 - não garantiam autonomia nas decisões, sendo estas fortemente condicionadas pelo cenário externo. Logo, os resultados dos indicadores analisados (do desempenho econômico e das contas públicas) devem ser entendidos dentro dos limites e possibilidades colocados pelos ciclos de liquidez internacional, tal dependência está relacionada ao padrão de inserção brasileiro na economia global.

Dessa maneira, optou-se por dividir a análise em duas partes. A primeira aborda o padrão de inserção do Brasil na economia global em perspectiva comparada, especialmente com as economias asiáticas, cujo desempenho econômico tem sido bastante superior às economias latino-americanas como um todo nas últimas décadas. Dessa forma, mesmo considerando as restrições próprias de países periféricos, é possível verificar diferentes formas de inserção (mais ou menos soberanas) e também diferentes graus de dependência destas economias em relação aos mercados internacionais. A segunda parte trata da política macroeconômica e os seus efeitos sobre as contas públicas, mostrando a ampliação do nível de endividamento do Estado brasileiro e as restrições colocadas pela consagração de um novo regime fiscal, o qual visa dar sustentabilidade à dívida pública através da obtenção de recorrentes e elevados superávits primários.

1.1.1. Padrão de inserção brasileiro na economia global: consequências da liberalização financeira

A agenda neoliberal inicia-se no final dos anos 70 e se transforma em plataforma política após vitórias de governos conservadores em muitos países centrais, principalmente nos EUA e na Inglaterra, com Reagan e Tchacher respectivamente. A reorientação das políticas econômicas visava à construção de uma nova ordem de regulação econômica centrada no combate à elevada inflação, cujas diretrizes são a redução da intervenção do Estado, o equilíbrio orçamentário e o arrocho salarial. Paradoxalmente, segundo Polanyi (1980), os pilares que sustentavam o padrão de desenvolvimento da idade de ouro foram sendo questionados pela modernização conservadora com argumentos liberais, apesar destes pilares terem sido erguidos por um movimento de autodefesa da sociedade contra as consequências do liberalismo na segunda metade do século XIX e início do século XX.

A nova ordem internacional buscava permitir a mobilidade de capitais sob a égide da globalização financeira e da exposição das economias nacionais à concorrência externa através da abertura comercial e financeira, partindo do pressuposto de que a abertura econômica iria aumentar a competitividade da indústria nacional.

Segundo Carneiro (2002), esta nova ordem é determinada pelo capital internacional de curto prazo, que se move em função da arbitragem e da especulação, ditando não só as regras internacionais, mas as nacionais também. Os governos nacionais perdem o controle sobre suas políticas monetária e cambial e a política fiscal está atrelada a um ajuste fiscal. A ideologia desta ordem é o neoliberalismo, que defende o livre mercado e as políticas de ajuste ortodoxas e neoclássicas. Sob esta lógica, as economias periféricas iniciaram os processos de abertura financeira e comercial em busca da maior eficiência, que seria resultante do aumento da concorrência. Mas esse novo arranjo vai ter sérias repercussões sobre as economias nacionais, sobretudo nos países que não tem moedas conversíveis neste sistema internacional.

A inconvertibilidade da moeda constitui-se o principal problema dos países periféricos frente à economia globalizada (CARNEIRO, 2006). Em suma, a moeda é inconvertível porque não tem aceitação no mercado internacional, dado que o sistema monetário internacional é hierarquizado, segundo o tamanho de cada economia no mercado mundial, o que posiciona os países periféricos nas últimas colocações. Dessa maneira, estes

países não possuem capacidade de emitir obrigações e de se endividar em sua própria moeda, ou seja, as captações são indexadas à moeda mundial. Esta restrição, em um ambiente de liberalização dos fluxos de capitais, provoca desequilíbrios patrimoniais decorrentes das flutuações nas taxas de câmbio, ampliando a vulnerabilidade externa destes países.

As razões da inconvertibilidade das moedas periféricas têm origem externa, oriunda da hierarquização do sistema monetário internacional e, portanto, não podem ser explicadas pelas políticas e/ou instituições do plano doméstico, como aponta a tese hegemônica do *debt intolerance*¹⁰. Dentre as consequências desta inconvertibilidade estão as elevadas taxas de juros, a falta de mecanismos de financiamento de longo-prazo e as incertezas no valor do câmbio futuro, dada a instabilidade monetária.

No entanto, é possível admitir que as políticas internas possam atenuar os efeitos da inconvertibilidade ou agravá-los. No caso brasileiro, a estratégia macroeconômica está diretamente relacionada com o padrão de inserção da economia brasileira, vinculado a um modelo de desenvolvimento econômico determinado internacionalmente. No entanto, este debate não está limitado à opção entre se integrar ou não à economia global. Na verdade, discute-se a forma de integração da economia brasileira em comparação às outras formas de inserção, especialmente em relação aos países asiáticos em desenvolvimento.

Esta comparação é útil, pois evidencia a existência de dois padrões distintos de inserção e de política econômica, que podem ser explicados pela relação entre Estado e mercado estabelecida nos respectivos países. Segundo Akyuz (2005), os países asiáticos são classificados nos dois primeiros grupos, segundo uma tipologia de inserção à economia global: de um lado, Coréia e Taiwan apresentaram avanços na participação das exportações de manufaturas e aumento da participação do produto industrial no PIB em proporção superior aos registrados nos países centrais, o que levou o autor a classificar estes países como de industrialização madura; do outro lado, estão os países que tiveram uma expansão nas exportações de manufaturas mais forte do que o aumento do valor adicionado industrial (o que indica a participação deles nas redes internacionais de produção), contudo, o

¹⁰ As explicações sobre as causas da inconvertibilidade das moedas periféricas estão fora do escopo deste trabalho. No entanto, refuta-se a tese de determinação da inconvertibilidade por razões domésticas, tais como o histórico de default, aos índices de inflação mais elevados, risco jurisdicional e a baixa credibilidade junto ao mercado internacional. Estas instabilidades são transmitidas para o valor externo da moeda, de acordo com esta teoria. Maiores informações sobre o debate teórico sobre inconvertibilidade, ver Carneiro (2006).

crescimento da produção industrial justifica a classificação destes países – China, Malásia e Tailândia – como uma nova geração de países industrializados.

Os países da América Latina, de acordo com a tipologia de Akyuz (2005), estão classificados nos outros dois grupos. Os países industrializados de enclave conseguem reduzir a dependência das exportações de produtos primários através de uma participação mais intensa nas redes internacionais de produção, os quais funcionam como grandes montadoras, com intensa importação de bens de capital e de insumos semi-industrializados, mantendo-se baixos o valor adicionado, a produtividade e os níveis de investimento, o caso latino-americano é o México. Em pior situação, encontram-se países como Brasil e Argentina, os quais já detinham um grau de industrialização elevado, mas que no contexto de maior liberalização, apresentaram um declínio da produção industrial, do emprego e das exportações de manufaturados.

Sobre as diferenças nos padrões de inserção, Akyuz (2005) afirma que os países asiáticos mantiveram o controle sobre os fluxos de capitais e o gerenciamento da concorrência, através do controle do governo sobre as decisões de investimento e o direcionamento de crédito. Já o padrão latino-americano foi de corte mais liberal, pois seguiu os preceitos estabelecidos pelo Consenso de Washington, cujas diretrizes são o livre-mercado e a redução da intervenção estatal na economia. De um lado, houve um forte processo de abertura comercial e financeira; do outro, foram eliminados as políticas discricionárias do Estado e os mecanismos de intervenção.

A diferença no desempenho econômico dos países asiáticos e latino-americanos nos últimos 20 anos é imensa, especialmente se comparado com o período pós-guerra (1950-1980), quando prevalecia o padrão regulado de Bretton Woods. De uma maneira geral, o crescimento global ocorrido no período pós-guerra não foi superado, cuja taxa média foi de 4,5% a.a. contra 3,1% a.a. no período 1980-2003 (MACEDO E SILVA, 2007). Entretanto, existem diferenças significativas entre os países neste último período, a saber: China e Índia tiveram crescimento superior aos anos pós-guerra, já Coreia e Tailândia apresentaram níveis de crescimento semelhantes aos apresentados no período anterior, todos eles com taxas médias em torno de 6% entre 1980-2003, com destaque para a China, cujo crescimento anual médio foi em torno de 8% neste período. Por outro lado, os países latino-

americanos tiveram crescimento médio de 2% entre 1980-2003 contra uma taxa média de 5,3% entre 1950-1980 (no Brasil, estes números foram 6,8% e 2,0%, respectivamente).

Em termos de participação no PIB global, as economias latino-americanas perderam espaço, enquanto que a participação dos asiáticos cresceu, especialmente a partir dos anos 90. De um lado, estes últimos convergem em relação ao nível de renda percapita dos países centrais, enquanto o continente latino-americano apresenta uma tendência divergente (MACEDO E SILVA, 2007). Segundo Carneiro (2007), o crescimento baixo e volátil dos países latino-americanos, entre eles o Brasil, deve-se à forma de inserção na economia global e às políticas de corte liberal colocadas em prática nos anos 90. O autor distingue dois tipos de inserção das economias periféricas: *trade account* e *capital account*.

O primeiro é o padrão asiático, onde a integração à economia global ocorre pela via do comércio exterior e do investimento externo direto (IDE), que constituiu um elemento dinâmico de crescimento. Nestes países, a taxa de câmbio permanece estável e depreciada, o que garante a competitividade das exportações no mercado global e a obtenção de superávits comerciais crescentes e recorrentes, bem como é alta a atratividade destas economias para investimentos produtivos, integrados às redes internacionais de produção, uma vez que a estabilidade cambial permite a execução de cálculos de mais longo-prazo. A acumulação de reservas evita a apreciação da moeda local, em virtude da entrada de IDE e dos saldos comerciais altamente positivos; outra medida de controle é a regulação dos fluxos de capitais exercida pelos Estados Nacionais. Dessa forma, tanto a acumulação de reservas como o controle sobre os fluxos de capitais colaboram para a redução dos problemas ligados à inconvertibilidade da moeda e permitiram maior autonomia à política macroeconômica doméstica (CARNEIRO, 2007, p.14-5).

No padrão capital account, a forma de inserção na economia global privilegiou a abertura financeira, visando atrair os fluxos de capitais para cobrir as necessidades de financiamento destes países - dentre eles, a periferia latino-americana -, que apresentavam déficits comerciais e em conta corrente. Inicialmente, estes países mantiveram o câmbio sobrevalorizado, o que mais tarde resultou em crises cambiais (por exemplo, no Brasil em 1999 e na Argentina em 2001). Após estas crises, o regime cambial passou a flutuar e os fluxos de capitais foram liberalizados, o que tornou a taxa de câmbio bastante instável. A predominância da entrada de investimentos de portfólio e IDE patrimonial é consequência

direta desta vulnerabilidade, pois a instabilidade cambial impede que sejam tomadas decisões de investimento de mais longo prazo, cujos cálculos são feitos a preços da moeda referência. Por outro lado, o regime cambial destes países é realizado com um nível de reservas internacionais bastante reduzido, o que gera três efeitos: primeiro, evidencia os problemas da inconvertibilidade; segundo, amplia a dependência das entradas de capitais financeiros e; terceiro, reduz a autonomia sobre a política macroeconômica no plano doméstico (CARNEIRO, 2007, p.15-6).

No caso brasileiro, típico do padrão capital *account*, a abertura financeira serve, por um lado, para alimentar a escassez doméstica de financiamento, com atração predominante de capitais de curto prazo – especialmente, nos momentos de alta do ciclo de liquidez internacional. Nos período de restrição de liquidez, a aversão ao risco provoca uma fuga destes capitais, o que resulta em elevação dos prêmios-risco (juros) e, se o movimento de saída não for contido, em desvalorização cambial.

O balanço de pagamentos brasileiro vai tornando-se cada vez mais volátil e dependente dos ciclos de liquidez internacionais (FAHRI, 2006). No primeiro período do Plano Real, as aberturas comercial e financeira colocaram o país em uma situação de extrema vulnerabilidade externa, a qual foi temporariamente sustentada por um primeiro ciclo liquidez (1993-1997), onde a entrada de capital financeiro e do IDE resultante do processo de privatização compensava os elevados déficit comerciais e corrente. Além da venda das estatais, os capitais internacionais foram atraídos pelo elevado prêmio-risco, ou seja, pelas elevadas taxas de juros internas. No entanto, quando este primeiro ciclo de liquidez se esvazia, o real se desvaloriza e o câmbio deixa de ser fixo e passa a flutuar¹¹.

Com o câmbio flutuante, observou-se maior instabilidade frente ao movimento de capitais, causando variações significativas na relação entre a riqueza interna e externa. Mesmo flutuando, o câmbio ainda constitui uma peça-chave para conter a inflação na economia brasileira, tendo em vista a transmissão aos preços dos bens (*pass-through*). No entanto, a taxa de câmbio é determinada pelas alterações nos ciclos de liquidez internacionais – já que o sistema monetário internacional é hierarquizado – e os países periféricos são aqueles mais vulneráveis a estes ciclos, o que explica o comportamento

¹¹ Os reflexos sobre o desempenho econômico e sobre os rumos da política macroeconômica no plano doméstico serão analisados a seguir, especialmente, os efeitos sobre o financiamento do Estado.

volátil do valor da moeda inconversível no plano internacional. Além do próprio câmbio, o patamar da taxa de juros também é determinado pelos fluxos de capitais, já que este funciona como prêmio aos riscos assumidos pelos investidores internacionais. Dessa forma, as economias abertas, sem qualquer regulação sobre os fluxos de capitais, perdem a autonomia na determinação das taxas de câmbio e juros, as quais passam a ser determinadas por fatores externos. Em suma, mobilidade de capitais, estabilidade econômica e autonomia sobre a política econômica é uma trindade impossível em países periféricos (PHILON, 1996).

Portanto, a relação entre câmbio, taxa de juros e inflação é explicada pela forma de integração do Brasil na economia globalizada, ao mesmo tempo em que explica os rumos da política macroeconômica pós Plano Real. Entretanto, constatou-se que houve diferentes padrões de inserção das economias periféricas na globalização e que a inserção brasileira ocorreu de forma passiva e subordinada, com ampla liberalização dos fluxos de capitais financeiros e com maior dependência dos ciclos internacionais de liquidez, o que aprofundou os problemas relativos à inconversibilidade monetária.

1.1.2. Política Macroeconômica no Brasil Pós-Real (1995-2006)

A política macroeconômica do Plano Real reproduz a lógica predominante de valorização financeira, dado modelo de inserção da economia na globalização (capital account) que possibilita a entrada de capitais externos atraídos pela alta rentabilidade de mercados periféricos, como o brasileiro. O objetivo imperativo e central desta política era o controle dos elevados índices de inflação, cujos efeitos deletérios na economia são bastante conhecidos. No entanto, também é verdade que a inflação elevada coloca entraves aos ganhos financeiros, uma vez que este tipo de riqueza é muito mais vulnerável às variações de preços do que a esfera produtiva. A valorização dos estoques de riqueza financeira exige estabilidade dos preços, a fim de garantir aos investidores previsibilidade sobre o retorno das aplicações financeiras.

Segundo Lopreato (2006), este modelo econômico pressupõe um “outro padrão de intervenção do Estado e a construção de um regime de política econômica capaz de dar aos investidores a possibilidade de traçarem cenários e avaliarem os riscos na escolha da composição dos seus portfólios. A prática anterior de ações discricionárias passou a ser

questionada e cresceu a cobrança por políticas previsíveis e contínuas temporalmente” (p.186).

No Brasil, a opção por esta forma de inserção ocorreu durante o governo Collor, mas teve o processo de implementação truncado pelo movimento de impeachment do presidente no final de 1992. Este alinhamento ao movimento liberal internacional foi retomado com a implantação do Plano Real em julho de 1994, a estratégia macroeconômica definida pelo plano será destacada nesta seção.

Para efeito de análise, optou-se por dividir a condução da política econômica em três fases, que correspondem respectivamente aos períodos dos dois governos FHC e ao primeiro governo Lula. É importante ressaltar que não houve rupturas em nenhuma destas fases (governos) tanto na estratégia macroeconômica, como no padrão de inserção na economia mundial. No entanto, estes períodos coincidem com diferentes fases do ciclo de liquidez internacional, o que ajuda a entender o comportamento dos indicadores econômicos em cada governo.

1.1.2.1. Governo FHC I (1995-1998): estabilização via âncora cambial em um cenário internacional favorável

O Plano Real - cuja formulação teve início em meados de 1993 - estabelece o controle da inflação via sobrevalorização da moeda nacional em relação ao dólar, abertura econômica (comercial e financeira) e elevação das taxas de juros internas. A combinação destes três elementos conseguiu controlar o nível dos preços, mas gerou outros desequilíbrios, dentre eles, destacam-se o baixo crescimento econômico e a deterioração das contas públicas.

Dentro da estratégia de estabilização do Plano Real, a sobrevalorização cambial exigiu como pré-requisito o equacionamento do financiamento externo para equilibrar o balanço de pagamentos e sustentar o nível de reservas, a fim de manter fixa a taxa de câmbio. De um lado, o real valorizado atacava a inflação de custos, tendo em vista a importância dos componentes importados na formação dos preços (*pass-thought*); por outro lado, o câmbio valorizado associado à abertura econômica expõe a economia nacional à concorrência dos produtos importados.

Conforme visto na seção anterior, a inserção da economia brasileira na globalização ocorreu neste período, por meio da abertura comercial e financeira. A abertura comercial incentivou a entrada de produtos importados com preços baixos, graças à combinação do real apreciado e da redução das barreiras para importação. Pelo lado financeiro, a abertura da conta capital buscava atrair ou manter os capitais externos que financiam os déficits na conta corrente, por sua vez, estes capitais procuram por melhores rendimentos nas diversas praças financeiras, ou seja, eram atraídos pelas elevadas taxas de juros internas.

Assim, a elevação das taxas de juros visou, em um primeiro momento, conter a demanda de consumo, controlando a inflação de demanda provocada pelo aumento do poder de compra resultante da estabilização econômica e do real valorizado. Em um segundo momento, os juros altos eram utilizados para atrair ou manter os capitais externos que financiam os déficits na conta corrente, já que a combinação de abertura econômica e valorização da taxa de câmbio resultou na inversão do saldo comercial, o qual passou de superavitário entre 1992-1994 para deficitário após 1995, voltando a atingir superávit comercial somente após a desvalorização cambial em 1999 (VAZQUEZ et.al., 2004). No entanto, o déficit em conta corrente só foi revertido em 2004, em função do peso dos encargos com juros e serviços da dívida no balanço de serviços.

Por sua vez, a manutenção de taxas de juros reais elevadas provocou uma deterioração das contas públicas em um curto espaço de tempo. No início do Plano Real, a conjugação de fatores positivos no plano internacional permitiu a coexistência da âncora cambial e de déficit público - primário e nominal (conforme mostra a tabela 1.1 e o gráfico 1.1), sem colocar em xeque a sustentabilidade das contas públicas (LOPREATO, 2006, p.189). Isto foi permitido pelo patamar relativamente baixo da dívida pública que, apesar dos resultados negativos e da trajetória crescente, não representava ameaça às expectativas de ganho dos capitais internacionais, que continuaram ingressando e, com isso, financiando os déficits correntes e o câmbio sobrevalorizado. Este último, por sua vez, diminuía o peso da dívida externa em relação ao PIB. Pelo lado do denominador, o desempenho da economia (gráfico 1.3) logo após a estabilização impediu um crescimento maior da relação Dívida/PIB.

Do ponto de vista patrimonial, tivemos um ajuste com o processo de privatização, que acabou rendendo 4,5% do PIB, mas este ajuste não foi capaz de deter a evolução da

dívida pública. A combinação de uma postura fiscal pouco austera com a expansão dos gastos com juros explica a trajetória crescente da dívida pública¹². Ou seja, a dívida interna explodiu, aumentando em mais de 10 p.p. em relação ao PIB no período 1995-1998, devido aos níveis recordes das taxas de juros, cujo intuito era a atração de capitais e controlar a sua fuga em massa nos momentos de crise (tabela 1.2 e gráfico 1.2).

No entanto, esta receita ortodoxa e monetarista constitui uma armadilha que torna impossível obter simultaneamente estabilidade monetária, mobilidade de capitais e autonomia dos Estados sobre a política econômica (PLIHON, 1996:107). Diante do objetivo de controlar a inflação, optou-se por uma ancoragem cambial que provocou efeitos devastadores sobre o saldo comercial, sobre a conta corrente como um todo e sobre as finanças públicas. Este crescente déficit em conta corrente impôs uma dependência cada vez maior do país à entrada de capitais externos. Em resposta, o governo brasileiro desregulou o mercado financeiro nacional, privatizou as empresas públicas e manteve as taxas de juros internas elevadas para cobrir o elevado déficit em conta corrente através da entrada de capitais externos, o que resultou em recorrentes déficits nominais e expansão da relação Dívida/PIB (tabelas 1.1 e 1.2).

¹² O montante da dívida cresce em razão da política de esterilização e da revalidação de antigas dívidas públicas formadas nos anos 80 (os chamados "esqueletos") (VAZQUEZ et. al., 2004). Assim, os juros elevados incidiam sobre um estoque de dívida que também crescente, elevando os déficits operacionais, o que colaborava ainda mais com o crescimento da relação Dívida/PIB.

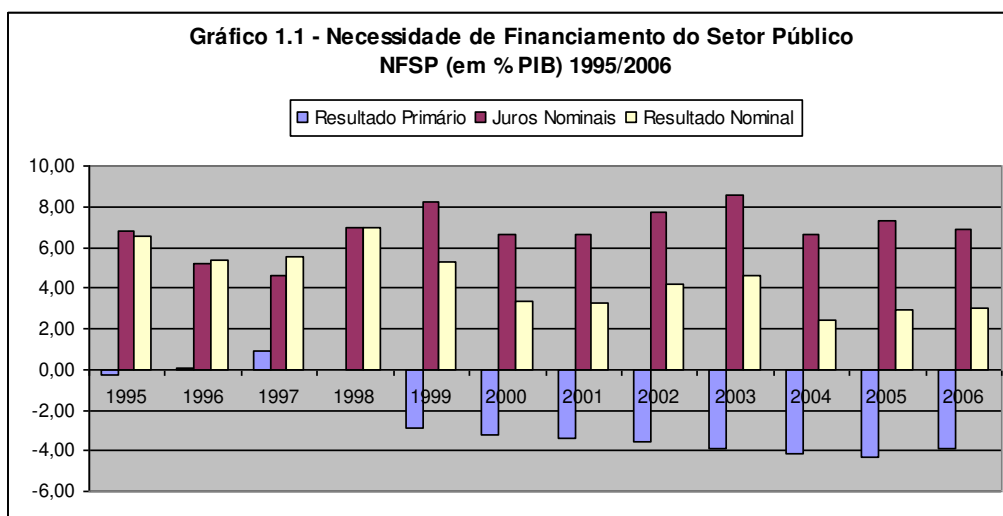
Tabela 1.1 – Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP (em % PIB). 1995-2006

	Gov. Federal e Banco Central			Gov. estaduais e municipais			Empresas estatais			Setor público consolidado		
	Resultado Primário	Juros Nominais	Resultado Nominal	Resultado Primário	Juros Nominais	Resultado Nominal	Resultado Primário	Juros Nominais	Resultado Nominal	Resultado Primário	Juros Nominais	Resultado Nominal
1995	-0,47	2,54	2,06	0,16	3,11	3,27	0,07	1,15	1,21	-0,24	6,79	6,55
1996	-0,34	2,62	2,27	0,50	2,00	2,50	-0,07	0,63	0,56	0,09	5,24	5,33
1997	0,25	2,02	2,27	0,69	2,12	2,81	-0,05	0,47	0,42	0,88	4,61	5,50
1998	-0,51	5,12	4,61	0,18	1,70	1,88	0,33	0,15	0,48	-0,01	6,98	6,97
1999	-2,13	4,60	2,47	-0,20	3,07	2,87	-0,59	0,53	-0,06	-2,92	8,20	5,28
2000	-1,73	3,85	2,12	-0,51	2,45	1,94	-0,99	0,30	-0,69	-3,24	6,61	3,37
2001	-1,69	3,63	1,94	-0,80	2,67	1,86	-0,86	0,34	-0,52	-3,35	6,64	3,29
2002	-2,16	2,84	0,68	-0,72	4,20	3,48	-0,67	0,67	0,01	-3,55	7,71	4,17
2003	-2,28	5,94	3,66	-0,81	2,40	1,59	-0,80	0,20	-0,60	-3,89	8,54	4,65
2004	-2,70	4,09	1,39	-0,90	2,65	1,75	-0,58	-0,14	-0,71	-4,18	6,61	2,43
2005	-2,60	6,01	3,41	-0,99	1,24	0,25	-0,77	0,06	-0,70	-4,35	7,32	2,96
2006	-2,21	5,42	3,21	-0,85	1,56	0,71	-0,82	-0,09	-0,91	-3,88	6,89	3,01

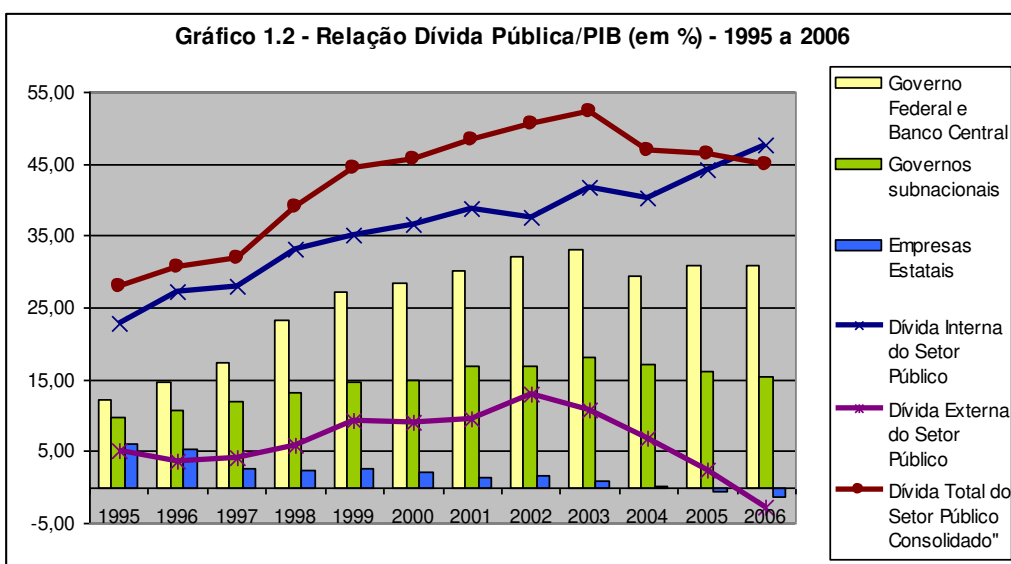
Fonte: Banco Central (www.bcb.gov.br)**Tabela 1.2 – Relação Dívida Pública/PIB, por nível de governo (em %). 1995-2006**

	Gov. Federal e Banco Central			Gov. estaduais e municipais			Empresas estatais			Setor público consolidado		
	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa
1995	12,13	8,95	3,18	9,73	9,42	0,30	6,12	4,49	1,63	27,98	22,86	5,12
1996	14,65	13,21	1,45	10,65	10,31	0,34	5,41	3,60	1,82	30,72	27,11	3,61
1997	17,31	15,51	1,80	11,96	11,52	0,44	2,56	0,83	1,73	31,83	27,85	3,98
1998	23,34	19,42	3,92	13,21	12,59	0,62	2,39	1,16	1,23	38,94	33,17	5,77
1999	27,26	20,09	7,17	14,72	13,91	0,81	2,55	1,15	1,40	44,53	35,15	9,38
2000	28,54	21,64	6,91	14,99	14,09	0,89	2,01	0,81	1,20	45,54	36,54	9,00
2001	30,18	22,61	7,57	16,83	15,87	0,96	1,43	0,36	1,07	48,44	38,85	9,59
2002	32,12	20,80	11,32	16,78	15,56	1,22	1,56	1,11	0,45	50,46	37,48	12,99
2003	33,18	23,99	9,19	18,16	17,07	1,09	1,01	0,60	0,41	52,36	41,66	10,69
2004	29,53	23,39	6,14	17,24	16,32	0,91	0,22	0,46	-0,24	46,99	40,17	6,82
2005	30,78	28,61	2,17	16,22	15,52	0,70	-0,55	-0,01	-0,54	46,45	44,12	2,33
2006	30,96	32,94	-1,98	15,31	14,70	0,61	-1,36	-0,06	-1,31	44,91	47,59	-2,67

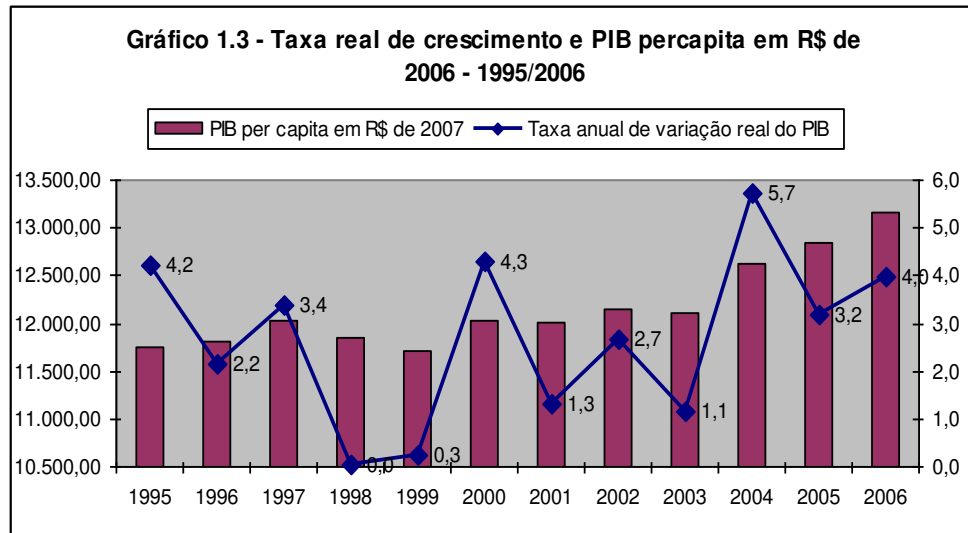
Fonte: Banco Central (www.bcb.gov.br)



Fonte: Banco Central (www.bcb.gov.br)

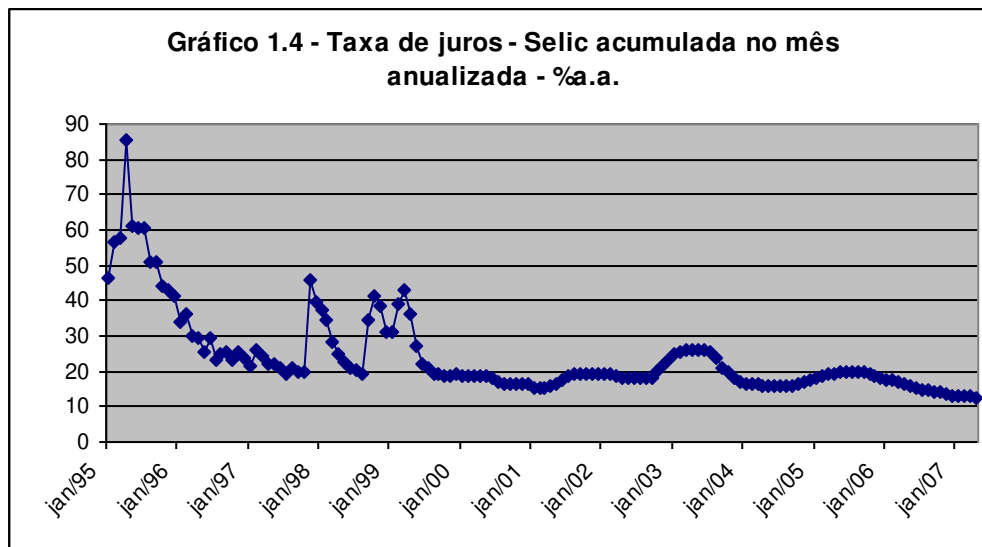


Fonte: Banco Central (www.bcb.gov.br)



Fonte: Banco Central (www.bcb.gov.br)

Este modelo apoiado na âncora cambial tinha seu prazo de validade definido: até quando durasse o primeiro ciclo de liquidez internacional dos anos 90, o qual tem “sua ascensão marcada pelo soluço da crise mexicana em 1994-95 e atinge seu auge às vésperas da crise asiática (1997)” (BICARELLI, 2007, p.29). Os fluxos abundantes de capitais, atraídos pelos elevados prêmios-risco (juros altos), financiavam o déficit corrente e mantinham equilibrado o Balanço de Pagamentos, o nível de reservas e a taxa de câmbio. Quando este ciclo de liquidez se esvaziou, após as crises asiática (1997) e russa (1998), o governo brasileiro tentou seguir com o seu programa (abertura e estabilização) e, para tal, precisava conter a fuga de capitais externos, os quais financiavam o déficit corrente e o câmbio sobrevalorizado (contendo a inflação), para isso elevou a taxa de juros (gráfico 1.4).



Fonte: Banco Central (www.bcb.gov.br)

Contudo, a situação não se reverteu e o governo tentou um choque dos juros, frente à persistência da crise cambial e da ameaça de um ataque especulativo. Porém, tal medida foi insuficiente para “reanimar” os mercados internacionais, e no final de 1998, o governo brasileiro se viu obrigado a fazer uma maxidesvalorização cambial, devido à brutal perda de reservas internacionais, resultado do ataque especulativo que se concretizou.

A desvalorização do real aumentou ainda mais a relação Dívida/PIB, dado o saldo da dívida externa e da parcela da dívida interna indexada ao dólar (tabela 1.2 e gráfico 1.2). O ritmo de expansão da dívida pública reduziu a atratividade dos títulos brasileiros enquanto ativos financeiros, ao mesmo tempo em que a reversão da liquidez internacional elevou a aversão ao risco (LOPREATO, 2006, p.190), colocando em xeque a sustentação da âncora cambial.

Da primeira fase da política econômica pós-Real, pode-se tirar três lições: 1-) em países de moedas inconvertíveis (e que não adotam políticas para reduzir os efeitos desta inconvertibilidade), os governos são fracos na “queda de braço” com o mercado internacional, especialmente quando aqueles buscam adotar medidas para conter os fluxos de capitais em um ambiente de ampla liberalização (CARNEIRO, 2002, 2006); 2-) a predominância de determinantes externos e a dependência dos países periféricos em relação aos ciclos de liquidez internacional (FAHRI, 2006; BICARELLI, 2007); 3-) os elevados prêmios-risco (juros) exigidos pelos investidores internacionais provocaram a explosão da dívida pública, colocando dúvidas sobre seu papel enquanto forma da riqueza financeira

(LOPREATO, 2006). Estas lições evidenciam a perda da autonomia destes países em determinar os rumos da política macroeconômica.

Por fim, os impactos do ajustamento macroeconômico sobre a trajetória da economia podem ser abordados através de quatro pontos: consumo e crédito, crescimento econômico, balança comercial e conta corrente, finanças públicas (CARNEIRO, 2002). Em primeiro lugar, houve um boom de consumo, com destaque para o crescimento brutal dos bens de consumo duráveis, principalmente os de maior valor agregado. Este notável aumento do consumo foi decorrente da elevação do salário médio e da massa salarial e da grande expansão do crédito, sobretudo, do crédito pessoal dirigido para o financiamento daqueles bens¹³. No que tange ao crescimento econômico, o ciclo de investimentos que ocorre é muito rápido e concentrado no aumento de consumo decorrente do plano, que não foi suficiente para “puxar” o resto da indústria, o que explica a curta duração deste ciclo de expansão¹⁴. O terceiro aspecto refere-se aos efeitos devastadores sobre o saldo comercial e das transações correntes, dada a inversão do saldo comercial, que passou de superavitário entre 1992-1994 para deficitário após 95, resultante da combinação de abertura econômica e sobrevalorização cambial¹⁵. Em relação às contas públicas - foco deste trabalho -, as elevadas taxas de juros (gráfico 1.4), a desaceleração econômica (gráfico 1.3) e a inexistência de uma política de ajuste fiscal (gráfico 1.1) indicavam que a situação fiscal não era sustentável, tendo em vista a trajetória crescente da relação Dívida/PIB (gráfico 1.2) e os recorrentes déficits nominais. Diante disso, o ajuste das contas públicas entrou no centro do debate.

1.1.2.2. Governo FHC II (1999-2002): câmbio flutuante e a nova âncora fiscal, em um cenário internacional desfavorável

O segundo governo FHC se inicia sob a crise econômica que ocasionara a ruptura da âncora cambial, determinada pela reversão do ciclo de liquidez internacional. Com o

¹³ O aumento salarial foi decorrente das regras de conversão dos salários, do rápido declínio da inflação e do aquecimento do nível de atividade que permitiram a elevação tanto do salário médio, quanto dos níveis de ocupação, logo, da massa salarial.

¹⁴ Além disso, ocorreram investimentos em modernização tecnológica, privatização, fusão e aquisição, ou seja, investimentos sem efeitos encadeadores.

¹⁵ Os recorrentes déficits na conta corrente são frutos desta inversão, pois a perda de superávit comercial fez com que crescesse rapidamente o déficit em transações correntes, tornando todas as contas deste balanço negativas. Sendo que o maior peso nesta inversão se deve ao aumento da importação, de modo que o ajuste só poderia vir do controle do nível de absorção doméstica.

câmbio flutuante, o valor da moeda local passou a ser determinado “pelos mercados financeiros e pela correlação de forças existente entre estes e a autoridade monetária” (FAHRI, 2006, p.182). Sujeita à determinação via mercado, a taxa de câmbio tornou-se a variável crucial da economia brasileira, pois, de um lado, uma desvalorização cambial ameaça a estabilidade dos preços; do outro, uma apreciação da moeda local ameaça o crescimento econômico e das exportações.

É importante ressaltar que o câmbio altera a relação entre preços (e a riqueza) internos e externos. Este efeito sobre os preços relativos o coloca, em primeiro lugar, como peça-chave para conter a inflação, tendo em vista a transmissão aos preços (*pass-thought*) no mercado interno e, em segundo, como determinante dos preços das exportações brasileiras no mercado internacional (especialmente, das *commodities* exportadas). Além disso, os investidores estrangeiros medem sua riqueza, renda e suas expectativas de ganhos na moeda-chave, logo o cálculo depende da taxa de câmbio.

Em um cenário de baixa liquidez no mercado internacional e, por conseqüência, de aversão ao risco, os investidores internacionais exigem elevadas remunerações e garantias de solvência da economia brasileira. Quanto às primeiras exigências, as taxas de juros internas devem incorporar o risco de *default* e das perdas resultadas das alterações no câmbio, o que eleva o patamar dos juros, definido de fora para dentro. Além disso, as taxas de juros tornaram-se o mecanismo utilizado pelo Banco Central para manter as metas de inflação estabelecidas. O rigor destas metas também serviu como garantia de um mecanismo de preservação das riquezas financeiras frente à ameaça da inflação.

Já as garantias de solvência são dadas pela nova âncora fiscal, que visa reduzir os efeitos das variações das taxas de câmbio e dos elevados juros sobre o grau de endividamento público, já que os títulos públicos constituem o principal ativo financeiro. O nível de endividamento tem um novo termômetro: a relação Dívida / PIB, cuja medida revela a capacidade do Estado brasileiro de honrar seus compromissos. Com o objetivo de passar maior credibilidade aos seus investidores, a redução da relação dívida/ PIB foi colocada como prioridade, juntamente com o alcance das metas de inflação.

Esse objetivo central fica ainda mais prioritário na agenda governamental após o acordo com o FMI, que exige como contrapartida a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir a conta de juros. Isto é, seria preciso ajustar não só as contas primárias, mas

também era preciso buscar o equilíbrio do resultado nominal. Assim, este novo regime fiscal impõe a busca por superávits primários para reduzir os efeitos das taxas de juros sobre as contas públicas, isto é, coloca-se a necessidade da obtenção de resultados primários positivos a fim de cobrir, pelo menos em parte, os déficits nominais provocados pelas altas taxas de juros (VAZQUEZ et.al., 2004). Se o nível de endividamento aumenta - seja pelas variações na taxa de câmbio, seja pela incidência das elevadas taxas de juros - em contrapartida, o ajuste fiscal visa controlar o aumento da relação Dívida/PIB.

Assim, a gestão da política macroeconômica no segundo governo FHC baseou-se na inter-relação de três pilares: a taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais; as metas de inflação controladas por meio de elevadas taxas de juros; e o superávit primário governamental crescente. O Banco Central adotou a política monetária baseada no regime de metas de inflação, com a taxa de juros se tornando o elemento mais importante à disposição das autoridades monetárias no combate às pressões inflacionárias. Por outro lado, a política fiscal teria de cumprir uma tarefa dupla: contribuir no esforço de conter a expansão da demanda agregada e manter o compromisso com a evolução da dívida pública, evitando que alterações na expectativa dos agentes em relação à situação fiscal pudessem provocar turbulências no mercado de câmbio e gerar surtos inflacionários decorrentes do mecanismo de transmissão das desvalorizações cambiais aos preços. Todo esse instrumental serviu para o controle das metas de inflação e da razão Dívida líquida/PIB, com o intuito de ampliar a credibilidade junto aos mercados (LOPREATO, 2006; CASTRO, RIBEIRO E DUARTE, 2007).

De acordo com Lopreato (2006), “a política fiscal incorporou o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de *default* da dívida pública (...) *seu objetivo* é combater a instabilidade das contas públicas, sempre sujeita às variações do câmbio e dos juros, que são definidas, em grande medida, pelas condições de integração da economia brasileira à globalização” (p. 185, *grifo meu*). O autor ainda coloca que “a principal tarefa da política fiscal nesse modelo foi incutir confiança nos investidores estrangeiros de que as expectativas de rentabilidade se cumpririam e de que era baixo o risco de apostar no mercado brasileiro” (p.187).

No entanto, a análise das contas públicas não revela que o objetivo da âncora fiscal fora alcançado. No período 1999 a 2002, os resultados primários foram crescentes e

positivos, girando em torno de 3,0% a 3,5% do PIB (tabela 1.1 e gráfico 1.1), sendo que este esforço foi observado em todos os anos e em todos os níveis de governo¹⁶. No entanto, este esforço fiscal é insuficiente para cobrir os gastos com juros nominais, cujos valores correspondem ao dobro do resultado primário obtidos no período, o que implica em déficits nominais e crescimento da dívida pública (tabela 1.2 e gráfico 1.2).

Em 1999, a relação Dívida/PIB saltou para 44,5% em razão dos juros bastante elevados até maio deste ano em função da crise da desvalorização do real. Neste ano, o déficit nominal atingiu 5,3%, apesar do superávit primário em torno de 3%. A partir de então, as taxa de juros tiveram trajetória decrescente até março de 2001 (passando de 23,5% para 15,25%), o que reduziu o déficit nominal obtido em 2000 para 6,6% do PIB (contra 8,2% de 1999), enquanto que a relação Dívida/PIB subiu para 45,54% neste ano, puxada pelo endividamento interno que cresceu pouco mais de 1 p.p. do PIB (contra uma leve queda da dívida externa). Além disso, o bom desempenho da economia em 2000 ajudou a conter a relação Dívida/PIB por meio do crescimento do denominador em 4,3% (gráfico 1.3).

O exercício de 2001 foi marcado por uma nova onda de alta das taxas de juros - que passou de 15,25% em março para 19% em julho, mantendo-se até o final do ano neste patamar (gráfico 1.4) - e pelo (conseqüente) crescimento econômico pífio (1,3%), afetado também pela crise energética. O resultado foi a manutenção do nível do déficit nominal, provocado pelo aumento dos gastos com juros nominais e, que foi parcialmente compensado, pelo aumento do superávit primário para 3,4% do PIB. Ou seja, mais uma vez o maior esforço primário foi incapaz de conter o aumento da relação Dívida/PIB, que se expandiu para 48,4% do PIB, devido às elevadas despesas financeiras.

No último ano do segundo governo FHC, a tensão do processo eleitoral colocou dúvidas sobre a condução da política econômica pelo próximo governo. Esta incerteza, associada às restrições de liquidez internacional, provocou um movimento de fuga de capitais que elevou a taxa de juros de 18% em outubro (mês das eleições gerais) para 25% em dezembro, ou seja, ocorreu uma alta de 7 p.p. em apenas 3 meses (gráfico 1.4).

¹⁶ Vale ressaltar o resultado orçamentário positivo das empresas estatais, desempenhando papel oposto ao período do nacional-desenvolvimentismo, onde o endividamento destas empresas fazia parte do modelo macroeconômico. Vale notar que o número destas empresas diminuiu sensivelmente após o processo de privatização.

Contudo, esta medida foi incapaz de evitar uma forte desvalorização do câmbio e um novo salto da relação Dívida/PIB, pois o aumento deste último indicador foi reflexo dos juros altos e do câmbio instável, especialmente em momentos de aversão ao risco. Assim, a dívida do setor público consolidado atingiu 50,46% do PIB em 2002 (tabela 1.2), apesar do resultado primário recorde superior a 3,5% (tabela 1.1). Tal resultado se deve ao aumento dos gastos com os juros que gerou um déficit operacional de 7,7% e da desvalorização cambial, que elevou a dívida externa em mais de 3 p.p. do PIB, evidenciando a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Portanto, os resultados obtidos permaneceram distantes do esperado. O enrijecimento da política fiscal não foi capaz de controlar a trajetória crescente da dívida pública, dado o peso excessivo da taxa de juros, mantidas em patamares elevados em razão da aversão ao risco em um cenário de baixa liquidez internacional, onde os capitais exigiam elevados prêmios-risco. As instabilidades no plano nacional também provocaram variações na taxa de câmbio, o que elevou a parcela da dívida indexada ao dólar (externa e interna). Assim, o endividamento público aumentou, mesmo com a obtenção de superávits primários superiores a 3,0%; por conseguinte, o objetivo de reduzir a relação Dívida/PIB não foi cumprido, dado o crescimento do numerador superior ao do denominador, tendo em vista também o baixo desempenho da economia brasileira no período.

Segundo Carneiro (2006), “o formato da política macroeconômica posta em prática pós 1999, constituída pela combinação entre metas de inflação, câmbio flutuante e ajuste fiscal pode-se estabelecer que é insuficiente para promover a estabilidade macroeconômica. O problema crucial é o da interdependência entre política monetária e cambial ou entre taxa de juros e taxa de câmbio. Isto pode ser visto nos vários momentos do ciclo de liquidez durante o qual a taxa de câmbio flutua por razões associadas à conta de capital. A partir de uma desvalorização decorrente da queda dos fluxos líquidos de capitais estabelece-se uma interdependência elevada entre juros e câmbio. O movimento da taxa de juros passa a ser subordinado ao da taxa de câmbio, buscando evitar sua desvalorização exacerbada, através da qual contamina a taxa de inflação (*pass-thought*) e amplia o *currency mismatch* (dificuldade de endividamento externo na moeda-local)” (p.11).

Ao contrário das desconfianças dos investidores internacionais, não houve descontinuidade na política macroeconômica. Na realidade, ocorreu um aprofundamento

deste modelo, onde o padrão de inserção, responsável pelas variáveis juros e câmbio, não foi questionado, mas sim a insuficiência do esforço fiscal empreendido até então.

1.1.2.3. Governo Lula (2003-2006): o aprofundamento do ajuste em um cenário internacional favorável

O governo Lula tomou posse em meio à crise econômica cujos efeitos principais foram a desvalorização cambial, a aceleração inflacionária e o crescimento da dívida pública. Segundo Lopreato (2006:196), “o pequeno raio de manobra limitou as alterações dos rumos da política econômica e a visão inicial, de que a conservação da lógica anterior era opção tática, logo foi superada, dando margem à certeza de que não haveria mudança de rota na definição dos marcos gerais da política econômica e da estratégia de desenvolvimento”.

O argumento hegemônico é de que a ampliação do ajuste fiscal - para um nível capaz de cobrir os déficits nominais provocados pela incidência dos juros altos sobre a dívida - é condição necessária para a posterior queda das taxas de juros e para o crescimento econômico sustentável. Tal argumento embasa a proposta de Déficit Nominal Zero, apresentada pelo Deputado Delfim Netto, que coloca a necessidade de estancar o valor nominal da dívida pública via a obtenção de resultados primários, para que a taxa de juros - entendida como sinônimo de risco e desconfiança pelos mercados - possa iniciar uma trajetória de queda, ou seja, a redução da relação Dívida/PIB e dos indicadores de *rating* da economia brasileira são pré-requisitos para a queda dos juros reais (DELFIM NETTO e GIAMBIAGI, 2005; GIAMBIAGI, 2006b).

Este argumento orientou o governo Lula na decisão de aprofundar ainda mais o ajuste fiscal e de não interferir nos desequilíbrios provocados pela volatilidade cambial e pelas elevadas taxa de juros, ambas determinadas pelos movimentos dos capitais financeiros em um ambiente de mobilidade plena. Em relação a estes últimos, Prates (2006) coloca que o governo Lula ampliou a abertura financeira, por meio da facilitação dos residentes manterem depósitos no exterior e também pelos incentivos fiscais concedidos para investidores estrangeiros adquirirem títulos da dívida pública. Dessa maneira, é possível afirmar que o governo Lula dá continuidade à política econômica centrada no câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais e no alcance a qualquer custo das metas

de inflação, as quais são garantidas pela elevação dos juros, e tendo o superávit primário como âncora deste regime.

As primeiras medidas do novo governo foram: elevar a meta de superávit primário para 4,25% do PIB (em todos os anos do mandato), rever e reafirmar as metas de inflação, medidas pelo IPCA, em 8,5% em 2003 e 5,5% no ano seguinte, o que representa uma forte queda em relação ao índice de 12,5% de 2002, e elevou as taxas de juros nominais - Selic (para 26,5%), visando o controle da inflação (GIAMBIAGI, 2006a).

Estas medidas resultaram em um crescimento econômico bastante reduzido em 2003, parcos 1,1% (gráfico 1.3). Em relação às finanças públicas, o aumento dos juros elevou as despesas com encargos financeiros ao maior patamar do período pós-Real (8,54% do PIB), provocando um déficit nominal de 4,65%, mesmo com o elevado superávit primário obtido (3,9%)¹⁷, conforme observado na tabela 1.1. O déficit público nominal (em função dos gastos com pagamento dos altos juros) e o baixo crescimento do PIB contribuíram para o crescimento da relação Dívida/PIB (tabela 1.2) que atingiu seu maior nível em 2003¹⁸ (52,36%), com aumento da dívida interna em mais de 4 p.p. em relação ao PIB. Em contrapartida, a dívida externa inicia sua trajetória de queda, em razão da melhora no cenário internacional e da entrada de capitais externos, que corroboram para a valorização do real frente ao dólar.

O cenário internacional contribuiu para o desempenho da economia brasileira e para a melhoria da situação das contas públicas nos anos seguintes do Governo Lula. Segundo Castro et. al. (2008), houve crescimento mais forte da economia mundial, expansão da liquidez no mercado externo, redução das taxas de juros internacionais e o aumento dos preços das *commodities* que beneficiaram especialmente o setor exportador. Além do crescimento das exportações brasileiras, os autores também destacam o aumento dos investimentos e da demanda doméstica, puxada pela ampliação do nível de ocupação de mão-de-obra e dos rendimentos médios reais do trabalhador formal.

Em 2004, o bom desempenho da economia brasileira (gráfico 1.3), a redução das taxas de juros (gráfico 1.4) e o aumento do superávit primário (gráfico 1.1) explicam a redução da relação Dívida/PIB (gráfico 1.2) neste ano em mais de 5,5 p.p., que se deve, em

¹⁷ Considerando a antiga série do PIB, o resultado primário foi de 4,25%

¹⁸ Tendo como base o mês de dezembro de cada ano.

grande parte, à redução do endividamento externo, mas também houve queda no percentual da dívida interna em relação ao PIB. No entanto, deve-se destacar o papel do crescimento econômico na redução da relação Dívida/PIB, uma vez que a redução desta razão ocorreu devido ao crescimento do denominador (PIB) em proporção superior à expansão do numerador (Dívida), ou seja, o déficit nominal de 2,43% foi compensado pelo crescimento real do PIB de 5,7%.

Entretanto, o conservadorismo da política econômica interrompeu, em setembro de 2004, a trajetória de queda da taxa de juros nominais (Selic), iniciada em junho de 2003. A razão colocada foi a necessidade de controle das pressões inflacionárias, deflagradas pelo aumento da demanda. Na época, travou-se um forte debate sobre as verdadeiras causas da inflação e sobre a efetividade do aumento das taxas de juros para o seu controle, uma vez que os índices de inflação evidenciavam a pressão dos preços administrados sobre estes índices. Assim, qual seria a efetividade do aumento de juros para controlar uma inflação de custos? Nenhuma, pois uma política monetária restritiva tem pouco efeito sobre os preços administrados, que são reajustados pelos índices definidos nos contratos¹⁹ que, por sua vez, não foram revistos ou renegociados.

Mesmo assim, o Banco Central reinicia a trajetória crescente dos juros nominais (gráfico 1.4), a fim de garantir o alcance da meta de inflação, o que de fato ocorreu²⁰, mas a custo de uma desaceleração econômica. A taxa de crescimento econômico em 2005 foi de 3,2% (gráfico 1.3), bem abaixo do crescimento estipulado pelo governo; já a relação Dívida/PIB permaneceu praticamente no mesmo patamar, graças à queda do endividamento

¹⁹ Os reajustes dos preços administrados estavam indexados ao IGP (Índice geral de Preços), que sofre forte influência do câmbio, cujos índices foram elevados nos anos de 2002 e 2003.

²⁰ Segundo Cintra (2005) “em meados de 2004 as expectativas de inflação para 2005 deveriam estar convergindo para a meta ajustada de 5,1%, mas os analistas de mercado continuavam estimando o IPCA em torno de 6% - (por meio do) Boletim Focus. Assim, em setembro de 2004 o Copom iniciou um movimento de alta da taxa de juros de curto prazo a fim de desacelerar a economia - de 4,9% em 2004 para o entorno de 3,5% em 2005 - e desencadear uma deflação nos preços livres e comercializáveis para que o índice de preços convergisse para a meta. De fato, com a alta dos juros e a correspondente valorização cambial os preços livres ficaram em torno de zero entre junho e setembro e os comercializáveis apresentaram deflação. Os preços monitorados, no entanto, permaneceram em torno de 1%, pois foram reajustados automaticamente pela inflação passada. Dessa forma, em setembro de 2005, quando o Copom reduziu em 0,25 ponto percentual a taxa de juros básica, a variação acumulada em doze meses dos preços livres ficou em 4,55% e a dos comercializáveis em 3,46%, mas a dos preços monitorados foi de 9,66%. Esses números revelam mais uma vez a inadequação desse regime de metas para a inflação: para que o IPCA diminuísse de 7,18% em agosto de 2004 para 6,04% em setembro de 2005, a taxa de juros foi elevada em 3,75 pontos percentuais, a taxa de câmbio valorizada em 20% e a taxa de crescimento do PIB reduzida em 1,5 ponto percentual.” (p. 47 apud de CASTRO, RIBEIRO E DUARTE, 2007). Obs.: a análise do autor não considera a nova série do PIB, divulgada em maio de 2007 pelo IBGE.

externo, ajudado pela valorização cambial, pois a dívida interna cresceu em quase 4 p.p. do PIB (tabela 1.2), bem como houve um maior déficit nominal em relação ao ano anterior (tabela 1.1).

O enrijecimento da política monetária, com a trajetória ascendente da taxa básica de juros que durou até setembro de 2005, provocou uma contração bastante forte na economia e na inflação, gerando dúvidas dentro do próprio governo se a austeridade da política monetária não teria sido exagerada. Apenas em maio de 2006, o nível da taxa de juros retorna ao patamar inferior a setembro de 2004. No último ano do primeiro governo Lula, o desempenho econômico melhorou e a inflação ficou abaixo da meta estabelecida pelo Banco Central, bem diferente de 2002, ano das últimas eleições gerais.

No que tange às contas públicas, o ano de 2006 possui duas especificidades: 1-) continuidade da queda da relação Dívida/PIB, em razão da redução do endividamento externo, inclusive com a “zeragem” da dívida externa brasileira (tabela 1.2); 2-) apesar dos dispêndios com os juros terem diminuído em comparação ao ano anterior, houve um aumento do déficit nominal, pois desta vez o resultado primário foi também menor do que o registrado em 2005 (tabela 1.1).

Estes resultados evidenciam a lógica o desenho da política macroeconômica - iniciada no segundo governo FHC e que teve continuidade no primeiro mandato de Lula - que combina o arrocho monetário e fiscal. O objetivo central é a manutenção da inflação dentro das metas estabelecidas previamente pelo Banco Central, que se utiliza da taxa básica de juros para garantir este fim, produzindo três efeitos: 1-) sacrifício do crescimento econômico, que causa naturalmente pressões inflacionárias quando ocorre crescimento da renda; 2-) apreciação do câmbio, pois os juros brasileiros colocados em patamares bem superiores aos juros internacionais atraem investimentos externos, de caráter financeiro - especialmente em período de elevada liquidez no mercado internacional - que atuam na direção de valorizar o real frente ao dólar, o que também colabora para o alcance das metas de inflação (*pass-thought*); e 3-) aumento dos gastos do governo com o pagamento de juros, cujos recursos são provenientes da economia primária realizada pelo setor público, ou seja, os superávits primários cada vez maiores têm o duplo papel de viabilizar recursos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida (juros e amortizações) e de reduzir o déficit nominal e manter sobre controle a relação Dívida/PIB.

Devido ao período de alta liquidez internacional, observou-se ao longo do governo Lula uma apreciação do real frente ao dólar em razão da forte entrada de dólares na economia brasileira - através de capitais financeiros e também, em menor grau, via IDE - o que permitiu a eliminação do endividamento externo²¹ e a redução do peso dos títulos da dívida interna indexados ao dólar (LOPREATO, 2006). No entanto, a situação da dívida interna sofre com o peso dos juros nominais, que é o fator determinante deste endividamento, após a queda observada em 2004²². Nos últimos dois anos, o enorme esforço fiscal tem sido insuficiente para reduzir o déficit nominal, devido ao peso dos encargos com o pagamento dos maiores juros do mundo.

Não obstante, alguns autores afirmam que o esforço fiscal foi pequeno e que é necessário aprofundar o ajuste, a fim de zerar o déficit nominal (DELFIM NETTO e GIAMBIAGI, 2005; GIAMBIAGI, 2006a, 2006b) o que permitiria, em seguida, uma redução no patamar de juros. Porém, não há evidências teóricas desta pré-condição e nem tão pouco existem garantias da posterior queda dos juros quando o déficit nominal zero for alcançado.

Deve-se ainda compreender que o resultado das contas públicas tem na política fiscal uma variável de ajuste, mas a sua determinação provém dos movimentos do câmbio e dos juros e do nível de atividade econômica (BIASOTO JR, 2004, p.10). Em outras palavras, a ausência de controle sobre as flutuações nas taxas de câmbio e de juros, subordina o papel da política fiscal à redução dos efeitos sobre as contas públicas, funcionando como fiadora da política econômica. Logo, não se pode atribuir a responsabilidade pelos juros altos, pelo risco-país e pelo baixo crescimento à gestão fiscal (LOPREATO, 2006). Além disso, a obtenção do superávit primário para o pagamento de juros gera efeitos restritivos sobre a economia, pois mesmo com o déficit nominal, há uma clara transferência de renda, via pagamento de juros, daqueles que pagam impostos, através de um sistema tributário de caráter regressivo, para os detentores de títulos da dívida pública, que correspondem à camada mais abastada da sociedade e que possuem uma menor propensão ao consumo (MACEDO E SILVA, 2005).

²¹ No entanto, uma nova reversão no ciclo de liquidez internacional e uma nova fuga de capitais podem colocar sob questão esta redução da vulnerabilidade externa.

²² O resultado de 2004 mostra a possibilidade, apontada em Lopreato (2006), de eliminar o déficit nominal e reduzir a relação dívida/PIB, em um contexto de maior crescimento econômico.

Por fim, deve-se ter claro que a obtenção de um resultado primário positivo não é apenas um índice e é preciso ter em conta a maneira como este é realizado, bem como os seus efeitos sobre a economia e sobre o financiamento das políticas públicas, especialmente, neste trabalho, aquelas de caráter social e universal. A seção seguinte mostrará a subordinação dos gastos sociais e dos investimentos em relação às despesas financeiras, em função dos pilares da política econômica.

1.2. A disputa entre Gasto social federal, Investimento e Despesas financeiras

Tendo como base este cenário macroeconômico, pretende-se analisar os impactos e os condicionantes da política econômica sobre a política social. De uma maneira geral, é possível distinguir dois limites: o primeiro ligado ao desempenho da economia e o segundo relacionado com o novo regime fiscal, sendo este último o foco deste trabalho.

O baixo crescimento econômico e, conseqüentemente, o aumento do desemprego e a redução da participação do trabalho assalariado no total das ocupações contribuem para reduzir o montante de recursos destinados ao financiamento da seguridade social. De um lado, as receitas da seguridade social são provenientes das contribuições sociais feitas pelos trabalhadores formais; do outro lado, as medidas de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho reduzem os direitos trabalhistas. Portanto, a política social contém forte vinculação com dimensão econômica, tanto do ponto de vista do seu financiamento, quanto pelo acesso à proteção social.

Por sua vez, a necessidade de obtenção de resultados primários cada vez mais expressivos a partir de 1999 impõe, de um lado, um esforço para a ampliação da carga tributária, do outro, exige esforços do governo na direção de cortes dos gastos públicos, o que, fatalmente, acaba por se dirigir para as despesas sociais ou impede a possibilidade de aumento destes gastos. Segundo Fagnani (1999), o "ajuste destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais" (p. 159).

Em síntese, a incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades efetivas da agenda social é evidenciada, em primeiro lugar, pelo baixo desempenho econômico e pela desestruturação no mercado de trabalho (FAGNANI, 2005) e; em segundo, pelo elevado superávit primário em função dos juros elevados e seus efeitos

sobre a dívida pública, restringindo as possibilidades do financiamento público e também do gasto social, em razão da expansão das despesas financeiras.

Conforme observado na seção anterior, o ajuste fiscal foi expressivo em todas as esferas de governo (tabela 1.1), a partir de 1999, com destaque para os resultados do governo federal. De um lado, esse desempenho foi resultado da elevação da arrecadação decorrente, por exemplo, do aumento das alíquotas das contribuições sociais, estas que a União controla integralmente, sem transferências obrigatórias para as esferas subnacionais, e que teoricamente deveriam financiar o gasto social. Do outro lado, o ajuste fiscal se dá através da redução das despesas, com cortes que se concentram no custeio e no investimento público, mas também se direcionam ao gasto social. A questão central aqui é: qual o impacto do ajuste fiscal sobre o Gasto Social do Governo Federal (GSF)? A tabela 1.3 abaixo mostra o crescimento do GSF em valores reais e em relação ao PIB.

Tabela 1.3 – Evolução do Gasto Social Federal (GSF) em valores reais e em relação ao PIB, no período 1995 a 2005

Ano	GSF (corrente) R\$ Milhões	GSF/ PIB			GSF (constante IPCA para dez/2006)		
		%	N. Índice (1995 = 100%)	Variação anual (%)	Valor R\$ Milhões	N. Índice (1995 = 100%)	Variação anual (%)
1995	79.346	11,20	100,0	-	179.769	100	-
1996	92.705	10,90	97,3	-2,7	182.416	101	1,5
1997	108.073	11,10	99,1	1,8	199.592	111	9,4
1998	118.528	11,90	106,3	7,2	215.201	120	7,8
1999	129.542	11,90	106,3	0,0	220.433	123	2,4
2000	148.088	12,30	109,8	3,4	235.673	131	6,9
2001	164.968	12,80	114,3	4,1	251.677	140	6,8
2002	190.892	12,70	113,4	-0,8	261.217	145	3,8
2003	220.161	12,70	113,4	0,0	263.776	147	1,0
2004	256.292	13,00	116,1	2,4	288.023	160	9,2
2005	296.752	13,50	120,5	3,8	312.383	174	8,5
2006	340.011	14,57	130,1	7,9	340.011	189	8,8

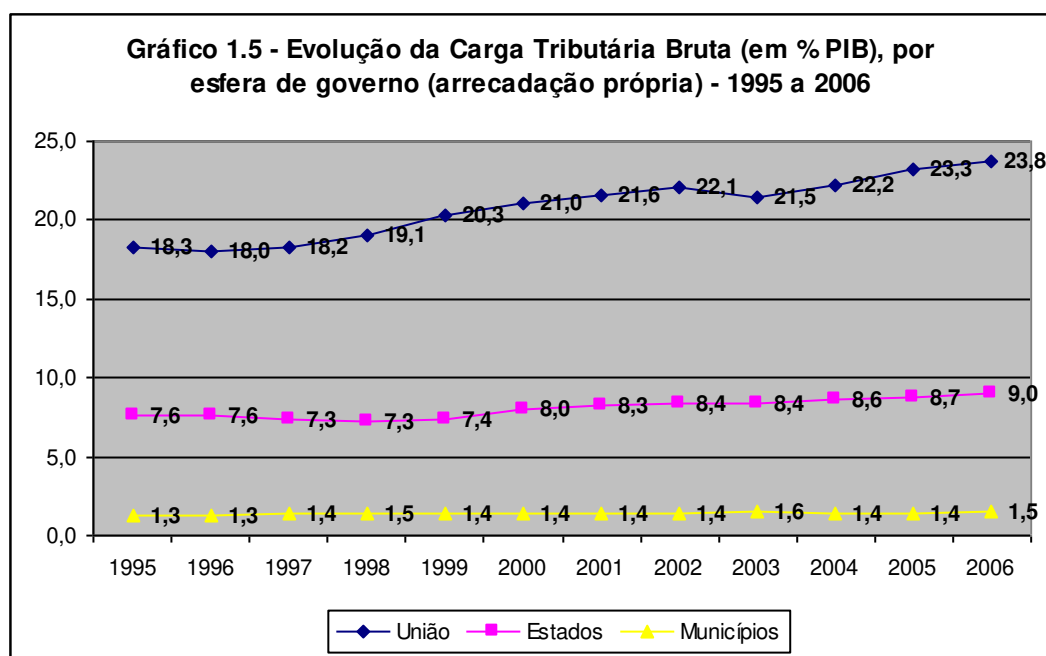
Fonte: Disoc/IPEA (período 1995-2005) e Chaves e Ribeiro, 2008 (ano 2006).

Os dados revelam que o gasto social federal cresce em valores reais em todos os anos, o que significa que este tipo de gasto foi preservado em relação à inflação do período. No primeiro governo FHC, o ganho real foi de 19,7%; no segundo, 18,5% e no primeiro mandato de Lula, este ganho corresponde a 28,9%. O segundo destaque é a expansão do

GSF em relação ao PIB nos três períodos: de 0,7 p.p no governo FHC I (6,3%), 0,8 p.p na segunda gestão de FHC (6,7%) e 1.9 p.p. no governo Lula (14,7%).

Estes dados sustentam o argumento de que a política social foi preservada, ou seja, de que não houve cortes no gasto social da União. Entretanto, esta é uma conclusão parcial, pois é preciso considerar o crescimento das despesas federais como um todo em relação ao PIB, ou seja, é necessário verificar se o crescimento do GSF foi proporcionalmente superior em relação às outras despesas da União. Além disso, nem todas as áreas setoriais da política social tiveram crescimento, daí a necessidade de verificar quais foram estas áreas e, por outro lado, quais as áreas de atuação da política social do governo federal que sofreram cortes de gastos.

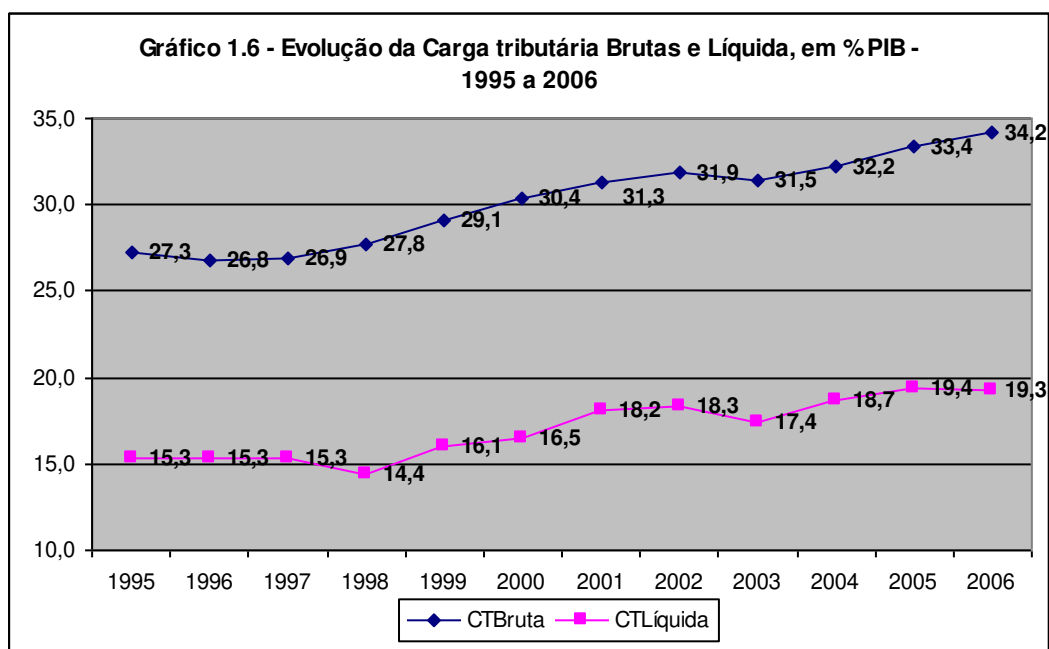
A análise da evolução da relação GSF/ PIB deve levar em conta o significativo crescimento da carga tributária em relação ao PIB e, dessa forma, espera-se antecipadamente que não apenas o Gasto social cresça em relação ao PIB, mas também outros componentes do gasto. O gráfico 1.5 abaixo mostra o crescimento da carga tributária por esfera de governo, observe-se neste gráfico que a carga tributária bruta federal é aquela que mais cresce.



Fonte: IBGE. Elaboração do autor

A arrecadação federal cresceu quase 30%, enquanto que as arrecadações estaduais e municipais tiveram expansão de 18,4% e 11,5%, respectivamente. Já carga tributária total no Brasil, com os três níveis de governo agregados, passou de 27,3% em 1995 para 34,2% do PIB em 2006, o que representou um aumento de 25,6% no período analisado (gráfico 1.6).

Além desta trajetória, o gráfico 1.6 abaixo também mostra a evolução da carga tributária líquida, a qual, nota-se, é bem inferior em relação à medida bruta. A diferença entre estes dois conceitos é que a carga líquida subtrai o total de despesas com subsídios e transferências de renda direta às famílias. Leia-se neste último item os pagamentos monetários feitos às famílias na forma de benefícios previdenciários, assistenciais (aposentadorias, pensões, bolsa-família, por exemplo) e as despesas com o pagamento de juros e encargos financeiros.



Fonte: IBGE. Elaboração do autor

Pelo conceito líquido, a carga tributária total diminui entre 40% e 50%, sendo que metade dos valores descontados corresponde aos benefícios e a outra metade às despesas financeiras. Contudo, é importante notar que os grupos sociais beneficiados são completamente distintos, sendo o primeiro composto por beneficiários da previdência e de programas sociais, enquanto que o grupo que recebe pagamentos de juros corresponde aos

detentores de título públicos, pessoas com capacidade de poupança e, portanto, com nível de renda médio bem mais elevado que o primeiro grupo.

Portanto, no que tange ao gasto social, pretende-se aprofundar a análise a partir de dois eixos: 1-) considerando o crescimento total da despesa efetiva da União e, assim, verificar a evolução do GSF em comparação com o crescimento de outras despesas federais, especialmente, com os investimentos e as despesas financeiras; 2-) analisando a expansão do gasto por área de atuação, a fim de identificar quais são as áreas que sustentam este crescimento. O primeiro eixo está diretamente relacionado à condução da política macroeconômica, enquanto o último tem mais a ver com as reformas e as alterações na participação da União no financiamento destas políticas sociais, em um ambiente de fortes restrições orçamentárias.

1.2.1. A centralidade da política macroeconômica e as evidências do conflito entre o social e o econômico

Segundo Castro et. al. (2008), a análise do Gasto Social Federal (GSF) em comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal - que corresponde à despesa que se configura propriamente em desembolso em espécie pelo governo federal - é uma importante medida que permite inferir a prioridade de gasto na agenda governamental. Para efeito de análise, a despesa efetiva do Governo Federal pode ser dividida em dois tipos: despesas não-financeiras, dentro desta destaca-se a despesa na área social (GSF), o investimento do governo federal²³ (administração direta) e outras despesas correntes (não-social) – e as despesas financeiras, que correspondem aos encargos com o pagamento de juros e a amortização da dívida pública.

Assim, pretende-se verificar a evolução do gasto social em relação às outras despesas não-financeiras e, especialmente, em relação às despesas financeiras da União. A prioridade ao gasto social se confirmaria, caso a expansão do GSF fosse proporcionalmente superior ao crescimento dos demais gastos em relação ao PIB no período analisado, o que elevaria a participação relativa deste tipo de gasto na despesa efetiva total da União. A fim de verificar esta hipótese, optou-se, em primeiro lugar, por analisar as trajetórias destas

²³ O comportamento do investimento público não é o objeto central deste trabalho, cuja análise é focada na trajetória do gasto social federal. Para maiores informações sobre o investimento público, ver Afonso e Biasoto Jr., 2007.

despesas no período 1995 a 2005 como um todo e, em seguida, as suas variações nos governos FHC I, FHC II e Lula I, através de um paralelo entre o comportamento do gasto público e a conjuntura econômica que vigorava durante os três mandatos analisados, cuja análise foi feita na seção anterior²⁴.

O objetivo aqui é esclarecer para onde foram direcionados os cortes necessários para obtenção do superávit primário e para onde está indo o crescimento da carga tributária observado neste período²⁵. Esta análise deve considerar não apenas as despesas primárias, mas também o crescimento das despesas financeiras, imprescindível para a compreensão do papel da política fiscal neste período.

Os dados da tabela 1.4 mostram uma expansão da Despesa Efetiva da União em mais de 5 p.p. do PIB entre 1995 e 2005. De um lado, as despesas sociais (GFS) crescem 2,6 p.p (o que corresponde a aumento de 23%), os investimentos do governo federal tiveram um comportamento bastante irregular, mas em 2005 ele foi quase 20% superior ao percentual do PIB investido em 1995 e as despesas não-financeiras como um todo aumentam um pouco menos (2,5 p.p. ou 16,3%). Por outro lado, as despesas financeiras saltam de 3,7% para 6,5% do PIB, o que corresponde a uma expansão superior a 75%. Isto significa que o crescimento do GFS em relação ao PIB foi proporcionalmente inferior à expansão das despesas efetivas da União (cujo crescimento em relação ao PIB foi de 28%) e, principalmente, das despesas financeiras.

²⁴ Esta análise se baseia nos dados levantados pela Diretoria de Estudos Sociais do IPEA (DISOC/IPEA), a partir deles foram construídos gráficos e tabelas complementares pelo autor. Contudo, estes dados só estão disponíveis até 2005, quando foram publicados no estudo de Castro et.al. (2008). Para evitar descontinuidade na trajetória, optou-se por não tentar construir os dados para o ano de 2006 e interromper a análise em 2005.

²⁵ Este questionamento está presente em Almeida, Giambiagi e Pessoa (2005). No entanto, a análise deste trabalho ignora a expansão das despesas financeiras e conclui que o gasto social é a razão para o aumento das despesas totais da União.

Tabela 1.4 – Evolução da Despesa Efetiva da União, em % PIB – Período: 1995 -2005

Ano	Despesa Total do Governo Federal (em % do PIB) (1)								Evolução (1995 = 100) (6)			
	Despesas não-financeiras				Despesas financeiras (5)			Despesa Efetiva (h = d + g)	GSF	Invest.	Desp. Financ	Desp. Efetiva
	GSF (2)	Investi-mentos (3)	Outras Desp. Não-financ. (4)	Total Desp. Não-financ. d =(a+ b+c)	Juros e encargos (e)	Amortiza-ção da Dívida (f)	Total Desp. Financeira (g = e+ f)					
	(a)	(b)	(c)						(a)	(b)	. (g)	(h)
1995	11,2	0,7	3,3	15,2	2,4	1,3	3,7	18,9	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	10,9	0,7	3,4	15,0	2,3	0,8	3,1	18,1	97,3	100,8	83,8	95,8
1997	11,1	0,8	2,9	14,8	2,2	1,4	3,6	18,5	99,1	119,3	97,3	97,9
1998	11,9	0,8	3,0	15,7	3,1	2,5	5,6	21,4	106,3	125,7	151,4	113,2
1999	11,9	0,7	3,1	15,7	4,3	2,6	6,9	22,5	106,3	97,1	186,5	119,0
2000	12,3	0,9	3,0	16,2	3,3	3,7	7,0	23,2	109,8	127,2	189,2	122,8
2001	12,8	1,1	3,5	17,4	4,1	4,2	8,3	25,7	114,3	166,4	224,3	136,0
2002	12,7	0,7	3,7	17,1	3,7	4,7	8,4	25,5	113,4	101,8	227,0	134,9
2003	12,7	0,4	3,4	16,5	3,9	4,7	8,6	25,1	113,4	56,4	232,4	132,8
2004	13,0	0,6	2,9	16,5	3,8	3,7	7,5	24,1	116,1	83,2	202,7	127,5
2005	13,5	0,8	3,1	17,4	4,2	2,3	6,5	23,9	120,5	119,9	175,7	126,5

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Disoc/IPEA apud de Castro, Ribeiro e Duarte (2007). Informações sobre investimento foram incluídas pelo autor, a partir dos dados da STN/MF.

Notas:

(1) Elimina-se as transferências de recursos entre órgão da administração direta e indireta para evitar dupla-contagem.

(2) Diminui-se do GSF as despesas efetuadas com recursos do FGTS, pois estes não fazem parte do Orçamento Geral da União (OGU). Além disso, retirou-se do GSF uma parcela pequena das despesas financeiras ligadas a estes gasto, incluindo-as no item Despesas financeiras.

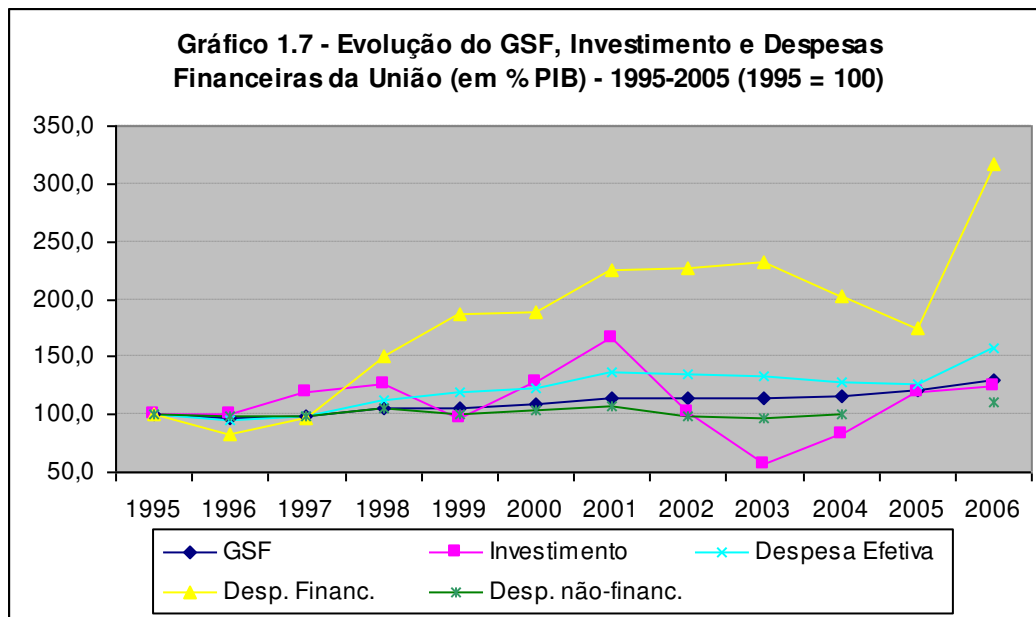
(3) Investimentos com recursos orçamentários do Governo Federal (não inclui as empresas estatais), segundo classificação por elemento de despesa. É importante ressaltar que há uma intersecção entre Investimento e Gasto Social Federal (GSF), pois parte dos investimentos pode ter sido alocada na área social. Isto ocorre porque não foi possível separar o Investimento social do GSF e este procedimento também não é interessante analiticamente.

(4) Corresponde às despesas com legislativo, judiciário, meio-ambiente, agricultura, segurança pública e outras despesas não classificadas como social pela metodologia da Disoc/IPEA. Com a desagregação do item investimento, optou-se por subtrai-lo do total dos valores originalmente classificados no item "outras despesas não-financeiras" por Castro, Ribeiro e Duarte, 2007. Assim, o total das Despesas Não-Financeiras permanece inalterado. Em suma, tratam-se de despesas correntes não-sociais.

(5) Corresponde ao pagamento com juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

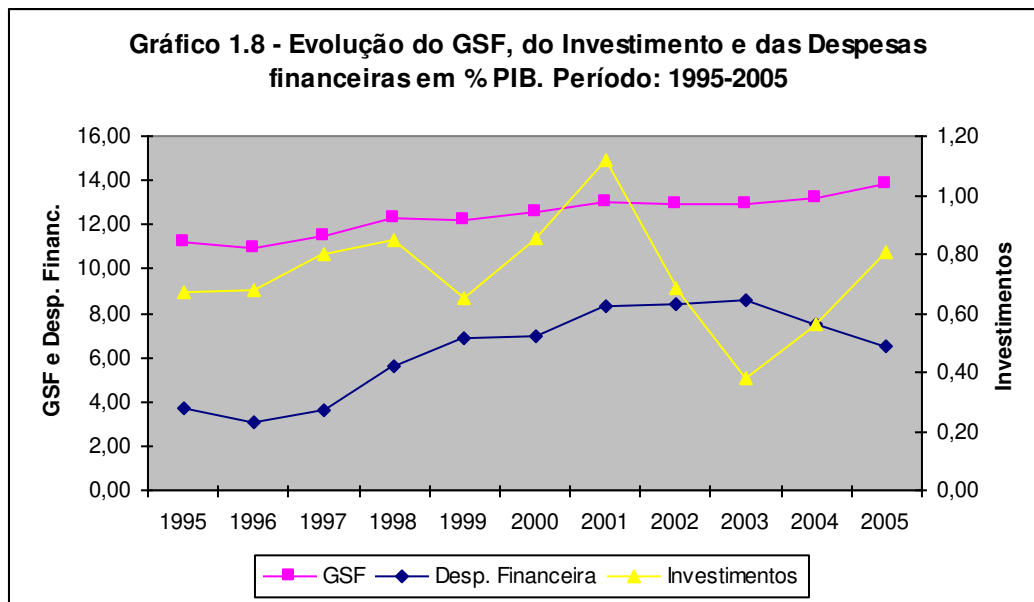
(6) Este instrumento de análise (número índice) foi construído pelo autor.

No gráfico 1.7, é possível comparar a evolução dos diferentes tipos de despesas do Governo Federal e verificar: 1-) a irregularidade do investimento, que sofre fortes contrações nos momentos de crise econômica dos anos de 1999 (cambial) e 2003 (processo eleitoral), o que evidencia que este tipo de gasto é bastante vulnerável aos constrangimentos fiscais; 2-) a expansão do gasto social federal (GSF) em uma proporção superior às despesas não- financeiras como um todo e inferior ao crescimento da despesa efetiva da União, que é a soma das despesas não-financeiras com as despesas financeiras; 3-) conseqüentemente, o item de despesa que teve maior salto no período corresponde às despesas financeiras do governo federal.

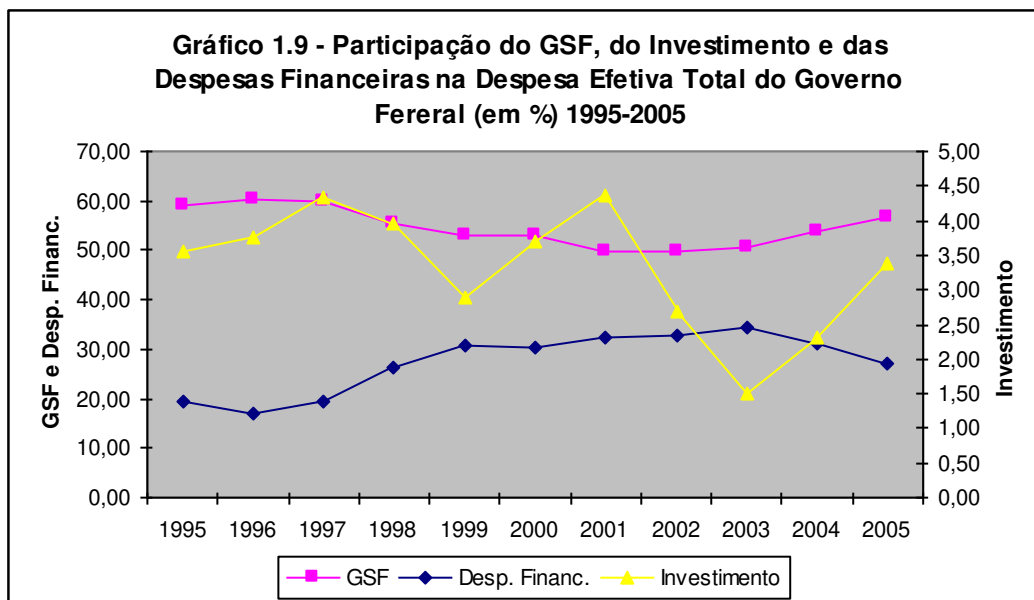


Fonte: Secretaria da Receita Federal, Disoc/IPEA e STN/MF. Construído pelo autor, a partir dos dados da tabela 1.4.

Esta análise revela um esforço do Governo Federal em expandir seus gastos como um todo em relação ao PIB, portanto a trajetória crescente do indicador GSF/PIB, não significa necessariamente que o Governo Federal priorizou este tipo de gasto, mas apenas que o mesmo foi preservado ou ainda este gasto possa ter tido sua participação reduzida no total da despesa efetiva da União, sem perder participação no PIB, uma vez que a despesa efetiva como um todo cresce em uma proporção maior. Portanto, analisar a participação do GSF em relação ao PIB não fornece uma informação completa, é preciso verificar a trajetória da participação deste gasto no total da despesa efetiva da União. Os gráficos 1.8 e 1.9 abaixo fazem as duas análises.



Fonte: Secretaria da Receita Federal, Disoc/IPEA e STN/MF. Construído pelo autor, a partir dos dados da tabela 1.4.



Fonte: Secretaria da Receita Federal, Disoc/IPEA e STN/MF. Construído pelo autor, a partir dos dados da tabela 1.4.

Nota-se que a trajetória do GSF é diferente nos dois gráficos acima. Quando o denominador é o PIB, observa-se um crescimento paulatino ao longo de todo o período; em contraposição, a trajetória é descendente quando o denominador é a despesa efetiva total da

União, com variações ao longo do período. Isto se deve ao fato do crescimento do GSF em relação ao PIB ter sido proporcionalmente inferior ao crescimento da despesa efetiva total e das despesas financeiras (tabela 1.4 e gráfico 1.7), o que reverte a trajetória deste tipo de gasto quando o denominador se altera. Neste sentido, é possível afirmar que o gasto social foi priorizado? As comparações colocadas na tabela 1.5 são úteis para se obter uma resposta mais precisa para este questionamento.

Tabela 1.5 – Participação do Gasto Social Federal (GSF) e de outros itens, segundo o tipo de despesa

Ano	GSF/ Desp. não-financ. (a/d)	Invest./ Desp. não-financ. (b/d)	GSF / Despesa Efetiva (a/h)	Desp. Financ/ Desp. Efetiva (g/h)	Invest. / Despesa Efetiva (b/h)
1995	73,7%	4,4%	59,3%	19,6%	3,6%
1996	72,7%	4,5%	60,2%	17,1%	3,7%
1997	75,0%	5,4%	60,0%	19,5%	4,3%
1998	75,8%	5,4%	55,6%	26,2%	4,0%
1999	75,8%	4,2%	52,9%	30,7%	2,9%
2000	75,9%	5,3%	53,0%	30,2%	3,7%
2001	73,6%	6,4%	49,8%	32,3%	4,4%
2002	74,3%	4,0%	49,8%	32,9%	2,7%
2003	77,0%	2,3%	50,6%	34,3%	1,5%
2004	78,8%	3,4%	53,9%	31,1%	2,3%
2005	77,6%	4,6%	56,5%	27,2%	3,4%

Fonte: Secretaria da Receita Federal, Disoc/IPEA e STN/MF.

Construído pelo autor, a partir da tabela 1.4.

A partir destes dados, é possível afirmar que o GSF teve um crescimento em relação às despesas não-financeiras e em relação ao PIB, e que dentro das despesas não-financeiras da União, o gasto social foi preservado, já que os cortes foram mais direcionados às outras despesas não-financeiras. Por sua vez, o comportamento do investimento da União é bastante irregular, tendo em vista a volatilidade da sua participação nas despesas não-financeiras, com contrações fortes em momentos de baixo desempenho econômico (1999, 2002 e 2003). Assim, é possível concluir que dentro das despesas não-financeiras da União, o gasto social foi preservado e que os cortes foram direcionados às outras despesas não-financeiras (investimento + outras despesas correntes não sociais), que sofrem uma pequena queda em relação ao PIB e na sua participação no total das despesas não-financeiras.

Ou seja, o GSF é priorizado quando se considera apenas as despesas não-financeiras da União. Entretanto, a participação das despesas não-financeiras no total da despesa efetiva é comprimida em função da forte expansão das despesas financeiras. Dessa maneira, qual é o comportamento do GSF em relação ao aumento das despesas efetivas da União? Tendo em vista, a expansão das despesas efetivas da União como um todo, é possível continuar afirmando que o gasto social foi priorizado?

O GSF tem sua participação relativa reduzida quando o denominador é a despesa efetiva total (tabela 1.5 – coluna III), o que não dá indícios de que os recursos destinados à área social tiveram prioridade. Os investimentos do governo federal também têm o mesmo comportamento, só que com maior volatilidade (coluna IV). Já as despesas financeiras apresentam forte crescimento em relação à despesa efetiva total, o que dá sinais de que a expansão do gasto total da União ocorreu em função do crescimento deste tipo de gasto.

Em suma, as despesas financeiras da União comprimem a participação do gasto social federal (GSF), do Investimento e das despesas não-financeiras como um todo no total das despesas efetivas do governo federal ao longo do período. Embora o GSF e o Investimento tenham se preservado em relação ao PIB entre 1995 e 2005 (tabela 1.4 e gráfico 1.8), as trajetórias do GSF, Investimento e Despesas Financeiras apresentaram variações ao longo do período que podem ser explicadas pela condução da política macroeconômica, a qual pode ser analiticamente dividida em três fases, que correspondem, respectivamente, aos governos FHC I, FHC II e Lula I. Em nenhuma destas fases (governos) ocorreram rupturas com o modelo definido pelo Plano Real e, principalmente, pela forma de inserção da economia brasileira. No entanto, estes períodos coincidem com diferentes fases do ciclo de liquidez internacional, conforme visto na seção anterior.

Os comportamentos do gasto social federal, dos investimentos e das despesas financeiras do Governo Federal evidenciam o conflito entre as políticas econômica e social, através da relação inversa entre as despesas não-financeiras (GSF e investimento) e financeiras (encargos da dívida), quando estes dois tipos de gastos são analisados separadamente, em cada um dos mandatos presidenciais abrangidos, o que será feito a seguir.

1.2.2. O conflito entre Despesas Financeiras e o Gasto Social/ Investimento do Governo Federal

No período 1995-1998 (1ª fase), que corresponde ao primeiro mandato de FHC, o patamar inicial da dívida pública era relativamente baixo e uma conjugação de fatores externos positivos não impôs a necessidade de uma contração fiscal (no conceito primário), isto garantiu certa estabilidade no patamar do GSF e das despesas financeiras da União. Segundo Castro et.al. (2008) houve uma estabilidade na prioridade de alocação orçamentária dos recursos públicos federais na área social e financeira, com o GSF ficando em torno de 60% e as despesas financeiras em 20% da despesa efetiva nos três primeiros anos de mandato.

Todavia, o aumento da relação Dívida/PIB, especialmente do endividamento interno, provocado pelos recorrentes déficits nominais (e primário em 1996 e 1997) no período, dá sinais de que a situação fiscal não era sustentável (LOPREATO, 2006). A crise da Ásia e a reversão do ciclo de liquidez internacional provocaram um forte aumento da Selic e a explosão dos gastos financeiros. No último ano do governo FHC I, o déficit nominal foi de quase 7% do PIB e a relação Dívida/PIB atinge 39%.

No que tange aos itens de despesas do Governo Federal sob análise, o gasto social cresceu em relação ao PIB e relativamente no total da despesa efetiva da União entre 1995 e 1997, o mesmo ocorreu com as despesas de investimento, já os encargos financeiros se mantiveram estáveis, com leve queda nos três primeiros anos do Plano Real (gráficos 1.8 e 1.9). Em 1998, a crise da economia brasileira reduziu a participação relativa do gasto social (de 60% para 55,6% da despesa efetiva), embora este tivesse crescido em relação ao PIB, já que a economia não cresceu enquanto que o GSF aumentou em 7,8%, em valores reais. Novamente, os investimentos da União apresentaram a mesma trajetória do gasto social: aumento em relação ao PIB e redução da participação relativa na despesa efetiva. Os efeitos da crise provocaram um salto das despesas financeiras do governo federal que passou de 19,5% da despesa efetiva total em 1997, para 26,2% no final do ano seguinte.

A expansão deste último elemento de despesa, cujo crescimento foi bastante forte em relação ao PIB (cerca de 50%) e na participação na despesa efetiva total da União (32%) entre os anos de 1995 e 1998, é que comprimem a participação relativa do gasto social e do investimento. As despesas sociais da União crescem 6% em relação ao PIB (0,7

p.p.) e 19,71% em valores reais, porém a sua participação relativa na despesa efetiva do governo federal diminuiu em 6%. Os gastos de investimento, por sua vez, crescem em proporção do PIB (26%) nesta 1ª fase do Plano Real.

A explicação é a inexistência de resultados primários positivos neste primeiro período, o que não colocava fortes restrições ao gasto social e ao investimento. No entanto, o aumento dos déficits e da dívida pública provocou um crescimento expressivo das despesas financeiras da União, em proporção superior às demais despesas. Assim, a solução foi a expansão da carga tributária federal e da despesa efetiva como um todo para fazer frente ao crescimento dos encargos financeiros.

Na segunda fase da política econômica pós-plano Real, houve um enrijecimento da política fiscal, onde a obtenção de superávits primários expressivos tinha como objetivo conter os desequilíbrios nas contas públicas provocados pelas altas taxas de juros e pela volatilidade cambial, visando conter a relação Dívida/PIB. No entanto, a âncora fiscal do regime macroeconômico adotado após 1999 não conseguiu eliminar o déficit nominal e o crescimento da dívida pública, cuja causa-raiz era os elevados encargos da dívida (juros e amortizações), já a evolução do gasto social federal (GSF) teve crescimento real e em proporção do PIB, mas ano a ano perde importância relativa na despesa efetiva total da União.

No governo FHC II, o GSF cresce 6,7% em relação ao PIB, porém houve uma queda no último ano de mandato frente à crise econômica deflagrada pelo processo eleitoral. Em relação à inflação, o GSF teve um ganho real em todos os anos, acumulando uma alta 18,5%, porém inferior ao crescimento real observado no primeiro mandato. No entanto, a participação relativa do GSF na despesa efetiva total da União teve trajetória decrescente, pois a expansão do GSF foi bem menor do que o crescimento das despesas financeiras, provocando uma queda da participação relativa do GSF de quase 6%, enquanto que a participação relativa das despesas financeiras cresceu 7,4%.

As despesas de investimento variaram bastante no período 1999 a 2002. No primeiro ano, houve forte contração em relação ao exercício anterior; nos dois anos seguintes, houve um aumento deste tipo de gasto tanto em relação ao PIB, como na participação relativa na despesa efetiva total da União; no último ano, houve nova contração dos investimentos em virtude da crise econômica provocada pela tensão do

período eleitoral. Esta redução dos investimentos em 2002, fez com que o patamar deste gasto no PIB retornasse ao nível próximo de 1999 (pouco superior), contudo, em relação às despesas efetivas, as despesas de investimento perderam participação relativa no segundo governo FHC.

A preservação do GSF e do investimento em relação ao PIB, concomitante a uma expansão ainda maior das despesas financeiras da União, que atinge 8,4% do PIB em 2002, é mais uma vez explicada pelo aumento das despesas totais em relação ao PIB, sustentado por uma carga tributária cada vez maior em todo o período. No entanto, este aumento está mais direcionado ao pagamento dos encargos financeiros, provocados pela combinação de juros elevados e por um estoque de dívida crescente, mesmo com os elevados superávits primários, conforme foi visto na seção anterior.

O governo Lula se inicia sob crise econômica intensa, com desvalorização cambial, aceleração da inflação e crescimento da dívida pública. No entanto, os desequilíbrios provocados pelas políticas monetária e cambial não foram enfrentados pelo novo governo, que preferiu ampliar a liberalização financeira e o arrocho fiscal. Assim, a gestão Lula estabelece o compromisso de manutenção desse regime macroeconômico: eleva o superávit primário, aplicando uma severa contenção nos gastos; dá continuidade ao crescimento da carga tributária; e mantém a política monetária dura, com taxas de juros elevadas, de modo a deixar clara a austeridade da política econômica (LOPREATO, 2006; CASTRO, RIBEIRO E DUARTE, 2007).

As medidas adotadas no primeiro ano do governo Lula resultaram em um crescimento econômico de apenas 1% (gráfico 1.3) e no crescimento das despesas com juros nominais que atingem 8,5% do PIB (tabela 1.1). Neste ano, o GSF manteve-se estável em relação ao PIB e em termos reais. O patamar de investimento desceu ao menor nível de todo o período (1995-2005), indicando a direção dos cortes dos gastos. Já as despesas financeiras da União em relação ao PIB cresceram 2,4% em relação ao ano anterior, resultado do aumento das taxas de juros. Logo, o gráfico 1.9 mostra a forte queda da participação relativa do investimento em relação à despesa efetiva da União, enquanto as despesas financeiras continuaram crescentes e o GSF iniciava uma leve recuperação. Além do corte dos investimentos para ampliar o resultado primário, houve também um aumento da carga tributária para financiar as despesas financeiras e o GSF.

Nos dois anos seguintes, o cenário internacional contribuiu para melhorar o desempenho da economia brasileira e para a redução das taxas de juros (até setembro de 2004 – gráfico 1.3). Com os juros em patamares menores e com o câmbio mais valorizado, a relação Dívida/PIB diminuiu, especialmente a dívida externa (tabela 1.2), já as despesas com juros nominais também decresceram, enquanto que os superávits primários registrados permaneceram em patamares elevados (tabela 1.1).

Segundo Biasoto (2004), o forte ajuste fiscal no primeiro ano de mandato, aliado a uma conjuntura internacional favorável, permitiu uma gradativa redução das taxas de juros, com impacto imediato na redução das despesas financeiras do governo. Este efeito, aliado à elevação da arrecadação, garantiu não só a manutenção de elevado superávit primário, mas também uma redução do déficit nominal, dada a combinação de juros menores e resultados primário maiores.

Por sua vez, o GSF se expande em relação ao PIB (quase 0,8 p.p.) e também em valores reais, cujo crescimento foi da ordem 9% a.a. em 2004 e 2005. Mesmo com o elevado superávit primário, o gasto social conseguiu se expandir, já que os cortes tiveram menor intensidade na área social em relação às outras despesas não-financeiras. O investimento público também aumenta sua participação no PIB e na despesa efetiva total da União nestes dois anos, embora o patamar deste tipo de gasto permaneça bastante baixo, indicando que o arrocho fiscal do governo Lula afetou este tipo de gasto.

Dessa maneira, os exercícios de 2004 e 2005 revelam que a disputa entre as despesas financeiras da União, de um lado, e o gasto social e de investimento, do outro, continua evidente, só que agora na direção contrária: o primeiro tem sua participação relativa reduzida, enquanto os dois outros gastos tiveram aumento em relação à despesa efetiva total do governo federal. Ou seja, a razão para esta recuperação da participação do gasto social em relação à despesa efetiva da União, bem como do investimento, se deve à redução das despesas financeiras.

O conflito não está dentro das despesas não-financeira, isto é, entre gastos social *versus* investimento, onde para aumentar o segundo é necessário conter o primeiro. Os dados de 2004 e 2005 mostram que estas duas despesas cresceram juntas, quando as despesas financeiras cederam. Logo, é evidente que o conflito é entre despesas financeiras

versus despesas não-financeiras (social e investimento) e para que estas últimas cresçam, é necessário reduzir os gastos com juros.

Por fim, cabe analisar o nível destas despesas (GSF, investimento e despesas financeiras) nos períodos correspondentes aos três mandatos de Presidente da República. A tabela 1.6 abaixo mostra estes dados e permite fazer relações com as políticas macroeconômicas adotadas por estes governos e com a conjuntura internacional predominante nestes períodos.

Tabela 1.6 – Nível do gasto social (GSF), dos investimentos e das despesas financeiras, em cada período de governo (fase da política econômica pós-Real)

	Média do gasto, segundo tipo, em % PIB			Participação Média do gasto na Desp. Efetiva da União (em %)		
	GSF	Desp. Fin.	Invest.	GSF	Desp. Fin.	Invest.
FHC I (1995-1998)	11,28	4,00	0,75	58,8%	20,6%	3,9%
FHC II (1999-2002)	12,43	7,65	0,83	51,4%	31,5%	3,4%
Lula (2003-2005)	13,07	7,53	0,58	53,7%	30,9%	2,4%

Fonte: Secretaria da Receita Federal, Disoc/IPEA e STN/MF. Construído pelo autor, a partir das tabelas 1.4 e 1.5.

No primeiro governo FHC, a manutenção dos juros reais em patamares elevados e a ausência de superávits primários provocaram elevados déficits nominais, mas o patamar baixo da dívida pública, apesar de crescente, manteve o comprometimento de recursos com os encargos da dívida em cerca de 20%, na média, o que representava 4% do PIB. No entanto, o arranjo fiscal e o modelo econômico adotado provocariam, inexoravelmente, uma expansão destas despesas, quando o cenário internacional se tornasse desfavorável. Já o gasto social federal representava 11,3% do PIB e quase 59% da despesa efetiva da União, sendo o menor patamar médio em relação ao PIB e o maior em relação à despesa efetiva, tal diferença é explicada pela trajetória crescente da despesa efetiva total do governo federal.

Esta expansão geral das despesas efetivas do governo federal explica o comportamento dos tipos de gasto no segundo governo FHC, pois todos eles cresceram em relação ao PIB quando comparado com os patamares médios do período anterior. Todavia, o crescimento das despesas financeiras foi proporcionalmente superior aos outros gastos não-financeiros (GSF e investimento), o que reduziu a participação relativa destes últimos em relação à despesa efetiva total. Isto explica o fato dos gastos sociais e em investimento

do governo federal terem, de um lado, crescido em relação ao PIB e, de outro, terem suas participações relativas na despesa efetiva total reduzidas na média do período.

O salto das despesas financeiras se deve ao regime macroeconômico, que passou a ser utilizado em junho de 1999, após uma crise cambial, onde a taxa de juros elevadas tinha o duplo papel de conter a demanda e as flutuações do câmbio, a fim de que as metas de inflação fossem alcançadas. As elevadas despesas com juros eram, em parte, compensadas pelos significativos superávits primários, mesmo que insuficientes para evitar os recorrentes déficits nominais e o aumento da Relação Dívida/PIB, portanto os resultados primários positivos funcionaram como uma “máquina de enxugar gelo”. No entanto, cabe ressaltar que estes superávits foram alcançados principalmente pelo aumento da carga tributária geral e, em maior grau, do governo federal, o que permitia a expansão concomitante dos GSF e do investimento em relação ao PIB e em valores reais.

Nos três primeiros anos do governo Lula²⁶, os resultados primários foram ainda maiores e as taxas de juros tiveram trajetória decrescente no período, o que reduziu os déficits nominais nos anos de 2004 e 2005 e a relação dívida/PIB, em um cenário internacional favorável. Com isso, as despesas financeiras tiveram uma pequena redução, tanto em relação ao PIB, como em participação na despesa efetiva da União. Esta redução abriu espaço para a expansão dos dois outros tipos de gasto, entretanto, apenas um deles aumenta: o GSF, o qual continua sua trajetória crescente em relação ao PIB e recupera, em parte, a sua participação relativa no total da despesa efetiva do governo federal. Por sua vez, o nível médio das despesas de investimento cai significativamente durante o governo Lula, nas duas medidas, devido à queda observada em 2003, o que revela a direção dos cortes necessários para obtenção dos superávits primários recordes, especialmente em momentos de crise. Portanto, nos três primeiros anos do governo Lula é possível verificar uma expansão mais forte do gasto social, que foi permitida pela redução dos encargos com a dívida.

Após a análise de todo o período (1995-2006), conclui-se que há uma relação inversa entre as despesas financeira (encargos da dívida) e não-financeira (que abrange o

²⁶ O governo Lula não está completo, pois os dados do exercício de 2006 ainda não foram divulgados até a conclusão deste trabalho. Em Chaves e Ribeiro (2008), pesquisadores da Disoc/IPEA, publicaram a relação GSF/PIB em 2006, que foi de 14,57% (tabela 3 acima), o que indica que a tendência de ampliação deste gasto se manteve e em ritmo mais forte até o final do primeiro mandato do presidente Lula.

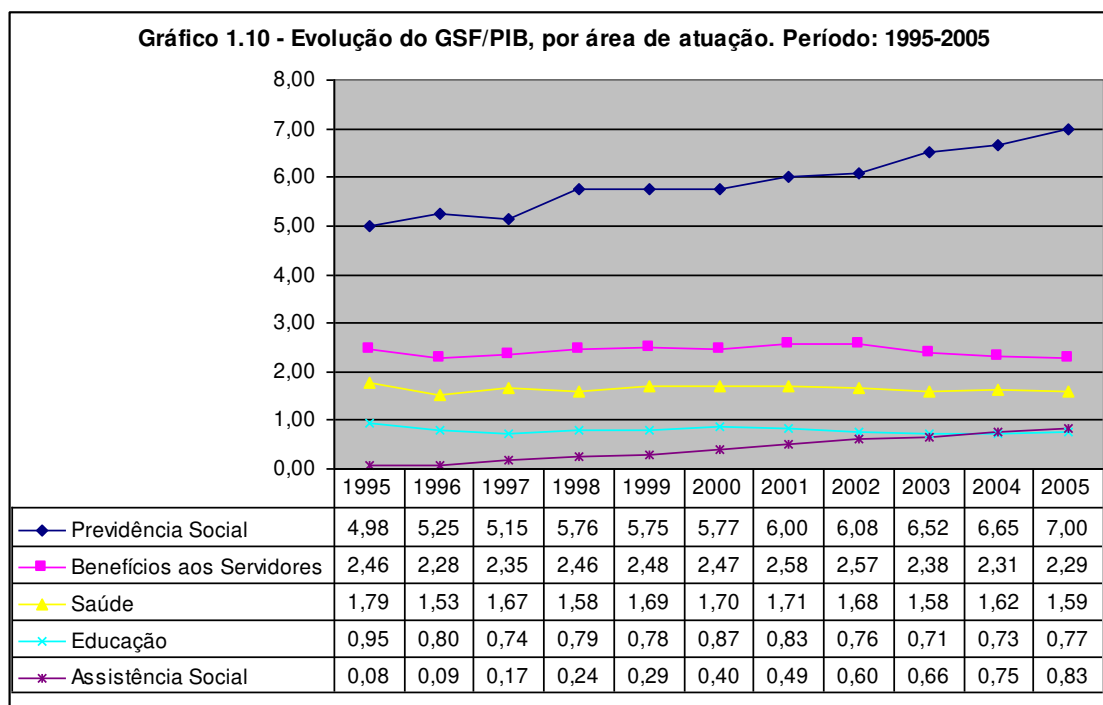
gasto social e o investimento), onde a primeira predomina e subordina a segunda, ou seja, quando o cenário macroeconômico implica em aumento das despesas financeiras, os gastos não-financeiros ficam congelados; por outro lado, quando as despesas financeiras cedem, abre-se espaço para o crescimento do gasto social e do investimento. Portanto, o conflito entre gasto social e investimento só pode ser comprovado empiricamente, caso as despesas financeiras não sejam incluídas na análise, já que dentro das despesas não-financeiras, o investimento acaba funcionando como variável de ajuste, pois este tipo de gasto é menos protegido e, portanto, mais suscetível a cortes. Por sua vez, o gasto social possui vinculações de receitas (educação e saúde) e também depende de direitos adquiridos e de fatores demográficos (previdência privada e pública) que impedem cortes profundos neste gasto, mas sua expansão também foi restringida pelo ajuste fiscal, que virou a âncora do modelo econômico após 1999. Portanto, a reorientação da política macroeconômica é condição fundamental para o aumento dos níveis de investimento público e para a construção de uma estratégia de desenvolvimento social capaz de fazer frente ao tamanho da pobreza e da desigualdade no Brasil, o que implica necessariamente em ampliação do gasto social federal.

Em suma, o atual modelo econômico impõe limites e condiciona o gasto social, pois: (a) coloca a política fiscal como fiadora da relação Dívida/PIB, pois cabe a ela produzir elevados superávits primários, com o intuito de reduzir os déficits nominais provocados pelos elevados encargos financeiros; (b) fragiliza as bases financeiras do Estado, ampliando o comprometimento com despesas financeiras que, por sua vez, reduz a participação relativa do gasto social federal na despesa efetiva total; (c) a necessidade de obtenção de elevados superávits coloca restrições à expansão do gasto público, ao mesmo tempo em que eleva a carga tributária, cujo aumento foi direcionado ao pagamento das despesas financeiras, que cresceram em proporção superior aos demais itens; (d) por fim, o ajuste fiscal afeta o investimento e também o gasto social federal, cujos limites impostos à área social poderão ser constatados com mais força, quando o gasto social é desagregado por área de atuação.

1.3. Evolução do Gasto Social Federal, por área de atuação: o que sustentou o crescimento em relação ao PIB?

O objetivo aqui é verificar quais áreas sociais tiveram aumento do gasto federal em relação ao PIB e, por outro lado, se houve alguma área onde esta trajetória foi diferente. Por questão de espaço, optou-se por analisar as principais áreas de atuação social da União, a saber: Previdência Social (51,0%); Benefícios a Servidores (17,0%); Saúde (11,0%); Assistência Social (6,0%); e Educação (6,0%). Juntas, essas cinco áreas absorvem cerca de 90% do GSF no período de 1995 a 2005 (CASTRO et.al., 2008).

Através do gráfico 1.10, é possível verificar o comportamento das diferentes áreas de atuação social durante o período entre 1995 e 2005. Das áreas analisadas, apenas a Previdência Social e Assistência Social aumentaram a sua participação em relação ao PIB, enquanto as demais áreas apresentaram trajetória descendente.



Fonte: Disoc/IPEA *apud* Castro et. al. (2008).

As razões para a trajetória crescente das primeiras despesas são distintas. O gasto previdenciário cresceu em função do aumento real do salário mínimo no período, em torno de 60% (CASTRO, RIBEIRO e DUARTE, 2007, p.4), uma vez que parte significativa dos benefícios corresponde ao patamar mínimo, que está vinculado ao valor do salário mínimo

nacional. Fatores demográficos também explicam a expansão do gasto em previdência, pois o número de benefícios aumenta, mesmo com a reforma do sistema, que aumentou a idade mínima e os anos exigidos de contribuição. Já a expansão da Assistência Social ocorreu devido à ampliação da política, com a criação dos programas de transferência de renda a partir dos anos 2000, com forte expansão do número de benefícios e do montante transferido durante a gestão Lula e, antes disso, com a implementação dos Benefícios de Prestação Continuada da LOAS - para idosos excluídos do sistema previdenciário e pessoas portadoras de necessidades especiais - que trouxe para o âmbito da política de Assistência Social um número enorme de novos beneficiários antes desprotegidos – o número de beneficiários do BPC cresceu de 346 mil para 2,2 milhões no período analisado (IPEA, 2007 apud Castro, Ribeiro e Duarte, 2007: 6). Com trajetória crescente em todo o período, o gasto federal com Assistência Social ultrapassou o montante destinado à Educação pela União no último ano da série.

Por sua vez, as demais despesas sociais analisadas tiveram queda na sua participação do PIB, também por diferentes razões. O gasto com Benefício a Servidores, que corresponde basicamente à previdência do setor público, apresentou trajetória crescente até 2002, com queda no ano seguinte e manutenção do patamar nos dois últimos anos da série. Segundo Castro e Cardoso Jr. (2005), a razão para a expansão deste gasto de 1996 a 2002 se deve ao que os autores chamaram de “corrida preventiva”, que traduz movimento de antecipação das aposentadorias, mesmo que proporcional, pois os servidores temiam perda de direitos com a reforma da previdência. Após a conclusão da reforma em 2003, estes gastos diminuem e mantêm-se estáveis até final do período analisado.

Já as políticas de saúde e educação acumularam perdas significativas em relação ao PIB de, respectivamente, -11% e -19%. Portanto, conclui-se que o crescimento do GSF sobre o PIB foi garantido graças às despesas com previdência e pelo aumento dos recursos federais destinados à ampliação da política de Assistência Social. Já as quedas em relação ao PIB nas áreas de Educação e Saúde são explicadas pelas restrições orçamentárias colocadas pela política macroeconômica, que afeta mais fortemente as políticas sociais universais e com competências partilhadas com as demais esferas de governo.

O raciocínio é simples: apesar do caráter reducionista das reformas da previdência, é difícil conter a expansão deste gasto no curto-prazo, bem como não é possível repassar a

responsabilidade deste gasto para outras esferas de governo, desta forma, o gasto federal com previdência aumenta; já o aumento no gasto da União com assistência se deve à expansão dos programas de transferência de renda, portanto não há caráter reducionista, mas este tipo de gasto também está concentrado na esfera federal; por outro lado, as políticas de educação e saúde, mesmo contando com vinculação de receitas dos três níveis de governo, com o intuito de garantir recursos cativos para o financiamento destas políticas²⁷, tiveram redução no percentual do orçamento federal destinado a elas, pois a oferta das mesmas era uma atribuição prioritária dos governos subnacionais e; portanto, os governos estaduais e, principalmente, os municípios poderiam ampliar sua participação no financiamento destas políticas, permitindo à União restringir o volume de recursos próprios destinados às áreas em questão.

A redução da participação da União no financiamento das políticas de educação e saúde foi possibilitada pela alteração da Constituição, sob a justificativa de que esta medida era um pré-requisito para se obter a estabilidade econômica. A Emenda Constitucional nº. 01/1994 instituiu medidas preparatórias para a implantação do Plano Real e, dentre elas, criou o Fundo Social de Emergência (FSE), que nas suas edições posteriores, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e que agora é chamado de Desvinculação de Recursos da União (DRU). O objetivo destas medidas era viabilizar a utilização de parte dos recursos vinculados às políticas sociais (20%), desviando recursos da educação e do orçamento da seguridade social (OSS), com o intuito de garantir a obtenção dos elevados superávits primários e para garantir os pagamentos das despesas financeiras (FAGNANI, 2005; VAZQUEZ, et. al., 2004). Com isso, 20% das receitas vinculadas à educação e à seguridade social (que inclui a saúde, disputando recursos com a previdência e a assistência social) seriam extraídas antes da vinculação, ou seja, os percentuais vinculados incidiriam sobre 80% da arrecadação destas fontes.

De acordo com Fagnani (2008, p. 32), o FSE resultou em um aumento de 5% na carga tributária e, ao mesmo tempo, desvinculou receitas constitucionais garantidas aos

²⁷ A vinculação de receitas para o financiamento da educação surge pela primeira vez na Constituição de 1934, suprimida pela ditadura e reinstituída desde a Emenda Calmon, em 1983, a qual teve os percentuais ampliados pela Constituição de 1988. Já para o financiamento da Saúde, que está dentro do sistema de seguridade social, existem as contribuições sociais - com destaque para a antiga CPMF, vigente até 2007 - cujas competências tributária e financeira são da União, bem como a Emenda Constitucional n. 29, em 2000, estabeleceu o aumento dos gastos federais em saúde em proporção à expansão do PIB e também a vinculação de recursos de Estados e Municípios para a área da saúde.

Estados e municípios (15% do FPE e FPM) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). A partir de 2000, com a DRU, a redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi retirado do texto, mantendo-se as demais desvinculações. Conforme os cálculos de Gentil e Maringoni (2008), os valores desviados pela DRU representam um montante total de R\$ 152 bilhões, quando somados os resultados do período entre 2000 e 2007.

Além do desvio de receitas vinculadas à área social, outros fatores colaboraram para a redução do gasto federal nas áreas de educação e saúde em relação ao PIB. Para a área da Saúde, Castro et.al. (2008) afirmam que “a Emenda Constitucional n. 29, que vincula recursos para o financiamento das políticas de Saúde, enfrenta tamanha ambigüidade na sua implementação, que não foi suficiente para evitar a queda nos gastos do setor nos primeiros anos do Governo Lula” (p.15). No caso da educação, os autores destacam o contingenciamento de recursos, através compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão FHC e recolocada no primeiro ano da gestão Lula, já que o governo federal atua diretamente na oferta do ensino superior. Além disso, no financiamento da educação básica também é possível destacar a reduzida participação da União na complementação de recursos do Fundef que, de acordo com Vazquez (2007), é um caso exemplar dos efeitos do ajuste fiscal.

A hipótese é que a redução do gasto federal nas políticas sociais universais (educação e saúde) em proporção do PIB está fortemente relacionada à desvinculação de recursos da União (DRU), com o objetivo de sanear as contas públicas e estabilizar a trajetória da relação dívida/PIB, cuja estratégia macroeconômica foi descrita na parte 1.1. deste capítulo. Esta desvinculação é utilizada para garantir recursos suficientes para o ajuste fiscal, a fim de fazer frente às despesas financeiras da União, ou seja, com os gastos em juros e amortizações, conforme vimos na parte 1.2. Com isso, os cortes são direcionados para as despesas não-financeiras, isto é, para investimentos e custeio, inclusive para a área social, com destaque para a redução da participação do gasto federal nas áreas de educação e saúde, ambas de caráter universal e de competência partilhada com as esferas subnacionais de governo, conforme vimos nesta última parte do presente capítulo.

Contudo, a desvinculação de recursos da União e a redução dos gastos federais não explicam integralmente as mudanças nas políticas de educação e saúde. Diante das restrições colocadas ao orçamento da União, buscou-se ampliar a responsabilidade dos governos subnacionais, especialmente dos municípios, em relação ao financiamento e à oferta destas políticas, para tanto foram instituídos novos mecanismos institucionais para estimular a oferta descentralizada e de direcionamento dos recursos destas esferas para o financiamento da educação e saúde, enquanto os recursos federais destinados a estas áreas diminuíram, conforme demonstrado no presente capítulo.

Esta ampliação da participação das esferas subnacionais no financiamento e na gestão destas políticas seria obtida a partir de uma estratégia de regulação federal, com o intuito de estabelecer um padrão nacional de atuação, definir os incentivos corretos para obter a adesão dos municípios e coordenar a execução local dos programas definidos como prioritários pelo governo federal. Não se trata apenas de uma estratégia do governo federal em se livrar de certas despesas ao transferir encargos aos municípios, ao contrário, é possível identificar um esforço em ampliar o acesso aos programas e reduzir as desigualdades no plano nacional, mas também será possível constatar empiricamente os constrangimentos fiscais colocados ao financiamento de educação e saúde, especialmente em relação aos recursos federais que deveriam ser aplicados nestas áreas.

A ampliação da regulação federal implicou, em contrapartida, na redução da autonomia alocativa dos governos municipais, o que trouxe mudanças nas relações intergovernamentais, nos desenhos e nas regras de financiamento das políticas em análise. Sem dúvida, um pré-requisito foi a prévia recuperação da capacidade fiscal e regulatória da União para, em seguida, estabelecer regras e incentivos para orientar o comportamento fiscal e as decisões dos governos municipais em direcionar esforços para as políticas de educação e saúde, sem abandonar a disciplina fiscal.

O capítulo 2 analisará estas mudanças nas relações federativas no Brasil após as emendas e leis complementares aprovadas a partir da segunda metade dos anos 90 (pós Plano Real - 1995) e que trouxeram novos mecanismos institucionais de regulação federal sobre as políticas e as finanças municipais.

Capítulo 2 - Execução local, sob regulação federal: as relações intergovernamentais estabelecidas em 1998 e nas reformas a partir de 1995

Esta tese considera que as reformas institucionais só foram possíveis após a recuperação da capacidade regulatória e fiscal da União ocorrida ao longo dos anos 1990, revertendo parcialmente a descentralização tributária definida na Carta de 1988. Se o aumento da arrecadação federal vai na contramão do quadro federativo definido em 1988, o mesmo não pode ser dito em relação às reformas das políticas de educação e saúde que visavam à consolidação da descentralização destas políticas, por meio de regras e incentivos para a adesão dos municípios e da disponibilização de recursos adicionais para a execução dos programas, de acordo com as diretrizes definidas pelo governo federal. Na prática, estas duas mudanças resultaram em uma maior concentração de receita sob controle da União e na regulação federal sobre a alocação dos recursos dos governos locais, os quais foram direcionados para áreas definidas como prioritárias pelo governo federal.

Considera-se aqui que as reformas institucionais que introduziram a regulação federal sobre as finanças e as políticas descentralizadas, objeto central de análise desta tese, foram implementadas por iniciativa da União, o que implica dizer que as mesmas ocorreram quando entraram na agenda do governo federal²⁸. Obviamente, que as mudanças precisaram ser aprovadas pelo Congresso Nacional, onde os interesses regionais estariam representados, principalmente no Senado Federal. No entanto, Arretche (2009) destaca que, no caso brasileiro, as unidades constituintes permitem que o jogo legislativo “comece e termine” no Congresso, ou seja, as alterações que envolvem interesses federativos não prevêem instâncias especiais de veto ou maiorias qualificadas superiores às exigidas em matérias que não afetam os interesses federativos e, desta forma, não há outro ponto de veto para este processo decisório fora da esfera central (executivo e legislativo federal)²⁹.

²⁸ Segundo Arretche (2009), esta agenda esteve “concentrada em fortalecer a capacidade de regulação do governo federal sobre os governos subnacionais” (p. 403).

²⁹ De acordo com Arretche (2009), nos Estados Unidos, por exemplo, a aprovação de matérias de interesse federativo devem ser referendadas por uma maioria de quatro quintos das assembleias estaduais. Na Suíça e na Austrália, mudanças legislativas que afetem os interesses das regiões devem ser aprovadas por um referendo, com aprovação da maioria dos eleitores e da maioria dos Estados. Ambas as estratégias criam arenas adicionais de veto, conferindo oportunidades de veto às minorias afetadas pelas decisões tomadas pela maioria nas arenas decisórias centrais. No Brasil, “os formuladores da CF 88 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2009, p. 380).

Diante disso, quando esta tese afirma que as reformas foram introduzidas pela União, isto significa que a participação dos governos subnacionais se restringiu à atuação das bancadas estaduais no Congresso Nacional, cujo comportamento foi mais fiel à orientação das lideranças partidárias do que à orientação de voto do partido do governador de cada estado (ARRETCHE, 2009). Mesmo quando se considera a influência de grupos de interesses ligados às políticas setoriais - bastante forte na área da saúde, por exemplo - admite-se aqui que este lobby não seria suficiente para garantir a aprovação da reforma, caso a mesma não contasse com o apoio do governo federal.

Ainda de acordo com Arretche (2009), a introdução da regulação federal se deveu à “combinação de um presidente com uma agenda de reformas federativas, apoiado em uma coalizão majoritária, *que se concretizou apenas em 1995 (governo FHC), sendo esses fatores que também explicam as amplas mudanças no status quo federativo ocorridas desde então, quando as elites do governo central usaram estrategicamente essas oportunidades institucionais para ampliar a capacidade de regulação da União sobre as políticas de Estado e municípios*” (p. 412, *grifos meu*)

Portanto, o debate federativo brasileiro nos últimos trinta anos, em especial das relações intergovernamentais no financiamento e na gestão das políticas sociais, teve dois momentos marcantes: na Constituição de 1988 e nas reformas aprovadas a partir de 1995. No primeiro, a Carta de 1988 refletiu as pressões políticas pela redemocratização, cuja bandeira era levantada junto com a defesa da descentralização fiscal, pois o modelo centralista do governo militar estava enfraquecido, ao mesmo tempo em que governadores e prefeitos – eleitos democraticamente e em sua maioria por partidos opositores ao regime militar – pressionavam por maior participação nos recursos arrecadados. Com isso, ampliou-se a participação das esferas subnacionais nos recursos disponíveis, especialmente por meio das transferências fiscais para Estados e, principalmente, para municípios. Por sua vez, a União perdeu participação na carga tributária total, o que resultou em perda da capacidade fiscal da União e em uma maior liberdade dos governos subnacionais na aplicação de recursos (SERRA; 1994; AFONSO, 1992, AFFONSO, 1995; SOUZA, 2004). No entanto, esta descrição do federalismo brasileiro é datada ao período imediatamente posterior à Constituição de 1988.

Ao longo da segunda metade dos anos 90, ocorreram alterações no funcionamento do arranjo federativo brasileiro através de emendas constitucionais e da regulamentação de dispositivos constitucionais por meio de legislação complementar. Neste segundo momento, a União recupera a sua capacidade fiscal através do crescimento da carga tributária, via arrecadação federal não sujeita à partilha com Estados e municípios (contribuições sociais), e amplia sua capacidade de regulação após reformas nas instituições orçamentárias e no financiamento das políticas sociais, ambas conduzidas por iniciativa do governo federal. Estas reformas introduziram novos mecanismos de coordenação de esforços dos entes federados, seja para garantir o alcance das metas estabelecidas pela política econômica, seja para vincular recursos às políticas públicas definidas como prioritárias.

Apesar de tratadas de forma dicotômica pela literatura nacional, pretende-se discutir aqui a relação entre os dois momentos, pois, na prática, houve mudanças nas relações federativas, embora algumas delas já estivessem previstas nos dispositivos constitucionais. Sem dúvida, a regulação federal sobre as decisões alocativas dos governos locais e a capacidade da União em coordenar o comportamento fiscal e a execução das políticas descentralizadas são os novos elementos deste novo impulso descentralizador ocorrido na segunda metade dos anos 90, orientado por regras e incentivos formulados centralmente. Todavia, estes novos mecanismos institucionais representam uma transformação do federalismo definido no período da redemocratização e pela promulgação da Constituição de 1988, ou eles representam a consolidação do desenho federativo definido na Constituição que necessitava de regulamentação posterior? Pretende-se aqui reconstituir este debate, com o objetivo de ressaltar as mudanças práticas resultantes da regulação federal, que só entrou efetivamente em vigor após a aprovação das reformas.

Estas reformas institucionais, denominadas também como reformas de segunda geração, trouxeram novas formas de cooperação intergovernamental no financiamento das políticas públicas, por meio de regras e incentivos colocados aos governos subnacionais para garantir um comportamento fiscal adequado às metas de superávit primário e, ao mesmo tempo, para consolidar a descentralização da oferta de determinadas políticas. A partir deste conjunto de reformas, nota-se, com mais clareza, uma característica específica do federalismo brasileiro que é a execução local das políticas sociais universais, mas sob

coordenação do governo federal exercida diretamente sobre os municípios, sem uma participação mais efetiva dos governos estaduais³⁰.

Reformas nas instituições orçamentárias, fundos cativos, transferências condicionadas e vinculações de receitas são os mecanismos institucionais criados pelo governo federal para estimular os governos executores das políticas (municípios) a adotarem ações formuladas centralmente e, ao mesmo tempo, são formas de coordenação para impor o compromisso com o ajuste, prioridades de gasto e um padrão nacional para a oferta descentralizada. Além da regulação sobre as finanças e as decisões de gastos dos governos, as políticas que foram reguladas são justamente aquelas de caráter universal, cuja competência de oferta é compartilhada pelos três níveis de governo, sob as quais foram mais direcionados os cortes no orçamento federal, como nas áreas de educação e saúde.

Esta nova agenda de reformas foi introduzida no Brasil ao mesmo tempo em que as reformas de primeira geração (privatização, liberalização e desregulação) foram implementadas, isto é, concomitantemente às medidas adotadas para a estabilização econômica previstas no Plano Real, ocorreram as reformas nas políticas sociais que visavam aperfeiçoar os desenhos dos programas e otimizar os recursos disponíveis através de novas formas de financiamento e de novas formas de coordenação federativa (segunda geração de reformas). No entanto, como conciliar a relação conflituosa entre os objetivos da política macroeconômica e uma estratégia de desenvolvimento social?

Defende-se aqui que a resposta passa pela regulação federal introduzida nas políticas setoriais onde a participação do gasto federal apresentou trajetória decrescente, tal como observado nas áreas de educação e saúde, segundo os dados de Castro et. al. (2008). Conforme ressaltado na seção 1.3 desta tese, diante das restrições colocadas ao orçamento

³⁰ De acordo com Prado (2007), existe um paradoxo no caso brasileiro: “a fragilização dos governos estaduais se estabelece em simultâneo ao que parece ser um efetivo processo de descentralização” (p. 121). Segundo o autor em nenhuma outra federação, a descentralização de encargos poderia acontecer “sem se traduzir também num fortalecimento dos próprios governos estaduais, dada sua autoridade administrativa sobre os municípios” (p. 121). Portanto, diante do reconhecimento da esfera municipal como ente federado autônomo e da regulação direta do governo federal sobre a execução local das políticas – este último aspecto, objeto central de análise desta tese – os governos estaduais têm “cada vez menor importância, no plano político, de gestão e de planejamento, *enquanto que se observa* uma articulação política harmoniosa entre governo federal e municípios, levando à marginalização dos governos estaduais” (PRADO, 2007, p. 122 – grifo meu). Este quadro justifica a opção desta tese pela esfera municipal como unidade prioritária de análise, embora seja preciso reconhecer a necessidade de “desenvolvimento de arranjos institucionais e formas jurídicas que permitam a cooperação entre governos locais e governos estaduais”, tal como apontado por Prado (2007, p. 132), contudo esta análise ultrapassa os objetivos desta tese.

da União, o governo federal buscou compatibilizar a estratégia macroeconômica e com uma agenda social através de novos mecanismos institucionais para estimular a oferta descentralizada e de direcionamento dos recursos das esferas subnacionais para o financiamento destas políticas, ambas de caráter universal e de competência partilhada.

A regulação federal também tornou as instituições orçamentárias mais rígidas e limitou a autonomia dos governos estaduais e municipais, com o intuito de garantir a disciplina fiscal em todos os níveis de governo. Assim, esta agenda de reformas também teve fundamental importância para a consolidação da estratégia de estabilização econômica, pois as metas de ajuste fiscal só poderiam ser alcançadas com a colaboração dos governos subnacionais. Ao mesmo tempo, a melhoria dos indicadores sociais dependeria da ampliação da participação das esferas subnacionais, especialmente, dos municípios, com mais recursos próprios e com a ampliação da oferta descentralizada, sob diretrizes definidas centralmente.

Portanto, os mecanismos institucionais de regulação federal e as mudanças nas relações federativas ocorridas na segunda metade da década de 1990 não tiveram um direcionamento único em direção ao ajuste fiscal, no sentido de apenas controlar as despesas e de garantir um resultado primário positivo. Além disso, estas reformas também visavam compatibilizar as restrições fiscais colocadas ao orçamento da União, em função das elevadas despesas financeiras, por meio da ampliação da participação das esferas subnacionais no financiamento e na gestão daquelas políticas cuja competência pelo financiamento era compartilhada e que deveriam ser executadas localmente. Afinal, mesmo que as políticas sociais (e o gasto) tenham sido colocadas em segundo plano (em nome dos objetivos da política macroeconômica), a agenda social não poderia ser totalmente relegada. Convém destacar também que as reformas nas políticas sociais tinham por objetivo ampliar o acesso e consolidar a descentralização, conforme diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988.

Diante desta complexidade, este capítulo também irá analisar os diferentes mecanismos institucionais de regulação federal introduzidos pelas reformas nas instituições orçamentárias e nos desenhos das políticas sociais (segunda geração de reformas). A partir delas, é possível oferecer uma reinterpretação do federalismo brasileiro: embora ainda seja definido em pesquisas comparadas como um país altamente descentralizado, em razão do

status de ente federado autônomo concedido pela Constituição de 1988 aos municípios e da elevada participação das esferas subnacionais nas receitas disponíveis após a promulgação da Carta, deve-se considerar que as decisões alocativas dos governos locais são fortemente constrangidas por regras definidas centralmente, ou seja, a autonomia na gestão fiscal e das políticas descentralizadas é fortemente limitada por diversas regulamentações federais.

2.1. As teorias da descentralização e a análise do federalismo no Brasil

A compreensão do caso brasileiro exigirá, em primeiro lugar, a distinção dos diferentes entendimentos sobre descentralização disponíveis na teoria do federalismo fiscal, por meio das escolas da *welfare economics* e da *public choice*, além das contribuições mais recentes de estudos com foco institucional. Pretende-se aqui realizar uma revisão bibliográfica desta literatura internacional, a partir da análise dos pressupostos teóricos e dos resultados esperados da descentralização em cada uma destas teorias, em contraste com as especificidades do federalismo brasileiro. Esta análise deve levar em conta que a literatura internacional trata predominantemente da relação entre governos central e regionais, já que este é o padrão comum de federação, conforme as experiências que integram o estudo de Prado (2005), enquanto que no caso brasileiro ganha cada vez mais destaque a relação direta entre a União e os governos locais (municípios), com o esvaziamento do papel dos governos regionais (estaduais). Esta especificidade do federalismo brasileiro, sem dúvida, exige a compreensão

Neste sentido, o objetivo aqui é contrastar os pressupostos teóricos da *welfare economics* e da *public choice*, ambas de caráter normativo, e as análises mais recentes com foco institucional (*new institutionalism*) em comparação com as características específicas do arranjo federativo brasileiro, as quais serão analisadas na segunda parte deste capítulo, logo após o levantamento das principais contribuições da teoria do federalismo fiscal, especialmente no que se refere às relações intergovernamentais e aos efeitos esperados da descentralização.

A *welfare economics theory* (economia do bem-estar) se desenvolveu em meio às transformações ocorridas nas relações econômicas no mundo capitalista na primeira metade do século XX, resultantes da crise dos anos 30, das guerras mundiais e da ascensão do socialismo que provocaram uma revisão dos princípios dominantes do liberalismo

econômico, baseados no livre-mercado e nos mecanismos automáticos de regulação econômica.

Diante da depressão econômica dos anos 30, do elevado nível de desemprego e da crise social, os fundamentos do livre-mercado não apontaram saídas; ao contrário, a austeridade fiscal e a tentativa de retorno ao padrão-ouro agravaram ainda mais o quadro econômico e social nos países centrais (MAZZUCHELLI, 2008). Ou seja, os mecanismos automáticos do livre-mercado não tendiam ao equilíbrio paretiano, colocando em cheque estes pressupostos teóricos. Frente a este quadro, o objetivo da teoria da *welfare economics* é definir e delimitar a intervenção estatal na economia, diante das diferentes falhas de mercado.

As soluções encontradas pelos diferentes países – seja o socialismo, seja a social-democracia ou as políticas keynesianas – possuem um ponto em comum: a intervenção do Estado em contraponto ao livre-mercado, em oposição ao capitalismo (socialismo) ou visando garantir a preservação do mesmo (social-democracia). Neste sentido, as condições históricas e impossibilidade de encontrar nos pressupostos teóricos da economia clássica respostas às causas e, principalmente, às saídas da depressão dos anos 30, serviram para que fosse revisado o papel do Estado.

Segundo Affonso (2003), a *welfare economics* “traduz no terreno da teoria econômica dominante essa gigantesca reestruturação econômica e política do pós-guerra (...), que substitui a teoria neoclássica liberal” (pg.12). De acordo com o autor, esta nova teoria hegemônica mistura argumentos keynesianos – assumindo a intervenção do Estado – com a manutenção de muitos dos fundamentos teóricos³¹ do liberalismo econômico.

A intervenção do Estado na economia, segundo esta teoria, possui três funções fiscais básicas: a função alocativa corresponde ao papel dos governos na correção das falhas de mercado; a função distributiva está relacionada aos ajustes na distribuição de renda, de modo a torná-la mais equitativa do que aquela resultante das relações de mercado; a função estabilizadora busca reduzir as flutuações da atividade econômica, visando garantir crescimento econômico, alto nível de emprego e estabilidade dos preços (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

³¹ Affonso (2003) destaca a manutenção da idéia de equilíbrio paretiano, a desconsideração dos elementos de incerteza na economia capitalista, a atuação restrita do Estado derivada das falhas de mercado.

Embora admita que a regulação principal deva ser desempenhada pelo mercado através dos índices de escassez relativos (preços) – que, segundo a concepção neoclássica, é a forma de regulação que melhor expressa as vontades dos agentes econômicos – a *welfare economics* reconhece falhas nesta forma de regulação, devendo a atuação do Estado corrigir estas falhas³².

De acordo com esta teoria, “as falhas de mercado são a principal razão de existência dos governos e dos setores públicos” (AFFONSO, 2003, p.17). Os ideais da *welfare economics* admitem a necessidade de intervenção do Estado e a existência de falhas no livre-mercado, sendo que estas falhas impedem o equilíbrio neoclássico. No entanto, a atuação do Estado é bastante residual e fruto de uma derivação exógena à economia, surgindo de maneira estranha às forças econômicas e em situação pontuais e específicas. Ou seja, a função do Estado na economia está restrita ao fornecimento de soluções às falhas de mercado, o que traz duas implicações: de um lado, a atuação do Estado é pontual e exógena às demais relações econômicas, por outro, esta teoria admite o Estado como uma forma eficiente de solução destas falhas.

Dentre as falhas de mercado citadas, a mais relevante em termos de definição de competências alocativas entre diferentes esferas de governo é a provisão dos bens públicos. A oferta destes bens não pode ser dada através do mercado, em razão das características inerentes a estes bens, a saber, a não exclusividade e a não-rivalidade (RIANI, 2002). De outra forma, os bens públicos são indivisíveis, uma vez que o acesso a eles não pode ser individualizado e que a utilização desses bens por um indivíduo não reduz a disponibilidade dos mesmos. Portanto, não há como excluir as pessoas dos benefícios dos bens públicos e nem como estabelecer um mecanismo de preço de mercado. Diante destas características, as demandas individuais não se revelam espontaneamente, pois quem estaria disposto a pagar por um bem público? Assim, a provisão destes bens deve ser realizada através da atuação do Estado na economia e financiada através dos tributos.

³² As falhas do mercado impedem o alcance do ótimo de Pareto por meio do mecanismo de preços e, por conseguinte, justificam a intervenção do Estado na economia, pois contrariam os princípios da concorrência perfeita. Além dos bens públicos, outras falhas são: as externalidades provocadas pela ação dos agentes econômicos a outros agente, fazendo com que os custos não sejam totalmente internalizados; o monopólio natural na oferta de bens que necessitam de elevada escala, aqui a ausência de concorrência é a falha e, portanto, justifica regulação do Estado sobre estes mercados; as falhas de informação que impedem decisões dos agentes, já que a concorrência perfeita assume a total fluidez das informações como pressuposto para as escolhas racionais dos agentes.

Se, de um lado, não há uma teorização sobre o Estado e nem mesmo uma distinção entre Estado e governo; por outro lado, a intervenção é considerada capaz de solucionar as falhas derivadas do mercado. Portanto, sem uma teoria do Estado e com grau de intervenção estatal definido estritamente pelas falhas de mercado, a teoria do *welfare economics* se restringe a buscar a forma mais eficiente da atuação do setor público na correção destas falhas. De maneira ainda mais restrita, qual a melhor forma de provisão dos bens públicos? Como tornar a oferta dos bens públicos mais eficiente?

As respostas para estas questões passam necessariamente pela forma política como o Estado se organiza para exercer suas funções. A primeira forma é centralização política, cujas funções são exercidas por um governo central; a segunda opta pela descentralização, onde os governos subnacionais são responsáveis pela política fiscal. No entanto, o Estado pode organizar-se de maneira a compartilhar estas responsabilidades entre governos central e regional (e, no caso brasileiro, também local), combinando políticas centralizadas e descentralizadas, através de um sistema federativo, onde as competências fiscais são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo que “são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições” (ARRETCHE, 1999, p.22).

O sistema federativo encontra justificativas econômicas na teoria do *welfare economics*, a qual afirma que a oferta mais eficiente dos bens públicos requer tratamentos diferenciados e, por isso, exige a definição das competências de cada nível de governo, para fazer frente às divergências nas demandas dos agentes econômicos. Segundo a teoria neoclássica das finanças públicas, o federalismo é concebido como federalismo fiscal (AFFONSO, 2003, p. 21). O conceito “federalismo” é constituído por argumentos normativos, onde o território nacional é dado e as divisões subnacionais e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo podem ser alteradas, com o intuito de ampliar a eficiência das funções fiscais do Estado (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 532).

Portanto, esta teoria reduz o federalismo aos seus aspectos fiscais, ou seja, a questão central é a determinação das competências das diferentes esferas de governo sobre o gasto e a tributação, visando definir quais as funções fiscais devem ser centralizadas ou

descentralizadas (OATES, 1999), na expectativa de que esta decisão amplie a eficiência do setor público³³, sem sobreposição de ações dos diferentes níveis de governo.

De acordo com esta concepção neoclássica, as relações federativas são cooperativas, Isto é, as competências específicas para cada esfera de governo são definidas sem que haja competição entre elas na oferta dos bens públicos, nem vertical (entre diferentes níveis de governo), nem horizontal (com disputa entre os entes federados na provisão e arrecadação de tributos). Dessa maneira, os temas abordados pela *welfare economics* estão centrados na distribuição de competências fiscais entre os diferentes níveis de governo.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980) e Oates (1999), expoentes desta teoria, a atuação do governo central deve estar centrada na garantia da estabilidade econômica e nas políticas redistributivas, ou seja, o nível central deve exercer as funções distributiva e estabilizadora. Quanto à primeira, os autores afirmam que uma política local de assistência aos pobres provocaria a expulsão das rendas mais altas e a atração das rendas mais baixas, o que faz com que os governos locais evitem tributar as altas rendas, pois estas poderiam ser deslocar para outras localidades, distorcendo o sistema tributário. No que tange à função estabilizadora, os autores colocam que uma política fiscal anticíclica sem coordenação central seria anulada pela mobilidade dos fatores produtivos, bem como as políticas de estabilização poderiam ser anuladas por comportamentos fiscais distintos entre governo central e os vários governos locais. Além disso, os governos locais dispõem de poucos instrumentos de política macroeconômica.

Já as competências alocativas, segundo a concepção neoclássica, devem ser compartilhadas no sistema federativo. Oates (1999) afirma que os governos locais devem ser responsáveis pela provisão dos bens públicos, quando os efeitos das políticas estejam limitados às suas respectivas jurisdições e sempre que haja escalas mínimas para a oferta local, isto é, a provisão de bens e serviços públicos deve ser realizada prioritariamente pela esfera local, desde que haja escalas mínimas e ausência de externalidades. Segundo este autor, o governo central deve ser responsável pela oferta de bens públicos comuns a todo território nacional (por exemplo, defesa nacional) ou quando as externalidades e/ou as escalas mínimas ultrapassem as jurisdições dos governos locais.

³³ Segundo Affonso (2003), a busca da eficiência, enquanto objetivo final do federalismo fiscal, corresponde àquilo que se espera de um mercado sem falhas (p.21).

Segundo Musgrave e Musgrave (1980), a provisão dos bens públicos deve considerar a limitação espacial dos benefícios, sendo que “cada jurisdição deve fornecer aqueles serviços cujos benefícios ocorrem dentro de seus limites” (p. 532). Outro fator que deve ser considerado na distribuição de competências são as economias de escala, uma vez que o custo médio de oferta diminui quanto maior o número de beneficiários, adequando-se “a um nível ótimo de serviços para um tamanho ótimo de consumidores” (p. 535). Assim, quando os benefícios podem ser internalizados e quando existem escalas mínimas, os bens públicos devem ser ofertados localmente, pois a provisão local permite uma melhor adequação às preferências das diferentes comunidades.

Neste sentido, o argumento favorável à descentralização fiscal se apóia na maior proximidade dos governos locais, a qual permite maior precisão de informações sobre as preferências dos agentes e os custos dos bens públicos, permitindo alcançar maior correspondência entre a oferta dos bens públicos e as demandas da sociedade³⁴.

Conforme Samuelson (1954), a contemplação das diferentes preferências em relação aos bens públicos coloca restrições a eficiência na oferta destes bens. O autor aponta para uma dicotomia entre preferência e eficiência, de um lado, a oferta descentralizada revela melhor as preferências, por outro, a centralização permite maiores ganhos de escala. Oates (1990) e Musgrave (1980) reúnem argumentos mais favoráveis à descentralização fiscal na função alocativa, especialmente quando existem escalas mínimas e quando os benefícios são restritos ao local. Segundo Chalfun (2005), os autores desta corrente associam de maneira indireta descentralização e crescimento, pela via dos ganhos de eficiência obtidos pela atuação dos governos locais que identificam mais eficientemente as necessidades das populações, dada a proximidade entre provedores e beneficiários, desde que o impacto das ações seja unicamente locais.

De acordo com Arretche, Vazquez e Gomes (2009), a teoria do *welfare economics* supõe uma clara distribuição de competências exclusivas entre os diferentes níveis de governo. O modelo de federalismo implícito na teoria supõe que cada área de atuação seja de competência privativa da União ou dos governos locais. Destaca-se nesta teoria o princípio da equivalência fiscal que afirma que os recursos disponíveis às respectivas

³⁴ Segundo Tocqueville (1937), a proximidade cria mecanismos que tornariam os governos mais responsivos às preferências dos cidadãos, cabendo ao governo central ações que atendem aos interesses da nação como um todo.

esferas de governo devem ser proporcionais à oferta de serviços, cabendo às transferências intergovernamentais “restaurar a equivalência, por exemplo, no caso de ocorrer a cobrança de impostos por uma jurisdição fiscal sendo o serviço provido por outra” (CHALFUN, 2005, p. 129). No entanto, as transferências não são condicionadas, ou seja, a teoria de welfare economics prevê que os recursos disponíveis aos governos locais - próprios ou oriundos de transferências - sejam alocados livremente pelos governos locais. Uma vez atribuída a competência financeira dos recursos e a responsabilidade pela oferta de uma dada política aos governos locais, não haveria restrições para a alocação dos recursos e para inovações nos programas descentralizados.

Entretanto, esta não é a realidade da maior parte dos estados modernos, entre eles o caso brasileiro. Conforme Arretche, Vazquez e Gomes (2009), “o exercício das competências dos governos locais pode ser significativamente limitado por arranjos institucionais específicos” (p. 8). Para o caso brasileiro, esta tese se desenvolve tomando como princípio que a regulação federal impõe fortes restrições às decisões dos governos locais.

Em suma, conclui-se que a *welfare economics* defende o federalismo como a forma mais eficiente de atuação do Estado, pois permite a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo em um sistema cooperativo. No entanto, esta teoria assume dois pressupostos que não se adéquam à análise do caso brasileiro: a) competências exclusivas, quando prevalecem no Brasil competências compartilhadas e um imbricamento entre diferentes instâncias para a provisão de bens públicos; b) autonomia alocativa dos governos regionais, enquanto que a regulação federal restringe as decisões de gasto dos estados e municípios brasileiros.

A *public choice theory* (teoria da escolha pública) surge como parte da reorganização econômica iniciada a partir do final da década de 70, que se contrapôs às relações estabelecidas pelo padrão de desenvolvimento pós-guerra. O esgotamento do prolongado crescimento econômico deste período foi resultado do desgaste dos impulsos dinâmicos do padrão de industrialização, com o enfraquecimento da capacidade dinâmica do progresso técnico, a maior saturação de mercados internacionalizados, o sobre investimento

generalizado, a crescente financeirização da riqueza produzida, o enfraquecimento da hegemonia norte americana e, por fim, a elevação dos preços do petróleo em 1973³⁵.

As teses liberais colocam que a crise do padrão pós-guerra ocorre em razão do crescente peso dos salários e dos encargos sociais, em conjunto com o aumento da carga fiscal associada à expansão do setor público durante o período de crescimento, fatores estes que pressionaram a lucratividade e a rentabilidade, diminuindo a propensão a investir das empresas. Este argumento é denominado *profit squeeze* que atribui a responsabilidade pela crise dos anos 70 à compressão das margens de lucro provocadas pelo crescimento dos salários e do setor público (MARGLIN e BHADURI, 1990).

Assim, torna-se imperativo para o *mainstream* econômico a redução do papel do Estado na economia. Segundo Affonso (2003), as reformas liberalizantes têm como objetivo a privatização e a liquidação das atividades do setor público que concorrem deslealmente com o setor privado. Para o autor, a teoria da escolha pública (*public choice*) representa a ofensiva do liberalismo econômico no campo do federalismo fiscal (p.39).

Esta teoria parte de dois pressupostos. O primeiro é de que as decisões dos governos são orientadas pela maximização das receitas e da utilidade, de forma semelhante à tomada de decisão dos agentes privados e, com isso, há um elemento potencial de exploração dos governos, no sentido de extrair o máximo de recursos possíveis da sociedade, ampliando o tamanho dos governos e o poder dos próprios governantes. O segundo pressuposto é de que o Estado representa os interesses particulares de grupos específicos e, portanto, não atuam pelo interesse público de maneira exógena (BUCHANAN, 1995). Estes pressupostos são opostos àqueles da teoria da welfare economics, a qual define uma participação do Estado eficiente na correção das falhas de mercado e exógena dos interesses dos demais agentes, atuando em defesa do interesse público.

Então, qual deve ser a melhor forma de atuação do Estado, segundo a *public choice*? Em primeiro lugar, ela deve ser mínima. A *public choice* critica a teoria anterior em dois pontos: a) as falhas de mercado servem de justificativa e abrem brecha para uma intervenção crescente do Estado; b) as falhas de mercado são menores do que as falhas

³⁵ As razões da crise do padrão de desenvolvimento do período pós-guerra estão fora do escopo de análise deste trabalho. Para isso ver Belluzzo; Coutinho, 1996.

governamentais. Em segundo lugar, a melhor forma de atuação (onde esta se faz necessária e quando não há interesse do setor privado; por exemplo, na provisão dos bens públicos puros) é através de uma analogia com um mercado concorrencial.

Sob esta ótica, a *public choice* aponta o federalismo como forma ideal de organização do Estado, que visa estabelecer uma aproximação do mecanismo de mercado na oferta dos bens públicos. No entanto, o federalismo é competitivo, ou seja, os governos locais concorrem entre si. Esta concorrência define um tamanho ótimo do Estado e protege os cidadãos do poder de confisco dos governos.

De acordo com a teoria da escolha pública, a descentralização fiscal - do gasto e da arrecadação - introduz um mecanismo de mercado que protegerá a sociedade contra exploração dos governos. Responsáveis pela provisão e pelo financiamento dos serviços públicos e com plena autonomia na alocação de recursos, os governos locais constituiriam um mercado competitivo e esta disputa levaria à otimização dos recursos. Com isso, espera-se uma redução dos tamanhos dos governos como um todo e, por esta razão, a descentralização é um dos requisitos das reformas liberais³⁶.

O federalismo competitivo visa promover a eficiência econômica na atuação do Estado. De um lado, esta estratégia de descentralização permitiria que os indivíduos escolhessem seus governos, conforme a cesta de bens públicos e o nível de tributação mais adequados às suas preferências. Do outro lado, os governos locais teriam estímulos para atrair pessoas/ investimentos (receitas) e atingir um tamanho ótimo (escala) de forma a reduzir o custo médio unitário dos bens públicos, quando o benefício marginal experimentado no consumo iguala o custo marginal gerado por um consumidor (cidadão) adicional. Em linguagem microeconômica, o argumento pró-descentralização é defendido pela tendência à condição de equilíbrio entre custos e benefícios marginais (CHALFUN, 2005).

Estas ameaças - perda de poder, com a não eleição e perda de receitas, com a migração - tornariam os governos mais responsivos às demandas da sociedade. Ao mesmo

³⁶ Segundo Draibe (1993), as reformas liberais possuem três eixos: a focalização, a privatização e a descentralização. O argumento da focalização se apóia no fato de que o gasto social do Estado não chega aos setores mais pobres, por isto, faz-se necessário redirecionar estes gastos, concentrando nos setores de maior pobreza. A privatização é argumentada em cima do alívio da crise fiscal e da irracionalidade no uso de recursos. À descentralização, remete diretamente a questão de eficiência e eficácia do gasto ao aproximar problemas e gestão e também de transferir novas responsabilidades aos Estados e municípios.

tempo, este modelo competitivo impediria a atuação de grupos fisiológicos, que desvirtuam o interesse público, uma vez que os governos sofreriam as consequências de suas escolhas e seriam punidos quando estas não fossem compatíveis com as preferências de seus cidadãos. Dessa forma, a competição entre os governos é vista por esta teoria como a melhor forma de revelar as preferências em relação aos bens públicos, já que elas não se revelam espontaneamente como acontece com os bens privados.

No estudo clássico de Tiebout (1956), adota-se um modelo ideal cujo objetivo é revelar as preferências em relação aos bens públicos e determinar o nível adequado de contribuição para cada um dos membros da sociedade (p. 417). O autor defende que a oferta dos bens públicos fique a cargo do menor nível de governo, estes teriam um padrão de gasto definido, cabendo aos cidadãos buscar a comunidade local que melhor atendesse às suas preferências, através da migração. Os governos locais competiriam entre si para atrair população, a fim de atingir um tamanho ótimo e um menor custo médio para a oferta dos serviços públicos.

No modelo de Tiebout, os cidadãos “votam com os pés”, ou seja, se um governo local oferece uma cesta de serviços que não atende ao anseio da população local, as pessoas se mudam, reduzindo as receitas dos governos e elevando o custo médio dos bens públicos. Trata-se de uma tentativa de reproduzir um mecanismo de mercado onde, no lado da demanda, os cidadãos buscam atender suas necessidades com menores preços relativos, e os governos locais, no lado da oferta, são forçados a reduzir o custo de produção dos bens públicos (tributação) através da competição entre governos.

As preferências dos consumidores de bens públicos são reveladas através do espaço e os cidadãos têm a chance de se proteger contra o confisco do governo pela migração. No entanto, o modelo prevê plena mobilidade dos agentes e não leva em consideração os custos desta mobilidade e os diversos motivos que as pessoas possuem para a escolha do local onde vivem.

De acordo com Buchanan (1995), o federalismo é um mecanismo de proteção dos cidadãos contra o potencial de exploração inerente às esferas de decisão políticas. O autor afirma que as relações de mercado não tendem à exploração, pois são voluntárias e oferecem alternativas de escolhas por meio da competição. Neste sentido, o federalismo emerge diretamente da analogia com o mercado, dotando a esfera política de elemento

competitivo, o que limita o governo na extração de mais-valia dos cidadãos (p. 21). O autor constrói o conceito de federalismo competitivo, onde não deve haver restrições do governo central à autonomia dos governos locais, os quais serão constrangidos apenas pela vontade popular.

Segundo Weingast (1995), o federalismo é capaz de impor limites institucionais à atuação do Estado através da descentralização das políticas aos governos locais, que devem gozar de elevado grau de autonomia. O autor estabelece o conceito de *market-preserving federalism*, onde não existem barreiras à mobilidade dos fatores de produção entre diferentes localidades, os governos locais têm responsabilidade regulatória primária sobre a economia, sendo estes submetidos a constrangimentos orçamentários auto-executáveis, impedindo o acesso a crédito ilimitado, por exemplo. Para o autor, estas características garantiriam crescimento econômico e governos mais eficientes.

Para esta teoria, portanto, o federalismo é a melhor forma de organização dos governos, capaz de garantir crescimento econômico (WEINGAST, 1995), de evitar a exploração da população pelo governo via tributação abusiva (BUCHANAN, 1995), de revelar as preferências dos cidadãos, definindo a oferta dos bens públicos e o tamanho ideal do Estado, assegurando eficiência econômica nas ações governamentais (TIEBOUT, 1956; BUCHANAN, 1995).

Em suma, a *public choice* partilha do pressuposto teórico de que o Estado é um mau alocador de recursos frente ao mecanismo de mercado, sendo o federalismo uma forma de introduzir elementos de mercado na oferta de bens públicos. A competição entre governos locais tornaria os governos mais responsivos às preferências dos cidadãos e também empunharia limites ao tamanho do Estado e à atuação de grupos de interesses.

No entanto, esta forma de federalismo competitivo está longe de se adequar ao formato do federalismo fiscal no Brasil pelos seguintes motivos: a) os governos locais não definem suas bases tributárias e nem possuem o grau de liberdade preconizado pela *public choice* na oferta dos bens públicos; b) recorrendo novamente a microeconomia, também não se pode assumir aqui que os custos de provisão dos serviços são totalmente internalizados pelo governo municipal, tendo em vista o papel das transferências fiscais no financiamento destas esferas; c) a tributação no Brasil não corresponde somente ao princípio do benefício, já que também possui objetivos redistributivos; d) novamente,

defende-se aqui que a regulação federal impõe padrões nacionais de políticas, ou seja, há pouca diferenciação entre as cestas de bens e serviços oferecidos pelos governos locais.

Diferente das teorias anteriores, os estudos com foco institucional (*new-institutionalism theory*) colocam no centro da análise as instituições que estão por trás das ações do mercado e do Estado, ou seja, tanto a eficiência dos mercados como a efetividade da política dependem das regras e dos desenhos definidos para garantir o bom funcionamento de ambos. Nesta teoria, a dicotomia entre Estado e mercado é substituída pela análise de qual Estado e qual mercado, ou seja, ao invés de argumentos normativos definidos por meio de modelos teóricos, esta escola prefere uma avaliação *ad hoc* adequada às especificidades de cada caso. Por isso, optou-se aqui por destacar as contribuições de cada autor separadamente ao invés de agrupá-las em uma única linha de pensamento.

Todavia, é possível compreender as análises institucionais sob um contexto de autocrítica do *maistream* econômico, sob o argumento de que as reformas liberais teriam ido longe demais, uma vez que o elevado grau de desregulação dos mercados estaria ameaçando o bom funcionamento do próprio mercado. Dessa forma, questiona-se o alcance da eficiência econômica através dos princípios da concorrência perfeita na ausência de regras e instituições que regulem o comportamento dos mercados.

Esta autocrítica ocorre ao longo dos anos 90 após um balanço das reformas liberalizantes preconizadas no Consenso de Washington, cujas diretrizes foram seguidas mais à risca pelos países latino-americanos. Segundo Stiglitz (2002), as políticas propostas pelo Consenso de Washington são bastante incompletas e, algumas vezes, equivocadas, pois embora a estabilidade de preço fosse uma pré-condição, não era por si só condição suficiente para o bom funcionamento dos mercados. Para tanto, o autor aponta duas necessidades: 1) maior regulação dos mercados, especialmente, da esfera financeira e também políticas pró-competição, de transferência de tecnologia e de transparência nas informações; 2) a preservação do Estado em setores estratégicos para desempenhar um papel importante na regulação dos mercados, na política industrial, na segurança social e no bem-estar. A questão não é se o Estado deve ou não intervir, mas sim a forma de intervenção, considerando que o governo deve ser um complemento aos mercados, atuando para que os mercados cumpram melhor as suas funções, além de corrigir suas eventuais falhas.

É neste debate sobre a forma de atuação dos governos que as análises institucionais ganham destaque. Em um período imediatamente posterior à estabilização econômica alcançada com certo sucesso por países latino-americanos, dentre os quais o Brasil, os mesmos enfrentam desafios na estruturação das reformas classificadas como de segunda geração³⁷ (STIGLITZ, 1998: 4). Estas reformas buscavam o aprimoramento das instituições públicas - tais como, das políticas públicas, do sistema político, judiciário e do setor financeiro - já que as reformas liberalizantes (de primeira geração) fragilizaram as instituições necessárias para o funcionamento do próprio mercado, bem como o Estado perdeu sua capacidade de prover até mesmo os bens públicos mais básicos (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003).

Diante da necessidade de reconstrução da capacidade regulatória do Estado, Stiglitz (1998) defende o fortalecimento das instituições – isto é, o estabelecimento de regras e incentivos necessários para a cooperação entre os agentes econômicos no mercado – que serão capazes de promover a competição e a eficiência econômica. Por exemplo, ao invés de um mercado financeiro desregulamentado, “é preciso a construção de um arcabouço regulatório que garanta a eficácia do sistema financeiro” (p. 16).

Portanto, o neoinstitucionalismo atribui às instituições – e não ao livre-mercado – a responsabilidade de produzir incentivos aos agentes para ampliar eficiência econômica mediante a concorrência. Segundo Affonso (2003), trata-se de uma estratégia de *second-best*, diante da impossibilidade dos princípios da concorrência perfeita serem observados na prática, busca-se “criar as condições institucionais através da atuação do Estado para a promoção da concorrência” (p. 94).

As reformas de segunda geração visam garantir uma nova regulação estatal sobre o mercado e o seu fortalecimento na promoção do desenvolvimento econômico. No entanto, elas não significam a revisão total das recomendações do Consenso de Washington, mas sim uma complementação, isto é, os avanços obtidos com a estabilização econômica são considerados como positivos, mas precisam ser complementados por esta segunda geração de reformas. Após garantir o controle da inflação, seria necessária, portanto, uma revisão da

³⁷ Esta denominação faz referência às reformas colocadas no Consenso de Washington (primeira geração), cujo objetivo era estabilizar e liberalizar a economia por meio da austeridade fiscal, da elevação dos juros e da redução da oferta monetária, da desregulação dos mercados – o de trabalho, inclusive – e, por fim, do programa de privatizações. Todas elas vão ao encontro à redução do tamanho do Estado e ampliação do livre-mercado.

relação Estado-mercado, já que as reformas de primeira geração adotadas na América Latina falharam no que tange à promoção do crescimento econômico, à redução das desigualdades e na melhoria dos indicadores sociais (RODRIK, 2004, p.2)³⁸. Assim, as reformas de segunda geração foram formuladas com o objetivo de corrigir aquelas falhas e, conseqüentemente, refuta-se a idéia da alocação ótima de recursos através do livre-mercado³⁹.

Mas como deve ser a atuação do governo? De acordo com Stiglitz (1998), a questão não é o tamanho do Estado, o foco está em determinar quais as atividades em que eles estarão presentes e quais os métodos que serão utilizados, a fim de que os governos possam exercer um papel central na regulação e na proteção social. Os Estados devem ser complementares aos mercados, adotando ações que farão com que os mercados funcionem melhor (p. 24-5). Mas, qual é a forma mais eficaz dos Estados desempenharem este papel complementar? Segundo Wiesner (1997), trata-se de elaborar regras e incentivos claros e previsíveis para orientar as escolhas racionais dos agentes e que levem ao alcance dos objetivos coletivos traçados.

No limite, isto significa criar incentivos seletivos (negativos / positivos), capazes de ensinar a cooperação entre agentes racionais (empresas, indivíduos e governos), os quais buscarão a maximização, mas cujo comportamento estará condicionado pelas regras, normas e legislações, colocadas em vigor sob coordenação dos Estados Nacionais. Nesta direção, Stiglitz (1998) destaca a necessidade de fortalecer as capacidades administrativas dos Estados, os quais definirão regras e normas que fornecerão incentivos aos agentes para agirem na direção do interesse coletivo, ao mesmo tempo em que minimiza a arbitrariedade e a corrupção nos governos (p. 28). A partir desta relação existente entre as instituições e o comportamento humano, as primeiras serviriam para coordenar a ação coletiva, dado que

³⁸ Além de apontar a necessidade desta nova onda de reformas, a teoria neo-institucionalista também se preocupa em apontar os caminhos para a sua implementação, analisando o papel desempenhado pelos atores sociais envolvidos, as coalizões políticas necessárias para a aprovação das reformas e as formas de monitoramento e de avaliação das políticas implantadas (AFFONSO, 2003). Esta corrente também reconhece que os desenhos e a execução das políticas são afetados por interesses dos grupos de interesses (burocracia, por exemplo) (WIESNER, 1997).

³⁹ Dentre as institucionais necessárias para o bom funcionamento do Estado, Stiglitz (1998) cita a independência do Poder Judiciário e a fiscalização e as avaliações externas através da separação dos poderes. Segundo Affonso (2003), outras instituições consideradas positivas pela teoria neo-institucionalista são leis de responsabilidade fiscal (LRF), a independência dos bancos centrais, o sistema de metas de inflação e a regulação dos mercados exercida por instituições independentes da estrutura governamental (agências reguladoras), cujas ações seriam tomadas sem a influência da política.

elas condicionam as preferências dos indivíduos e também os resultados das decisões governamentais. No campo das políticas públicas, a estrutura de regras e incentivos serve para orientar/ induzir as escolhas dos atores políticos ou, simplesmente, limitar a autonomia decisória dos governantes por meio de regras de conduta e punições previstas em caso de descumprimentos das mesmas.

No que tange aos resultados da descentralização, Weaver e Rockman (1993) criticam os resultados observados no federalismo competitivo em função da baixa escala e da sobreposição de competências. Além disso, os autores afirmam que a gestão descentralizada (e autônoma) das políticas públicas tenderia a tornar mais difícil a coordenação nacional das mesmas. Sem esta coordenação, a descentralização pode acentuar as disparidades regionais de riqueza e renda, pois os territórios com maiores bases tributárias poderiam adotar uma política redução de impostos e um padrão de gasto mais voltado às camadas mais ricas, enquanto que as necessidades das localidades mais pobres exigiriam mais recursos onde a base tributária e a capacidade de arrecadação são menores⁴⁰. Outro exemplo diz respeito à autonomia fiscal e de endividamento dos governos locais que ampliariam a instabilidade econômica (SHAH, 2000; TER-MINASSIAN, 1997; PRUD'HOMME, 1995).

Por outro lado, as análises com foco institucional não defendem a provisão centralizada dos bens públicos, mas sim um papel regulador do governo central, através de regras e incentivos fornecidos aos governos locais, isto é, por meio de instituições que regulem os comportamentos dos governantes locais para que suas ações estejam em consonância com os objetivos traçados centralmente. Dentre estes objetivos, estão os critérios de eficiência para a gestão descentralizada e padrões nacionais de atuação, seja em relação à estabilidade econômica, seja em relação à implantação de políticas públicas nacionais. Segundo Arretche (2003), são as regras institucionais de uma política pública que propiciam os incentivos à adesão e que moldam o comportamento dos governos locais.

Apesar de ressaltar a importância da regulação federal para coordenar esforços dos governos locais na execução de políticas descentralizadas, não é possível definir um modelo ideal de instituições (regras e incentivos) necessárias para a coordenação federativa,

⁴⁰ Este alerta já havia sido colocado pela *Welfare Economics* que colocava a função distributiva no governo central.

ou seja, não existe uma receita pronta, diferente dos pressupostos normativos das teorias neoclássicas. Caberia, por consequência, a cada país adequar suas instituições aos objetivos traçados e, para isso, recomenda-se a elaboração uma série de estudos das experiências nacionais, a fim de aprofundar as análises de cada caso, ao invés de partir para pesquisas comparadas, sem que antes se conheçam as especificidades de cada país (RODDEN, 2005).

É o que se pretende aqui com a análise da regulação federal sobre as finanças e políticas sociais descentralizadas no Brasil no período pós Plano Real. Após a implementação das reformas de segunda geração a partir da segunda metade dos anos 1990, observou-se a consolidação da descentralização das competências definidas na Constituição de 1988, a partir de regras e incentivos fornecidos pelo governo federal aos municípios, o que permitiu definir um padrão nacional de atuação descentralizada que não acentuou as desigualdades regionais.

Antes da análise do caso brasileiro, o quadro 2.1 abaixo sintetiza as diferentes abordagens das teorias analisadas, destacando as diferenças conceituais entre elas e a distinguindo as características e os resultados esperados dos processos de descentralização para cada uma das três correntes estudadas, a fim de melhor compreender o processo de descentralização brasileiro pós- Plano Real (seção 2.2.).

Quadro 2.1 – Características da descentralização, segundo a teoria do federalismo

Elementos	Welfare Economics	Public Choice	Institucional Analyses
Governo Central	Estabilizadora e Distributiva	Tendência à exploração	Coordenação federativa
Governos Locais	Preferência Alocativa	Ampla autonomia	Executores das políticas
Relações verticais Intergovernamentais	Cooperativa	Descentralização como defesa	Regulação federal
Relações horizontais Intergovernamentais	Jurisdicional	Competitiva	Padrão nacional descentralizado
Descentralização	Política, Fiscal e de Competências	Política, Fiscal e de Competências	Política, Fiscal e de Competências
Autonomia decisória	Residual	Total	Executora

Elaboração do autor

Em suma, três posições distintas quanto ao papel de cada esfera de governo e também no que tange às relações intergovernamentais podem ser destacadas. A *welfare*

economics é mais centralista, prevendo que o nível maior de governo assuma as funções distributivas e estabilizadoras, bem como boa parte das funções alocativas, pois embora haja preferência dos governos locais na função alocativa, a oferta de bens públicos pode ser centralizada quando esta necessita de maiores escalas e gera externalidades. As relações intergovernamentais são cooperativas, tanto na divisão das tarefas horizontalmente, onde cada esfera de governo atua na sua jurisdição, quanto na clara divisão de competências entre os governos central e subnacionais, representada pela figura do “*layer cake*”, isto é, onde a divisão das faixas de atuação de cada esfera é claramente identificada. Este último ponto está distante das características do federalismo brasileiro que possui as competências compartilhadas são comuns, especialmente, na política social brasileira.

A *public choice*, por sua vez, afirma que a centralização amplia a capacidade de exploração inerente aos governos e defende a descentralização plena como instrumento de defesa da sociedade, com os governos locais atuando com ampla autonomia e compondo um mercado competitivo na atração de recursos, o que levaria à eficiência alocativa. No caso brasileiro, não existe este elemento de competição, bem como os governos locais não gozam de ampla autonomia, pois: pelo lado da tributação, os municípios arrecadam menos de 5% da carga tributária total e não tem autonomia para definir a sua base tributária e; pelo lado das despesas, estão submetidos às vinculações de receitas e à regulação das finanças estabelecidas por legislação federal. Logo, os pressupostos teóricos da *public choice* em nada se aplicam à análise do caso brasileiro.

A combinação entre diretrizes definidas centralmente e políticas executadas localmente é destacada nas análises institucionalistas, onde a execução local deve ser norteadas por uma regulação do governo central. Esta diretriz é observada nas relações intergovernamentais no Brasil, onde o governo federal estabelece regras e fornece incentivos para que os governos locais executem as ações conforme esperado, evitando sobreposições e comportamentos distintos em relação aos objetivos nacionais, seja no campo da política fiscal, seja campo da política social. Obviamente, esta regulação afeta a autonomia dos governos locais, mesmo que a oferta das políticas e os recursos fiscais estejam sob competência dos governos municipais. Diante destas especificidades, é possível definir o Brasil como uma federação altamente descentralizada?

Para avançar nesta questão, esta tese corrobora com o alerta feito por Arretche, Vazquez e Gomes (2009) para que fossem observadas duas importantes distinções conceituais. A primeira delas esclarece a distinção conceitual entre

“(i) *descentralização política* – relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio; (ii) *descentralização fiscal* – relativa à autoridade dos governos locais sobre suas próprias de receita e (iii) *descentralização de competências* – relativa à distribuição de áreas de política sob responsabilidade formal dos governos locais”. (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2009, p.2).

Isto significa dizer que governos locais eleitos diretamente podem não ter competência para ampliar sua base tributária ou para definir livremente as alíquotas dos tributos próprios, ou seja, a descentralização política não necessariamente implica em plena autonomia tributária. Outro exemplo, o crescimento da participação dos governos subnacionais nos recursos disponíveis – especialmente, dos municípios – pode não significar maior autonomia na alocação destes recursos. Cabe destacar também que a descentralização de competências não significa necessariamente maior autonomia decisória dos governos municipais, ou seja, a gestão local pode estar condicionada às regras e diretrizes definidas centralmente. Defende-se aqui que esta distinção conceitual da descentralização deva ser feita para a análise do processo de descentralização no Brasil definido na Carta de 1988 e pelas reformas institucionais implantadas a partir de 1995.

A segunda distinção conceitual trata da autonomia dos governos locais em relação à alocação dos recursos descentralizados, elemento importante para distinguir melhor a idéia de descentralização disposta em cada teoria do federalismo fiscal. As teorias da *welfare economics* e da *public choice* pressupõem plena autonomia decisória dos governos locais nas suas jurisdições e nas políticas sob sua competência, sendo que a diferença entre elas está na abrangência, que é ampla e irrestrita, segundo a *public choice*, e residual para a *welfare economics*, de característica mais centralista. Já as análises com foco institucional separam a concepção e a execução das políticas – com a primeira de competência central e a execução local – e, assim, assumem que os governos locais terão sua autonomia decisória restringida, em nome da garantia de um padrão nacional de política. Da mesma forma, é

possível separar descentralização fiscal e de competências, já que o gasto descentralizado também pode ser condicionado por regras definidas centralmente.

Por fim, ainda é possível fazer uma ressalva que a descentralização política não implica em plena autonomia decisória. Segundo Arretche, Vazquez e Gomes (2009), a “autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser fortemente restringida, mesmo em estados federativos, por diferentes mecanismos institucionais – tais como obrigações constitucionais e a legislação nacional – que induzem sua agenda de governo (...) e, assim, a descentralização de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre a execução destas mesmas competências” (p.12).

Estas duas distinções conceituais que foram ressaltadas acima são relevantes para a análise das reformas de segunda geração que foram empreendidas ao longo dos últimos quinze anos, que completaram a descentralização já prevista na Constituição de 1988 após atribuir à União o papel de coordenação federativa. Sem tais distinções, a análise dos resultados pode levar a erros comuns de interpretação, como nas pesquisas comparadas que ainda classificam a federação brasileira como altamente descentralizada, com o governo central fraco e os governos locais gozando de ampla autonomia.

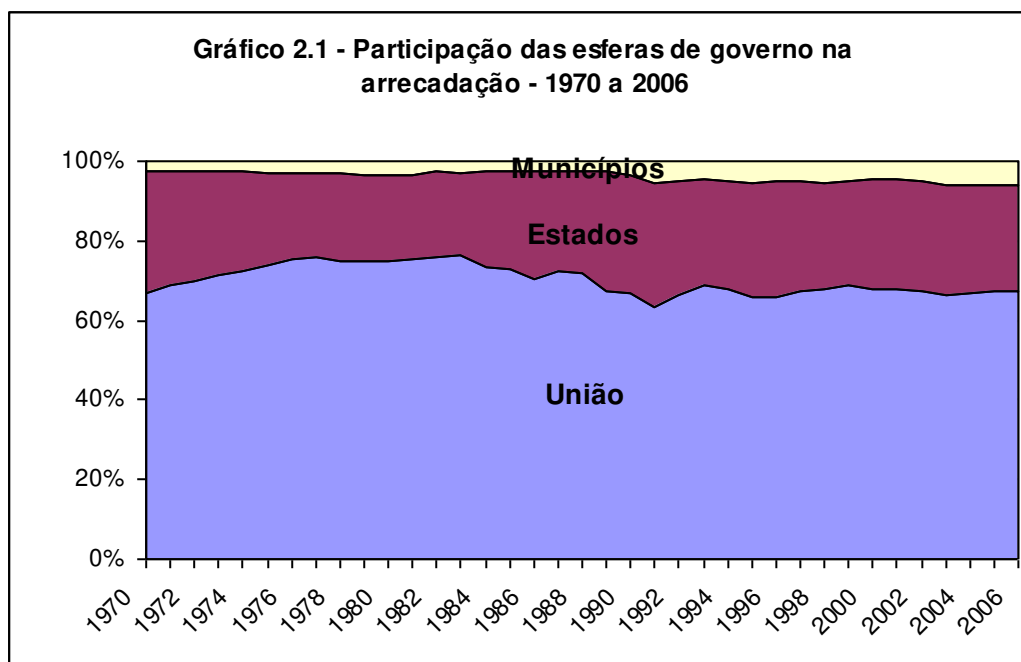
2.2. Federalismo no Brasil após 1988 e 1995

O objetivo central desta parte é caracterizar o arranjo fiscal do federalismo brasileiro, acompanhando os processos de descentralização/ recentralização fiscal e de perda/recuperação da capacidade fiscal e regulatória da União. Esta análise será dividida em duas etapas: a) a primeira analisa o processo de descentralização que teve início nos anos 80, junto com o movimento de redemocratização, e que alcançou seu ponto máximo com a promulgação da nova Constituição, tomando como ponto de partida o padrão centralizado – político, fiscal e de oferta dos serviços públicos – do regime militar; b) a consolidação dos dispositivos constitucionais ocorreu após a implantação do Plano Real, junto com a ampliação da capacidade fiscal e regulatória da União, que passou a ditar regras e fornecer incentivos para garantir esforços dos governos subnacionais em prol da estabilização e da melhoria dos indicadores sociais.

2.2.1. Constituição de 1988: redemocratização e descentralização

A partir dos anos 80, a discussão sobre as relações federativas no Brasil foi tratada como parte integrante do processo de redemocratização. Junto com a pressão por mudanças no regime político, estados e os municípios levantaram a bandeira da descentralização tributária e financeira, bem como por maior autonomia a estas instâncias de governo na elaboração e implantação das políticas públicas.

A descentralização estava atrelada ao processo de redemocratização (AFFONSO, 1995; ALMEIDA, 2005), sendo comum relacioná-la à possibilidade de maior participação popular, permitindo uma gestão mais democrática das políticas sociais. Segundo Arretche (2000), o Estado brasileiro passou por um redesenho institucional neste período, passando de um padrão centralizado para um modelo descentralizado de oferta das políticas sociais, assumindo a forma de relações federativas. Sem dúvida, a Constituição de 1988 é um marco histórico⁴¹ que consolidou dois processos em andamento: redemocratização e descentralização. Para analisar melhor este movimento, o gráfico 2.1 abaixo mostra as participações das esferas de governo na arrecadação entre 1970 a 2006.

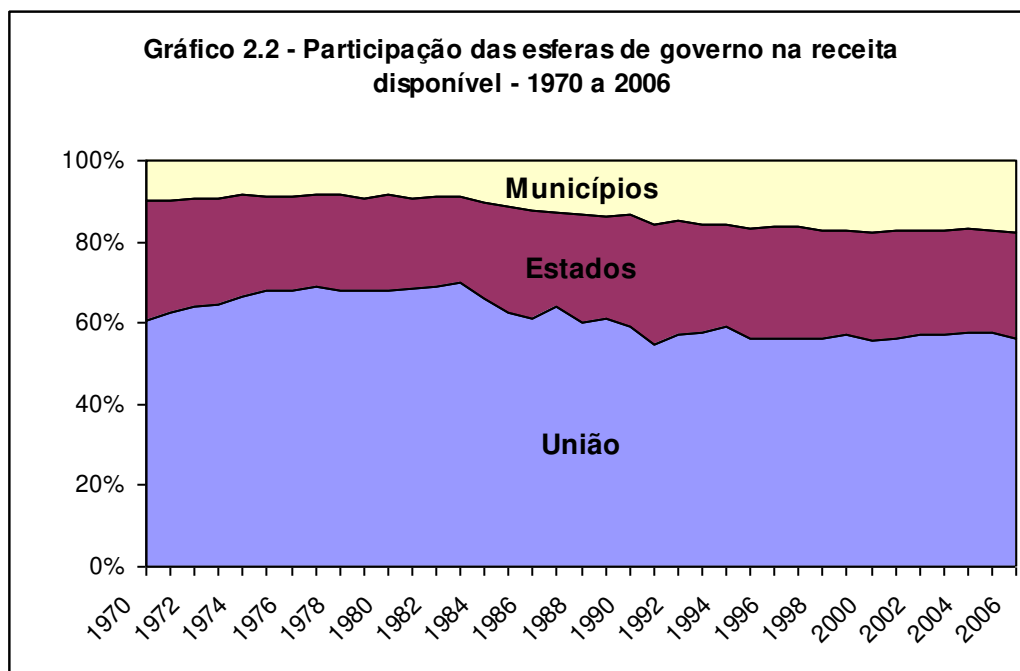


Fonte: Varsano (1998) para os dados até 1995 e IBGE. Sistema de Contas Nacionais, para os dados de 1996-2006. Elaboração do Autor.

⁴¹ A Carta de 1988 também representa avanços na proteção social no Brasil, o que será destaca mais adiante.

Nota-se uma tendência centralizadora no início da série, indicada pelo aumento da participação da União na arrecadação que respondia por 66,7% do total em 1970 e passou a 76,5% em 1983, quando esta atingiu seu pico. Em contrapartida, os governos estaduais perderam bastante espaço, reduzindo sua participação em exatamente 10 p.p. no mesmo período, o que corresponde praticamente ao ganho observado na arrecadação federal. Por sua vez, os governos municipais mantiveram sua arrecadação própria estável no período, em um patamar bastante baixo, em torno de 2,5%.

Embora não revele a disponibilidade total de recursos às respectivas esferas – o que só ocorre após as transferências intergovernamentais – a concentração da arrecadação no nível central indica, segundo Prado (2003), um forte aumento do poder da União sobre o gasto público, dada a possibilidade de vincular e condicionar os repasses aos governos subnacionais, o que de fato ocorria neste período⁴². Entretanto, observe-se também um aumento da participação da União nas receitas disponíveis neste mesmo período, em detrimento dos governos estaduais e municipais, conforme mostra o gráfico 2.2 abaixo.



Fonte: Varsano (1998) para os dados até 1995 e IBGE. Sistema de Contas Nacionais, para os dados de 1996-2006. Elaboração do Autor.

⁴² De acordo com Lopreato (1997), uma parte importante do acesso aos recursos federais era feito por transferências negociadas, “através do crédito das agências oficiais, das autoridades monetárias, dos convênios, dos fundos e programas e dos repasses a fundo perdido (...) *que tiveram* papel decisivo no financiamento estadual e no jogo político das autoridades federais com as forças regionais/ estaduais” (p. 96).

A participação da União nas receitas disponíveis cresceu quase 15% (9 p.p.) de 1970 a 1983, ao mesmo tempo em que os conjuntos dos estados e dos municípios reduziram suas participações em 27% (29,2% para 21,3%) e 11% (10% para 8,9%), respectivamente (gráfico 2.2). Esta concentração de recursos na esfera central ocorreu pelo aumento da arrecadação federal, conforme visto no gráfico 2.1 e pela diminuição dos repasses constitucionais via fundos de participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM), que tiveram seus percentuais de vinculação dos tributos federais reduzidos na composição destes fundos, o que provocou uma redução do valor destas transferências pela metade após 1968 (LOPREATO, 1997).

Além da centralização fiscal, é importante destacar que este período também foi marcado por uma centralização política e de competências. Em relação à primeira, as evidências são bem claras e vão desde a ausência de autonomia política dos estados e de alguns municípios até a possibilidade intervenção federal nos governos subnacionais, além da competência delegada ao governo federal de decidir sobre o desmembramento e até a extinção dos Estados (AFFONSO, 1997). Quanto à centralização de competências, destaca-se a criação de agências federais para formular, implementar e gerir políticas sociais, controlando grandes fundos financeiros, os principais exemplos são o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). No setor educacional, o Ministério da Educação (MEC) detinha competências exclusivas para normatizar currículos, carreiras e programas auxiliares, bem como centralizava a aquisição de material escolar e de insumos básicos para o funcionamento de escolas de 1º e 2º graus (hoje, ensino fundamental e médio) (FAGNANI, 1997).

Toda esta centralização – política, fiscal e de competências – na esfera federal provocou um forte movimento de reação das forças políticas ligadas às esferas subnacionais em favor da descentralização, em um momento de recuperação da autonomia política destas esferas. É este movimento que marcou o período entre 1983 até a promulgação da nova Constituição, cujos efeitos descentralizadores foram sentidos até o início dos anos 90.

No campo fiscal, observe-se que antes da promulgação da nova Carta, a participação da União na arrecadação já havia diminuído para 72% em 1987 (gráfico 2.1), ao mesmo tempo em que a fatia federal nas receitas disponíveis também se reduziu em cerca de 5 p.p. entre 1983-1987 (gráfico 2.2). Já as esferas subnacionais aumentaram suas

participações na arrecadação total – neste caso, apenas os governos estaduais– e nas receitas disponíveis, com uma expansão de cerca de 10% nos estados e de mais de 40% nos municípios.

A descentralização fiscal foi resultado da pressão política dos governos estaduais, eleitos democraticamente em 1982, cujo pleito ampliou a força dos opositores ao regime militar, especialmente dos governadores eleitos, que ganharam peso como interlocutores na definição do pacto político e exerciam forte influência sobre as bancadas estaduais na Assembleia Constituinte (ABRUCIO, 1998). Sendo a maioria deles eleita pelo PMDB, partido originário da frente de oposição democrática aos governos militares, a influência dos governadores também foi importante na formação de uma agenda de reforma progressista, cujas propostas foram incorporadas no novo texto constitucional (FAGNANI, 2005).

Os avanços em direção à descentralização fiscal e política obtidos ao longo dos anos 80 foram intensificados com a promulgação da Constituição Federal. A nova Carta trouxe o reconhecimento dos municípios como entes federados autônomos, uma especificidade do federalismo brasileiro, bem como foram ampliadas as participações nos recursos fiscais dos Estados e municípios, especialmente destes últimos, por duas vias: i) descentralização da competência tributária, com a ampliação da base tributária do ICMS e do número de tributos municipais, beneficiando principalmente os governos estaduais; ii) descentralização da competência financeira, com o aumento das transferências fiscais dos Fundos de Participação de Estados e municípios (FPE/FPM), por esta via, foram os municípios os principais beneficiados. (VARSANO, 1998; AFONSO E LOBO, 1996; RIANI, 2002; BARBOSA, BARBOSA, 2006).

Os gráficos 2.1 e 2.2 comprovam as tendências apontadas acima. Em relação à arrecadação tributária, a participação da União atingiu seu menor nível em 1991, enquanto que as participações de Estados e Municípios alcançaram 31,2% e 5,4%, respectivamente, com destaque para os governos estaduais, cuja expansão foi de quase 10 p.p neste período. Em relação aos recursos disponíveis, o destaque maior fica com os municípios, cuja participação cresceu mais de 80% no período 1983-1991, quando o patamar atingiu 15,7% das receitas; os recursos disponíveis aos governos estaduais também aumentaram, alcançando um patamar máximo de 29,6%. Por outro lado, a participação da União na

arrecadação e nos recursos disponíveis apresentou uma trajetória decrescente no mesmo período.

Além da descentralização fiscal, houve perda da capacidade regulatória da União a partir de 1988, já que os governos subnacionais obtiveram maior grau de autonomia na aplicação dos recursos descentralizados (SERRA; 1994; AFONSO, 1992). Outro fator relevante que reforça este argumento é o fato deste processo de descentralização ter ocorrido, em grande parte, por meio das transferências intergovernamentais, pois este mecanismo provocou também “a elevação das vinculações dos gastos da União, em franco contraste com a expressiva liberdade de aplicação dos governos subnacionais” (AFFONSO, 1995, p. 68), com exceção da vinculação de receitas ao financiamento da educação.

De acordo com Serra e Afonso (1999), a estrutura fiscal definida na Carta Magna é marcada por uma forte descentralização de poderes e recursos tributários em favor das esferas subnacionais, principalmente, aos municípios. No entanto, os elevados níveis de participação dos governos subnacionais nos recursos disponíveis, via arrecadação ou via transferências, não caracterizam “um processo planejado e organizado de descentralização fiscal, que concilie redistribuição de receitas e divisão de encargos” (p.22).

O argumento dos autores é que os processos de descentralização política e fiscal – ocorridos desde os anos 80 e aprofundados na nova Constituição – não foram acompanhados por uma revisão na distribuição de competências entre as esferas de governo. Diferentemente da distribuição das receitas, o texto constitucional não definiu claramente as responsabilidades e competências pela oferta dos serviços públicos. Neste sentido, o processo de descentralização fiscal ocorre sem coordenação ou planejamento que concilie receita e encargos.

Na mesma direção, Affonso (1995) argumenta que este descompasso entre descentralização fiscal e de encargos observado na década de 80 é um dos aspectos que caracterizam a crise federativa da primeira metade dos anos 90. O autor destaca o crescimento da participação dos Estados (anterior a 1988) e dos municípios (pós-1988) na receita pública e no gasto público, mostrando que também houve descentralização de encargos, embora esta tenha ocorrido “de maneira descoordenada e diferenciada por regiões” (p. 67). Por outro lado, a União perde capacidade fiscal, seja pela ampliação da vinculação das suas receitas às transferências, seja pela crise fiscal e da dívida dos anos 80.

O mesmo autor coloca que a descentralização de competências ocorreu de forma descoordenada logo após a promulgação da Constituição, pois foram desconsideradas as diversidades espacial e populacional dos municípios brasileiros, as diferentes capacidades operacional e administrativa dos governos locais, bem como não houve um planejamento estratégico, impedindo na prática que o processo ocorresse de forma organizada e com ampliação da eficiência das políticas públicas, tal como foi a tônica das discussões na Assembléia Constituinte.

Outro ponto relevante diz respeito à competição entre os entes federados por recursos fiscais – antes marcada pela “queda de braço” entre governos central e subnacionais pela descentralização de receitas – que, com a promulgação da nova Constituição, ganhou nova dimensão horizontal, caracterizada pelo conflito entre estados e/ou municípios, também conhecido como guerra fiscal. Este novo tipo de disputa é tratado como um sinal evidente de uma nova crise federativa (AFFONSO, 1995) ou como um entrave às políticas industrial, comercial e regional (SERRA e AFONSO, 1999).

No entanto, Arretche (1999) trata este conflito como uma “consequência provável da descentralização da autoridade política (sobre políticas fiscais e sociais, por exemplo) que, em condições de mobilidade dos capitais, aumenta a capacidade de pressão das empresas sobre os governos locais, na medida em que a ameaça de saída dos investimentos em direção a outras localidades pode de fato ocorrer” (p.23). Tal fato também decorre em função da ausência de regulação sobre o comportamento fiscal dos entes federados, os quais não estavam submetidos, por exemplo, a uma lei federal capaz de impor restrições às renúncias fiscais.

Mas, a ausência de regulação se explica por um modelo de federação, definido pela CF 88, onde os governos locais são plenamente autônomos e o governo central não dispõe de prerrogativa para exercer o papel de coordenação federativa ou as razões estão relacionadas à ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais, que provocou um vácuo na definição das competências atribuídas a cada esfera de governo? Arretche (2009) refuta a tese de que a CF 88 deixou o governo federal fraco em relação a sua capacidade de coordenação federativa e, por outro lado, deu ampla autonomia alocativa para os governos locais, tal como apontado por Souza (2004).

Por exemplo, em relação à regulação das finanças públicas, Arretche (2009) afirma que a CF 88 remeteu para lei complementar federal a definição das normas das finanças públicas e os limites de despesa com pessoal ativo e inativo, conforme os artigos 163 e 169. Assim, “as regras dispostas pela LRF não estavam previstas pelos constituintes, mas a regulamentação federal das finanças subnacionais não apenas não foi negada pelo contrato original como era esperado que assim o fosse” (p. 392). A LRF foi aprovada mais de 10 anos depois de 1988 não porque o texto constitucional não previa a regulação, mas sim por esta questão ter ficado de fora da agenda dos governos durante este período de vácuo institucional. Segundo Arretche (2009), a “agenda de ordenamento das finanças dos governos subnacionais estava dando continuidade às deliberações da Constituição de 1988” (p. 392).

No campo das políticas sociais, a Constituição de 1988 combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios, cujo financiamento é efetuado mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (CASTRO, et.al., 2009, p. 64-5). Dentre os princípios para a atuação do Estado na área social, dois estão mais diretamente relacionadas aos objetivos desta tese: a universalidade da cobertura e do atendimento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

Para garantir a ampliação da oferta descentralizada, a Constituição aprofundou o movimento de descentralização que já vinha se configurando desde o início da década de 1980, ao transferir “competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e, principalmente, os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor destas esferas” (CASTRO, et.al., 2009, p. 67).

Desta forma, houve clareza quanto à descentralização fiscal, porém não ficaram claras as responsabilidades pela oferta das políticas sociais entre as esferas de governo, já que a provisão ficou sob competência partilhada entre todos os níveis de governo na maioria das políticas sociais setoriais (FAGNANI, 1999; LOBO, 1995). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum

ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (ARRETCHE, 2004). De acordo com Castro et. al. (2009), esta indefinição em relação à distribuição dos encargos sociais entre os entes federados exigia posteriormente uma regulamentação por meio de legislação ordinária e, enquanto isso não ocorreu, houve desequilíbrios e controvérsias que perduraram nos anos posteriores à promulgação da Constituição.

Apesar de diversos programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento terem sido desenvolvidos simultaneamente pelos governos federal, estaduais e municipais, a atuação comum não garante uma atuação conjunta para fazer frente aos problemas sociais brasileiros, ou seja, as competências partilhadas, por si só, não garantem cooperação ou uma ação coordenada entre os três níveis de governo.

De acordo com Arretche (2004), até meados dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular - isto é, do legado das políticas - o que explica a permanência da estrutura centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. O princípio de atuação descentralizada não era auto-executável, era necessário introduzir novas regras para estimular a descentralização e induzir os municípios a assumirem e ampliarem a oferta descentralizada das políticas sociais, pois diferentemente da pressão pela descentralização de recursos, não havia pressão de baixo para cima para a descentralização dos encargos.

Em suma, conclui-se que as mudanças nas relações federativas introduzidas (ou consolidadas) pela Constituição Federal de 1988 resultaram em uma descentralização fiscal, principalmente via transferências fiscais (PRADO, 2003; AFONSO e LOBO, 1996; AFFONSO, 1995); reduzindo a capacidade fiscal e regulatória da União (SERRA, 1994; AFONSO, 1992); com ampla autonomia dos governos subnacionais (AFFONSO, 1995; LOPREATO, 1997); sem definição clara de competências entre as esferas de governo (SERRA e AFONSO, 1999), especialmente na área social (ARRETCHE, 2004; ALMEIDA, 1996; LOBO, 1995; FAGNANI, 1999) e sem coordenação federativa do processo de descentralização (AFFONSO, 1995; ARRETCHE, 1999, 2004; AFONSO, 1999), por conta da ausência de legislações complementares para regulamentar dispositivos

constitucionais que previam a regulação federal (ARRETCHE, 2009), como no caso das finanças públicas e para garantir a efetiva implementação da agenda social definida na Carta de 1998.

Após a Constituição de 1988, o desafio colocado era o estabelecimento de mecanismos de coordenação federativa, sem a alteração no regime político, e tal tarefa começou a ser executada junto com a implantação do Plano Real na segunda metade dos anos 90, quando as reformas nas políticas sociais e nas relações federativas também entraram na agenda governamental.

2.2.2. Reformas institucionais - anos 90: novos mecanismos de coordenação federativa

Nesta parte do trabalho, pretende-se analisar as mudanças nas relações federativas introduzidas a partir da segunda metade da década de 90, as quais alteraram a distribuição de competências e de autoridade na função alocativa entre os três níveis de governo. Em síntese, é possível ressaltar duas tendências: ampliação da arrecadação do governo federal e a instituição de novos mecanismos de coordenação federativa.

Conforme mostra o gráfico 2.1, a arrecadação da União cresceu entre 1992 e 1994, atingindo o patamar de 68% do total, o qual foi repetido novamente entre 1999 e 2001, nos anos seguintes a participação girou em torno de 67%, ou seja, nível superior aos anos subsequentes à promulgação da Constituição, mas inferior ao período anterior a 1988.

O aumento da arrecadação federal ocorreu por meio das contribuições sociais, de competência tributária da União, cujas receitas não são partilhadas com as esferas subnacionais. Segundo Dain (1995, 1998), o aumento desta arrecadação foi a forma encontrada pelo governo federal de compatibilizar a descentralização fiscal com a manutenção das receitas disponíveis à União, resultando em um aumento da carga tributária total, conforme foi demonstrado também nos gráficos 1.5 e 1.6.

Segundo Almeida (2005), a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que ampliou as transferências de recursos da União para as esferas subnacionais, permitiu a expansão das receitas do governo federal por meio das contribuições sociais, cujo objetivo deveria ser o financiamento das políticas sociais. Este tipo de tributo não está sujeito à partilha com os governos subnacionais e o aumento da sua arrecadação permitiu conciliar a

descentralização fiscal prevista no texto constitucional com a recuperação da arrecadação federal, mas que acabou consolidando um regime fiscal dual.

Dessa forma, o governo federal recupera em parte sua participação nos recursos fiscais disponíveis, por meio do crescimento da carga tributária. Houve, portanto, uma recentralização da arrecadação no âmbito da União mesmo que parcial, já que o nível da participação da União na receita total se manteve inferior ao período anterior à Constituição de 1988. Mas o mesmo não pode ser dito em relação à participação da União nas receitas disponíveis, ou seja, após a efetuação das transferências intergovernamentais, percebe-se que não houve uma tendência de concentração de recursos no governo federal pós-Constituição de 1988, mas também não houve descentralização.

O gráfico 2.2 mostra uma forte queda na participação da União durante os anos 80 até atingir o menor nível em 1991. Se houve alguma recentralização, esta ocorreu entre os anos de 1993 e 1995 quando da vigência do Fundo Social de Emergência – FSE, que desvinculou recursos dos fundos de participações dos estados e municípios (FPE/FPM)⁴³. No entanto, se fossem desconsiderados os dois picos - menor nível, em 1991 (54,6%) e maior nível (59,3%), em 1994 – percebe-se que, nos demais anos da série pós 1988, este patamar variou entre 56% e 57%.

Portanto, as conclusões aqui são diferentes daquelas colocadas em Afonso e Meirelles (2006), pois os autores defendem que houve uma forte centralização também em relação aos recursos disponíveis na União. Embora os dados sejam os mesmos, a diferença na interpretação se justifica em razão do recorte temporal, pois o autor analisa o período 2000 a 2005, sendo o primeiro ano desta série aquele que apresentou o menor patamar da participação da União nos recursos disponíveis (55,8%). Em 1999, este valor era de 57% e em 2001 de 56,2%, níveis bem mais próximos do patamar do ano de 2006, que foi de 56,3%.

A interpretação desta nuance na participação das esferas de governo na arrecadação e nos recursos disponíveis deve captar diferentes movimentos: a) crescimento da arrecadação federal, via contribuições sociais, no período pós-88 (gráfico 2.1); b) vigência

⁴³ O FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, o qual vigorou até 1999. Com o término da vigência do FEF, instituiu-se a Desvinculação de Recursos Orçamentários – DRU, que vigoraria inicialmente até 2003, mas que já foi prorrogado por duas vezes, e está garantido até 2013. No entanto, o FEF e a DRU preservam da desvinculação os fundos de participações (FPE e FPM), cujos recursos são compostos pelos mesmos percentuais definidos pela Constituição de 1988.

do FSE, com desvinculação do FPE/FPM, entre 1993 e 1995; c) exclusão destes fundos em relação à desvinculação nas edições do FEF e da DRU e, por último, mas não menos relevante; d) a utilização das transferências da União, a partir da segunda metade dos anos 90, como mecanismo de regulação federal, ou seja, apesar da concentração da arrecadação, também houve aumento das transferências intergovernamentais, as quais foram utilizadas como meio para direcionar recursos para o financiamento de programas definidos como prioritários pelo governo federal, já que os repasses estavam condicionados à oferta destes programas pelos municípios.

Uma primeira indagação é: houve recentralização no período pós-Real? Novamente, a distinção entre as dimensões política, fiscal e de competências é útil para esta resposta. Em relação à primeira dimensão, não ocorreram mudanças no regime político definido pela Constituição, ou seja, a autonomia política, as regras de eleições diretas dos governos locais, o legislativo próprio foram mantidas e nem mesmo alguma mudança neste aspecto foi cogitada⁴⁴.

Na dimensão fiscal, os dados acima mostram o crescimento da competência tributária da União, via contribuições sociais, o que segundo Almeida (2005), “não é evidência de recentralização (...) é antes a expressão da dificuldade em alterar o padrão da descentralização fiscal estabelecido pela Constituição de 1988” (p.35). Segundo a autora, a expansão das contribuições foi a solução encontrada diante da dificuldade em reverter a favor da União uma parcela maior das receitas compartilhadas com estados e municípios.

Contrariando algumas análises (SERRA E AFONSO, 2007; AFONSO E MEIRELLES, 2006), os dados sobre as participações das esferas de governo na receita disponível (gráfico 2.2) não permitem concluir que ocorreu uma recentralização pós-1988, seja porque a participação fica ainda muito distante do patamar anterior, seja porque a participação federal se mantém entre 56% e 57% em todo o período posterior ao Plano Real. Por último, o que explica a manutenção das receitas disponíveis aos governos subnacionais, enquanto a arrecadação federal cresce, é o aumento das transferências da União para estados e municípios, conforme mostra a tabela 2.1 abaixo.

⁴⁴ Apenas a criação de novos municípios é que passou a ser regulada pela E.C n. 15/1996. Contudo, esta alteração não está no escopo de análise deste trabalho.

Tabela 2.1 – Evolução real das Despesas Correntes da União (em valores reais de dezembro de 2008), por grupo econômico. Período: 1995 - 2006.

Anos	Transferências para Estados e Municípios	Pessoal e Encargos Sociais	Benefícios Previdenciários	Despesas Correntes Totais
1995	73.875.765.292,17	129.351.706.163,59	111.163.899.304,36	453.946.561.229,62
1996	78.938.890.510,78	125.704.933.839,14	127.506.191.723,36	471.608.658.873,96
1997	85.258.039.492,06	126.824.638.285,99	132.280.400.299,98	487.953.571.816,19
1998	102.825.619.446,51	131.438.035.713,08	146.691.836.327,62	546.465.516.427,58
1999	103.213.713.732,05	126.978.682.715,41	143.198.717.174,94	562.209.622.746,20
2000	111.628.831.098,12	126.055.332.672,44	140.058.427.071,12	541.099.071.722,01
2001	117.354.389.651,19	128.352.627.842,77	146.802.579.346,35	576.027.120.040,04
2002	127.099.592.651,69	129.628.644.993,39	151.327.593.935,56	585.820.371.424,53
2003	112.841.549.657,86	111.124.885.247,18	152.638.040.476,40	540.210.333.272,82
2004	118.763.220.206,89	115.027.978.130,34	158.173.494.586,37	565.561.423.832,34
2005	142.872.623.893,69	114.179.176.453,31	172.947.133.665,93	629.388.360.469,40
2006	151.357.956.475,36	127.729.959.060,62	192.987.011.102,58	752.450.602.149,29
Evol. (em %)	104,88%	-1,25%	73,61%	65,76%

Fonte: STN. Valores deflacionados pelo IGP-DI

Nota-se na tabela 2.1 que, dentre os principais itens da despesa corrente do governo federal no período 1995 a 2006, o repasse de recursos para os níveis subnacionais de governo teve crescimento real superior a 100%, superando a expansão das despesas correntes totais ou dos benefícios previdenciários (cerca de 65% e 75%, respectivamente), enquanto que o gasto com pessoal ativo ficou praticamente estagnado, com uma pequena queda inferior a 2%.

Apesar da participação nos recursos disponíveis das esferas subnacionais⁴⁵ não ter sofrido queda, deve-se destacar que a autonomia fiscal destas esferas sofreu fortes alterações, já que os repasses podem estar condicionados à oferta de programas sociais definidos pela União (transferências condicionadas) ou ainda ao atendimento de exigências no caso das transferências voluntárias (ou negociadas). Conforme se pretende demonstrar com esta tese, estas transferências fazem parte da estratégia de ampliar a regulação da União sobre as finanças e as políticas descentralizadas.

Neste sentido, se logo após a Constituição de 1988, os governos subnacionais gozavam de ampla autonomia nas operações de crédito e na decisão de gasto em função da ausência de regulação dos dispositivos constitucionais, esta realidade foi revertida a partir da segunda metade dos anos 90. Após a implantação do Plano Real, a idéia de que a autonomia dos governos subnacionais deveria ser restringida ou controlada ganhou força

⁴⁵ Os dados do gráfico 2.2 mostram uma redução da participação dos Estados e um aumento dos governos municipais, o que revela uma tendência de esvaziamento da esfera intermediária. No entanto, na análise conjunta de estados e municípios houve preservação da participação destas esferas na receita disponível.

dentro do governo federal⁴⁶, visando dois objetivos: (a) adequar o comportamento fiscal dos governos locais aos objetivos macroeconômicos do governo federal, implicando em profundas transformações na estrutura federativa brasileira; (b) direcionar recursos descentralizados e esforços dos governos subnacionais para a melhoria dos indicadores sociais através das reformas dos programas sociais universais, sob um contexto de restrição orçamentária da União.

Para fazer frente a estes objetivos, o governo federal introduziu diferentes mecanismos de coordenação federativa, resultantes da atuação do governo federal para garantir o alcance dos objetivos de estabilização macroeconômica (por exemplo, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e Desvinculação de Receitas da União – DRU) e das reformas no financiamento das políticas sociais por meio da vinculação de receitas das três esferas de governos, da formação de fundos específicos para financiamento de determinadas políticas públicas (por exemplo, Fundef, SUS, fundo de combate à pobreza) e da utilização de transferências condicionadas ao gasto nas áreas definidas como prioritárias pelo governo federal.

Estes mecanismos de coordenação federativa também promoveram alterações no quadro de distribuição de competências herdado da estrutura definida pela Constituição de 1988. Nesta dimensão, se antes a federação brasileira era caracterizada pela ausência de definição clara de competências entre as esferas de governo (SERRA E AFONSO, 1999) e de coordenação federativa do processo de descentralização (AFFONSO, 1995; ARRETCHÉ, 1999, 2004; AFONSO, 1999), as reformas implantadas na segunda metade dos anos 90 – além de impulsionar o processo de descentralização de encargos, especialmente na área social – introduziram mecanismos de regulação federal que disciplinam a forma de alocação dos recursos e da oferta de determinada política. Neste novo arranjo, os municípios se tornam responsáveis pela execução e gestão das políticas, cujos desenhos são definidos em nível federal.

Por isso, é importante a separação analítica entre descentralização formal de competências e autonomia decisória dos governos locais sobre as políticas descentralizadas, conforme alerta Arretche, Vazquez e Gomes (2009). Sem esta distinção, a provisão local

⁴⁶ Arretche (2009) afirma que a combinação de um presidente com uma agenda de reformas federativas, apoiado em uma coalizão majoritária, concretizou-se apenas no governo FHC, tendo em vista fracasso parlamentar dos presidentes anteriores.

dos serviços públicos pode ser tomada como indicador de uma federação com ampla autonomia alocativa dos governos locais, o que levaria à produção de diferentes tipos de programas, resultados distintos e elevada desigualdade horizontal. No entanto, estas conclusões – mais adequadas aos pressupostos teóricos da *public choice* – estão distantes do caso brasileiro, onde a gestão local das políticas conta com mecanismos equalizadores dos recursos disponíveis, cujos critérios redistributivos são próprios da política, além de estar submetida à regulação federal que define diretrizes para um padrão nacional de atuação executado localmente.

A concentração da arrecadação na União (na dimensão fiscal) e a regulação sobre as finanças subnacionais e da gestão descentralizada das políticas sociais (dimensão da definição das competências) foram condições que permitiram a recuperação da capacidade fiscal e regulatória da União na segunda metade da década de 90, cujo novo papel altera o funcionamento das relações federativas brasileiras, sem a mudança do regime político (dimensão política), definido na Constituição de 1988, pois em algumas situações a regulação federal já estava, inclusive, prevista no texto constitucional, conforme demonstrou Arretche (2009). Daí a importância da distinção entre descentralização fiscal e autonomia alocativa local, pois uma parte significativa dos recursos públicos totais permaneceu disponível aos governos locais, mas a decisão de gasto passou a ser fortemente condicionada por regras e incentivos definidos centralmente.

Esta tese identifica que a nova coordenação federativa passou a ser exercida pela introdução de diversos mecanismos institucionais que produziram incentivos para que os governos locais adotassem comportamentos esperados, definidos pelo governo central, tais como: 1) a compatibilização dos resultados das finanças subnacionais à estratégia macroeconômica; 2) o direcionamento de recursos descentralizados para políticas definidas como prioritárias; 3) a definição do desenho e da forma de implementação e gestão das políticas sob competência local, a fim de garantir um padrão nacional e reduzir as desigualdades horizontais.

Esta reinterpretação da federação brasileira se faz necessária, pois algumas análises – especialmente aquelas voltadas à comparação internacional entre federações – não têm dado a devida importância às diferentes dimensões da descentralização, nem tão pouco faz a distinção analítica entre delegação formal de competências e autonomia decisória dos

governos local. Sem estas distinções analíticas, não é possível compreender as mudanças nas relações federativas brasileiras ocorridas a partir da segunda metade dos anos 90⁴⁷.

Estas mudanças no federalismo fiscal não podem ser analisadas sem considerar a relação com a política econômica⁴⁸. Esta tese defende que a regulação federal foi utilizada como parte do ajuste, entende-se que a introdução de mecanismos de coordenação federativa teve como objetivo garantir a disciplina fiscal em todos os níveis de governo e, ao mesmo tempo, visava compatibilizar a estratégia macroeconômica com uma agenda social. Assim, a mudança no federalismo fiscal brasileiro teve fundamental importância, por um lado, para a consolidação da estratégia de estabilização econômica, pois as metas de ajuste fiscal só poderiam ser alcançadas com a colaboração dos governos subnacionais; por outro lado, a melhoria dos indicadores sociais não poderia ser relegada e, diante das restrições fiscais da União, era necessário direcionar mais recursos descentralizados para as áreas sociais prioritárias através dos mecanismos institucionais de regulação federal.

A última parte deste capítulo analisará as reformas institucionais denominadas de segunda geração, as quais introduziram a regulação federal por meio de regras sobre a gestão fiscal e sobre o financiamento e os desenhos das políticas sociais, com destaque para as áreas de educação e saúde, de caráter universal e competências partilhadas. Conforme será visto a seguir, a regulação federal não possui um direcionamento único em direção apenas ao ajuste fiscal, pois as reformas nas políticas sociais tinham como objetivo ampliar o acesso e consolidar a descentralização, de acordo com os princípios definidos na Constituição de 1988. Contudo, esta estratégia ocorre sob a égide de uma política macroeconômica que impõe limites e condicionantes ao financiamento da política social, especialmente no orçamento da União.

⁴⁷ O texto de AFONSO E ARAÚJO (2007) é um bom exemplo, pois apesar de ser publicado recentemente dentro de uma coletânea de estudos sobre países federativos, o texto parece descrever a estrutura das relações federativas observadas logo após a Constituição de 1988.

⁴⁸ Conforme visto no capítulo 1, o Plano Real estabelece o controle da inflação através de um programa de estabilização baseado na sobrevalorização da moeda nacional em relação ao dólar, na abertura econômica e na elevação das taxas de juros. Em relação à política fiscal, torna-se central, no âmbito da estratégia macroeconômica após o acordo com o FMI, a busca do ajuste fiscal que exige como contrapartida a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir, pelo menos em parte, a conta de juros (VAZQUEZ et.al., 2004; LOPREATO, 2006). Diante da política de estabilização e da necessidade de ajuste fiscal, tornou-se necessário estabelecer fortes restrições às esferas subnacionais, pois a política macroeconômica poderia ser anulada por comportamentos fiscais distintos entre governo central e os vários governos locais (SHAH, 2000; TER-MINASSIAN, 1997). Segundo Lopreato (1997), o desafio colocado à regulação federal era tornar coerente as ações dos governos subnacionais à política definida no plano central, “de modo a dar coesão à gestão macroeconômica (...), sem ferir o regime político” (p. 102).

2.3. Regulação federal e as reformas institucionais no Brasil

Ao contrário da visão minimalista do Estado que norteou reformas de corte mais liberal adotadas nos anos 90, as reformas institucionais, também conhecidas como de segunda geração, tinha como objetivo central aperfeiçoar a ação do Estado e melhorar a eficácia e a eficiência das políticas sociais, por meio de mudanças institucionais que passam a nortear as ações governamentais, as quais estavam fragilizadas após a implementação da agenda neoliberal. As reformas de segunda geração visam construir uma nova regulação estatal sobre o mercado, a partir da recuperação da capacidade regulatória do Estado, o que implica no fortalecimento das instituições, com a definição de regras e incentivos necessários para a cooperação entre os agentes econômicos no mercado e para uma gestão pública mais adequada à condução de um novo modelo de desenvolvimento (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003; STIGLITZ, 1998).

De acordo com Canuto (2000), instituições são o conjunto de regras de comportamento, socialmente estabelecidas, que governam e dão forma às relações entre os agentes, ajudando-os a formular expectativas sobre o comportamento dos demais. Tais instituições embutem incentivos - prêmios e castigos - que afetam as decisões dos agentes. Segundo a abordagem institucional, acredita-se que boas instituições são pré-requisitos para o funcionamento minimamente eficiente de mercados.

Esta definição acima pode ser facilmente adaptada para explicitar a importância das instituições para a coordenação federativa, pois elas ditam regras e colocam incentivos que condicionam a decisão dos governantes locais em direção a um comportamento esperado, convergente às diretrizes da política econômica e da estratégia social definidas centralmente. A justificativa para que a União concentrasse esforço para introduzir estes mecanismos e, com isso, limitar a autonomia dos governos subnacionais é que sem a colaboração das esferas menores de governos, a União não conseguiria alcançar, pelo lado econômico, a meta de superávit primário para o setor público consolidado e conter a trajetória da relação Dívida/PIB; pelo lado social, tão pouco seria possível avançar nos indicadores e na cobertura das políticas sociais, sem a colaboração dos governos locais, especialmente dos municípios.

No Brasil, segundo Melo (2005, p. 850), as reformas de primeira e segunda geração foram concomitantes, ao mesmo tempo em que o governo FHC promoveu privatização,

estabilização monetária e liberalização (1ª geração), foram implementadas reformas regulatórias, administrativas e dos setores sociais (2ª geração). De acordo com o autor, as transformações provocadas pelas reformas de segunda geração no Brasil só foram possíveis “pela reestruturação do padrão de relações intergovernamentais (...), *a partir dos* incentivos e capacidades institucionais” (p. 846). Mas, de acordo com Arretche (2009), não houve ruptura em relação às relações intergovernamentais definidas pela Constituição, pois em 1988 já estava definido um modelo de Estado federativo que combinava ampla autoridade jurisdicional à União, com a descentralização fiscal.

Melo (2005) aponta dificuldades para a implementação desta agenda de reformas, cuja urgência é menor e o consenso é mais difícil de ser obtido em comparação com as políticas de combate à inflação. Para o autor, a implementação de reformas institucionais em conjunto com as medidas necessárias para a estabilização da economia facilitou a aprovação das mesmas, já que as primeiras foram colocadas como condições para o sucesso das segundas, cuja urgência era mais evidente para conter a crise fiscal⁴⁹. No entanto, Arretche (2009) alega que apenas essa explicação dificilmente pode ser apresentada como convincente para o conjunto das medidas aprovadas. O argumento central da autora é que os formuladores da Constituição de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais, ou seja, este desenho federativo não exigiu quórum superior para mudanças nas relações federativas e nem estabeleceu arenas especiais de veto para os governos subnacionais⁵⁰.

O debate entre Melo (2005) e Arretche (2009) converge na interpretação de que as reformas institucionais, implantadas no Brasil a partir de 1995, provocaram mudanças no *status quo* federativo e na prática das relações intergovernamentais que resultou na ampliação da capacidade de regulação da União sobre as políticas de Estado e municípios.

⁴⁹ Além disso, Melo (2005) destaca a dificuldade maior em obter a cooperação dos agentes envolvidos (governos locais e Congresso), já que o foco não é mais na expansão, mas sim no aperfeiçoamento dos desenhos e do processo de financiamento das políticas, com a exigência de maior participação dos governos locais, ao mesmo tempo em que estes têm sua autonomia limitada. Por último, o autor evidencia as dificuldades de aprovação de mudanças profundas em um ambiente de estabilidade, que exige maiores negociações para a superação das instâncias de veto.

⁵⁰ Segundo Arretche (2009), o governo central não teve dificuldade em aprovar um conjunto de reformas a partir de 1995, já que a União não teve de obter autorização constitucional para legislar sobre matérias de interesse direto dos governos subnacionais (como seria o caso na Suíça), nem tão pouco o Executivo federal teve de reunir supermaiorias para aprovar essa legislação (como seria o caso da Alemanha)” (p. 393).

A divergência está na interpretação se este resultado representa uma transformação radical no federalismo definido em 1988 (MELO, 2005), ou se há mais continuidade entre as mudanças na estrutura federativa da segunda metade da década de 1990 e o contrato original de 1988, já que a autorização para a regulação federal já estava prevista no texto constitucional (ARRETCHÉ, 2009).

A partir destas distinções analíticas, também presentes em Arretche, Vazquez e Gomes (2009), procurou-se destacar que não se pode tomar o percentual de receita disponível ou do gasto dos governos subnacionais como *proxy* de uma federação altamente descentralizada, o mesmo vale para aqueles que colocam a autonomia política dos governos locais como sinônimo de elevado poder decisório destas esferas menores de governo. Neste sentido, refuta-se aqui a idéia de que a federação brasileira é caracterizada, de um lado, por governos locais fortes e, de outro, por um governo central fraco; em outras palavras, é equivocada a interpretação de que o federalismo no Brasil é caracterizado por estados e municípios com ampla autonomia sobre a alocação de boa parte dos recursos públicos, enquanto que o governo federal não consegue desempenhar satisfatoriamente o papel de coordenação federativa.

Se tal interpretação já fora possível, ela é datada aos anos imediatamente posteriores à promulgação da Constituição de 1988⁵¹, quando diversos dispositivos constitucionais ainda careciam de regulamentação, dificultada pelos desequilíbrios provocados pela hiperinflação e seus efeitos sobre as finanças públicas. Contudo, este quadro mudou definitivamente a estabilização econômica, quando a União recuperou sua capacidade fiscal e regulatória, passando a exercer forte regulação sobre as finanças e as políticas descentralizadas.

Independentemente, se as reformas institucionais representaram um processo de recentralização federativa ou se consolidam um poder regulatório já conferido à União pela Constituição Federal, de fato houve uma mudança prática nas relações intergovernamentais após 1995, quando a autonomia decisória dos governos estaduais e municipais passou a ser afetada por regras e incentivos estabelecidos pelo governo federal, que antes destas

⁵¹ Segundo Arretche (2009), a Carta de 1988 já colocava a necessidade de regulação do governo federal em diversas áreas, tais como nas finanças públicas e na alocação de recursos descentralizados, expressando claramente, segundo a autora, o desejo dos constituintes de atribuir à União a função de coordenação dos esforços dos governos subnacionais.

reformas não existiam. Dessa forma, cabe aqui analisar como estas mudanças foram colocadas em prática e se os resultados esperados foram alcançados, apesar das limitações fiscais impostas pela política macroeconômica.

A implementação das reformas exigiu a construção de estratégias diferenciadas, com o intuito de garantir a ampliação da eficácia das mesmas e a adesão dos governos subnacionais envolvidos. Para cada tipo de política, foram consideradas as especificidades e a participação de cada esfera de governo na oferta e no financiamento das políticas em reforma, ou seja, o legado da política influenciou na formulação de uma estratégia de implementação das reformas, pois só desta forma é possível gerar os incentivos corretos para a adesão dos governos locais. O primeiro passo, portanto, foi definir qual deve ser o grau de mudança necessário no aparato legal para a implantação dos novos mecanismos de regulação, cuja escala está disposta abaixo, em ordem decrescente:

- a) Emendas Constitucionais – esta mudança exige um grande esforço para sua aprovação (3/5 dos votos nas duas casas), sendo o instrumento jurídico-institucional necessário para alterar o padrão de financiamento das políticas descentralizadas, quando estas são custeadas basicamente por recursos próprios e disponíveis aos governos subnacionais (isto é, onde a participação da União no financiamento da política é mais baixa). Estas reformas implicaram em mudanças profundas nas relações intergovernamentais e em uma forte redistribuição de recursos entre esferas de governo, ao mesmo tempo em que são colocadas restrições à autonomia das instâncias menores. Como exemplo, é possível citar a criação dos fundos de manutenção e desenvolvimento da educação (FUNDEF/FUNDEB) e o estabelecimento da vinculação de receitas para o financiamento da saúde.
- b) Leis Complementares – este mecanismo foi utilizado para regulamentação de matérias que possuem algum dispositivo constitucional, tal como a regulação sobre as finanças públicas (arts. 163 e 169). A aprovação de uma lei tinha como objetivo tornar os compromissos estabelecidos por processos de (re)negociação das dívidas (com maior influência sobre os Estados) mais

críveis e duradouros, independentemente das mudanças de governo. A LRF e, antes dela, da Lei Camata são dois casos exemplares.⁵²

- c) Normas ministeriais (portarias, manuais, regras para repasse de recursos) – com menor capacidade de restrição da autonomia dos entes federados, este instrumento de regulação só cabe para as políticas executadas localmente, mas com financiamento em grande parte proveniente do orçamento federal. Os exemplos são os programas de atenção básica à saúde e de assistência social às famílias, financiados com recursos cativos à seguridade social, cujo padrão de atuação dos governos na implantação e execução dos programas é definido por diretrizes e regras específicas definidas pelos ministérios da área. Como os repasses ficam condicionados à observância destas normas, a cooperação dos municípios é obtida mais facilmente, já que os recursos só serão repassados caso os critérios para oferta sejam respeitados e, com isso, pode-se obter um padrão nacional de oferta destes programas.

Quanto aos instrumentos utilizados para a coordenação federativa e para a indução dos governos municipais ao comportamento esperado, eles também são adequados ao tipo e às características da política em análise. Dentre a gama destes mecanismos, destacam-se quatro tipos que estão presentes nas reformas recentes implementadas no Brasil: regras e punições; vinculação de receitas; fundos específicos e transferências condicionadas, os quais foram brevemente descritos abaixo.

▪ **Regras e Punições**

Este mecanismo de regulação define regras de alocação de recursos, limites para operações de crédito e tetos máximo e mínimo de gasto. Caso estes dispositivos não sejam cumpridos, os governos estão sujeitos a punições, como a suspensão de transferências voluntárias da União ou o seqüestro de repasses constitucionais, bem como os governantes estão sujeitos à perda do mandato, inelegibilidade e até a reclusão nos casos definidos como crime fiscal (lei nº 10.028, aprovada junto com a LRF).

⁵² Além da LRF, outro exemplo foi a definição do que pode ser considerado gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), definido pela lei n.º 9.394/96 (LDB) ou das regras para a redistribuição dos recursos dos fundos, quando estas matérias já estavam inseridas no texto constitucional.

Estas regras são definidas por legislação federal ou, antes da LRF, no processo de renegociação das dívidas dos governos subnacionais. Neste último, os acordos firmados entre a União e a maioria dos estados e algumas capitais previam as dívidas foram destas unidades fossem assumidas pelo governo federal, que em contrapartida exigiu reformas no setor público estadual, com compromissos firmes com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, dentre as medidas adotadas estavam cortes de pessoal, privatizações e a concessão de serviços públicos (LOPREATO, 1997, p. 104).

Já a introdução de restrições fiscais via legislação federal visa, de acordo com a teoria do federalismo fiscal, estabelecer constrangimentos orçamentários auto-executáveis (hard-budget constraints) que impedem acesso irrestrito ao endividamento e que criam incentivos negativos (punições) para adequar o comportamento fiscal dos governos locais às políticas de estabilização, ao mesmo tempo em que responsabiliza os gestores públicos (WEINGAST, 1995; OATES, 1999; SHAH, 2000; TER-MINASSIAN, 1997). No Brasil, são exemplos a Lei Camata - que estabeleceu um teto máximo de gastos com pessoal no setor público - e, com maior abrangência, a LRF que reforçou e especificou o limite ao gasto com pessoal, restringiu as possibilidades de operações de crédito e de renúncia fiscal dos governos subnacionais e, em contrapartida, reafirmou a obrigatoriedade da aplicação dos percentuais mínimos de gasto em educação e saúde.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101), aprovada em maio de 2000, visa garantir um maior controle sobre comportamentos fiscais das três esferas de governo e um ajuste fiscal permanente do setor público como um todo. Esta Lei estabelece um conjunto de normas no processo orçamentário e limites sobre os gastos e endividamentos dos governos, tornando as instituições orçamentárias brasileiras mais permissivas à austeridade fiscal. A LRF tornou as instituições que regulam o processo orçamentário no Brasil mais rígidas, funcionando como um poderoso instrumento para conter os déficits públicos e o endividamento crescente dos governos subnacionais (GIUBERTI, 2005; AFONSO E ARAUJO, 2006).

Diante disso, esta tese buscará analisar a capacidade deste instrumento em regular os comportamentos fiscais dos municípios, apesar da enorme disparidade existente entre eles. A hipótese que será testada é da tendência homogeneizante da LRF, a partir da convergência dos indicadores fiscais municipais em direção às diretrizes de ajuste fiscal e

aos limites estabelecidos pela lei, sendo esta homogeneidade obtida pela restrição imposta à autonomia dos governos locais.

▪ **Vinculação de Receitas**

Este tipo de instrumento de regulação pode ser considerado aquele com maior capacidade de intervenção na decisão de gasto dos governos ou, de outra forma, na restrição mais direta à autonomia alocativa dos governos subnacionais. No período pós-Real, nota-se uma via de mão dupla: de um lado, há esforço da União em reduzir o grau de vinculação das receitas da União, através das emendas constitucionais que instituíram o FSE, o FEF e, finalmente, a DRU, vigente até hoje, que destinam 20% das fontes vinculadas para uso discricionário do governo federal⁵³; do outro lado, outras emendas constitucionais, criaram vinculações dos recursos disponíveis para Estados e municípios, com o intuito de garantir a aplicação dos recursos descentralizados em áreas sociais definidas como prioritárias pelo governo federal.

A área da educação já contava com recursos vinculados das três esferas de governo antes da Constituição, por meio da Emenda Calmon de 1983. Contudo, uma definição mais clara das competências de cada nível de governo quanto à oferta das diferentes etapas da educação básica só ocorreu com a Emenda Constitucional nº 14/1996, a qual também subvinculou 60% dos recursos destinados à educação ao financiamento do ensino fundamental. Posteriormente, estabeleceu-se, através da Emenda Constitucional nº. 29, uma vinculação de recursos estaduais e municipais destinada para o financiamento dos serviços públicos de saúde, com o intuito de ampliar a participação destas esferas no financiamento do setor e de cativar os recursos necessários às contrapartidas municipais no financiamento dos programas de atenção básica à saúde.

Segundo Mendes (2003), existe um dilema associado à vinculação de receitas. Se, por um lado, ela induz os governos subnacionais a aumentarem seus investimentos em um tipo de serviço público considerado prioridade nacional; por outro lado, ela diminui os graus de liberdade que o gestor municipal tem para decidir sobre a alocação de recursos (p. 11). Tendo em vista que a diferenciação é uma das vantagens da descentralização,

⁵³ Sobre as vinculações de receitas da União, ver Brasil/ MPOG (2003) que mostra o elevado grau de vinculação após a Constituição de 1988 e busca justificar as tentativas de ampliar o poder discricionário de alocação dos recursos federais, através da DRU.

conforme a teoria do federalismo fiscal, a vinculação pode restringir a capacidade dos governos locais em identificar especificidades locais e adequar o gasto às preferências dos cidadãos.

Consequentemente, as decisões de gasto dos governos locais seriam menos explicadas pela iniciativa autônoma e mais por regulamentações legais, que vinculam recursos, por exemplo, 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde. Mais que isto, para além dos percentuais de gasto, a Constituição e legislações específicas definem mais detalhadamente modalidades previstas de gasto, tais como: 15% de gasto no ensino fundamental; percentual de gasto com salários de professores (no mínimo, 60%); serviços de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva; distribuição de remédios (ARRETCHE, 2004).

No entanto, o objetivo das vinculações é direcionar recursos para áreas prioritárias e estabelecer um padrão do gasto descentralizado, ao mesmo tempo evitar a má alocação dos recursos pelos governantes locais. Além disso, um mecanismo bem desenhado de vinculação de recursos também pode ser uma forma de realocar um volume elevado de recursos federais que, atualmente, são obrigatoriamente repassados a estados e municípios (MENDES, 2003), via transferências constitucionais (FMP/FPM), cujos critérios de redistribuição dos recursos privilegiam os municípios de menor porte e rurais e muitas vezes provocam distorções nos valores das receitas disponíveis percapita entre os estados e municípios brasileiros (REZENDE, 1998; PRADO, 2001).

Diante disso, pretende-se analisar os efeitos da vinculação de receitas como mecanismo de regulação federal, verificando a capacidade deste instrumento de ampliar o gasto municipal nas áreas sociais reguladas, ao mesmo tempo em que os recursos da União destinados ao financiamento destas políticas (saúde e educação) diminuam no período pós-Real (CASTRO et. al., 2008). Outro resultado esperado da vinculação de recursos é reduzir a importância das decisões alocativas dos governantes, já que a imposição de um patamar mínimo de gasto acaba servindo como parâmetro para todos os governos. No entanto, a vinculação amplia a relação entre receita e gasto e, como o segundo é determinado pela primeira, isto faz com que as desigualdades horizontais sejam expressas pelas diferenças existentes nos recursos disponíveis para cada município.

▪ Fundos Específicos

As reformas também visavam ampliar a regulação da União sobre a alocação dos recursos descentralizados, a fim de direcioná-los para o financiamento das políticas públicas definidas como prioritárias pelo governo federal. Além da vinculação de receitas dos governos locais, outra estratégia utilizada foi a constituição de fundos específicos, composto por receitas das três esferas de governo, cujos recursos são destinados ao financiamento de programas sociais executados localmente, a partir da disponibilização de receitas em proporção à oferta destes programas pelos estados e, principalmente, pelos municípios, a partir de critérios próprios da política (oferta), estimulando a expansão da oferta descentralizada.

No geral, estes fundos são mecanismos de coordenação federativa sobre a alocação dos recursos descentralizados, através da formação de fundos específicos destinados ao financiamento das políticas definidas pelo governo federal (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005). Segundo Oliveira (2003), estes mecanismos de coordenação federativa (por meio de cooperação financeira intergovernamental) representam avanços nos processos de descentralização, estabelecendo vínculo entre encargos e capacidade fiscal, aperfeiçoando as relações federativas pós-1988. O autor afirma que os recursos cativos estimulam a descentralização e aumentam as responsabilidades dos governos subnacionais quanto ao financiamento e gestão das políticas sociais.

No Brasil, as reformas nas políticas de educação fundamental, saúde e assistência social constituem fundos específicos, criados por emendas constitucionais, com receitas vinculadas das esferas subnacionais e que definem critérios para os repasses de recursos dos fundos para os governos municipais. Nas duas últimas políticas, os fundos são compostos por recursos federais (da seguridade social) e transferidos aos governos locais, na medida em que estes assumem a oferta de programas definidos pelos ministérios das áreas. Já a reforma no financiamento da educação é o caso mais exemplar da formação de fundos específicos como instrumento de regulação federal.

Esta reforma, estabelecida pela Emenda Constitucional nº. 14, priorizou o ensino fundamental e a aplicação dos recursos neste nível de ensino. A emenda criou o Fundef, cujos recursos são formados por uma subvinculação de recursos fiscais dos Estados e municípios, com os repasses aos respectivos governos associados à oferta do ensino

fundamental, criando um forte incentivo à municipalização. Segundo Negri (1997), este programa busca reorganizar o processo de financiamento do ensino fundamental, através de uma subvinculação de recursos fiscais para a composição de fundos estaduais e promover a municipalização deste nível de ensino.

Após o final da vigência do Fundef, uma nova emenda constitucional (E.C. nº. 53/2006) foi aprovada e criou um novo fundo (Fundeb), aos moldes do anterior, mas com a cobertura estendida à educação básica como um todo. Para isso, o Fundeb aumentou o percentual dos recursos estaduais e municipais vinculados à composição do fundo e incluiu as matrículas nas redes de educação infantil e ensino médio – de competência municipal e estadual, respectivamente – para os repasses do Fundeb para cada esfera de governo.

Portanto, a constituição de fundos específicos, com recursos vinculados das três esferas de governo, foi fundamental para estimular a ampliação dos recursos descentralizados destinados à política selecionada e, principalmente, na redução das desigualdades horizontais em razão de novas regras para a redistribuição e disponibilização de recursos, em proporção à oferta da política e como estímulo ao processo de descentralização. Ao repassar um valor único por aluno/ano para cada etapa da educação básica, espera-se que as desigualdades horizontais diminuam sensivelmente no âmbito de cada Estado. No entanto, a redução das desigualdades no plano nacional (interestadual) depende da atuação da União na complementação dos fundos estaduais.

▪ **Transferências Condicionadas**

De uma maneira geral, as transferências intergovernamentais têm como tarefa principal preencher a brecha vertical (*vertical gap*), isto é, garantir recursos aos governos locais em proporção aos encargos por estes assumidos, o que não pode ser alcançado apenas com a arrecadação própria dos municípios, portanto as transferências complementam os orçamentos das esferas menores de governo, ampliando seus recursos disponíveis (PRADO, 2007). Segundo a *welfare economics*, a definição da competência tributária ocorre segundo critérios de eficiência econômica, pois boa parte da base tributária – quando móvel, incidente na origem e com progressividade – não é bem explorada localmente (MUSGRAVE, 1980). As transferências permitem que parte da arrecadação

federal, seja repassada para os governos locais, adequando o montante de recursos disponível aos encargos descentralizados.

Além disso, o sistema de transferências intergovernamentais ainda cumpre, segundo Prado (2007), outras duas funções: a) reduzir as desigualdades regionais, por meio de critérios redistributivos que orientam os repasses para cada unidade federada, esta tarefa também é conhecida como preenchimento da brecha horizontal (*horizontal gap*) ou como redução das desigualdades horizontais (entre municípios, por exemplo); b) as transferências podem ainda ser utilizadas como instrumento de regulação federal, ao condicionar alguns repasses à oferta local por estados e municípios de programas definidos como prioridade nacional, estimulando a oferta descentralizada deste programas, sob diretrizes definidas centralmente.

Para cumprir os objetivos de preencher a brecha vertical, de promover equidade horizontal e de coordenar a oferta descentralizada de políticas, as transferências intergovernamentais podem ser classificadas por três critérios (PRADO, 2007):

1. Quanto à apropriação econômica - as transferências podem ser redistributivas ou devolutivas. As primeiras são aquelas orientadas por regras diferentes dos critérios de arrecadação, ou seja, os repasses são orientados por critérios distintos daqueles que norteiam a origem da arrecadação, como é o caso dos fundos de participação de estados e municípios (FPE/ FPM)⁵⁴. As transferências devolutivas são partilhadas com base na origem (jurisdição) onde os recursos foram arrecadados; por exemplo, a cota-parte municipal do ICMS e do IPVA;
2. Quanto à garantia dos recursos – as transferências podem ser obrigatórias ou voluntárias. As primeiras são legalmente definidas (em grande parte, constitucionais), o que garante maior previsibilidade dos repasses e os recursos transferidos compõem a receita disponível dos governos receptores, são casos exemplares o FPE/ FPM e a cota-parte municipal do ICMS e IPVA. Já as transferências voluntárias dependem da decisão orçamentária do governo que transfere e, normalmente, dependem da celebração de

⁵⁴ Por exemplo, o FPE corresponde à participação dos estados na arrecadação do IR e IPI, arrecadados respectivamente segundo a renda e a origem da produção, mas os critérios de repasses do FPE se baseiam na população e no inverso da renda, o que indica claros objetivos redistributivos desta transferência.

convênios entre as partes e são destinados para uma finalidade específica, como ocorre normalmente nas transferências de capital.

3. Quanto à autonomia orçamentária – as transferências podem ser livres ou condicionadas. As primeiras não estão vinculadas a nenhum tipo de gasto (por exemplo, FPM ou cota-parte ICMS), cabendo ao governo receptor a decisão sobre a alocação dos recursos. Já as transferências condicionadas exigem contrapartidas para que os repasses possam ser realizados, sendo orientados por regras gerais associadas à oferta da política, conferindo um caráter automático e contínuo aos repasses, caso as exigências estejam sendo cumpridas, são exemplos as transferências do SUS e do Fundef/ Fundeb.

Este trabalho se concentra na análise das transferências condicionadas e do seu papel de regulação federal. Estas transferências ganharam importância no Brasil a partir da segunda metade dos anos 90, revelando-se um importante instrumento de coordenação federativa. Segundo Prado (2007), este tipo de transferência intergovernamental reflete, por um lado, um esforço para o alcance de objetivos nacionais em áreas que são definidas constitucionalmente como encargos tipicamente subnacionais ou de competência compartilhada, de outro lado, as condicionalidades impostas para os repasses afetam as decisões alocativas e restringem a autonomia orçamentária das esferas menores de governo.

Em suma, as transferências condicionadas no Brasil possibilitam o repasse de recursos para municípios, a fim de estes executem programas específicos, sob diretrizes definidas centralmente. Esta estratégia é utilizada principalmente no financiamento das áreas englobadas pela seguridade social, cujo financiamento é basicamente federal, mas parte dos programas é executada localmente, como nas políticas de atenção básica à saúde e de proteção social básica. Na área da Saúde, ocorreu um esforço de descentralização de competências, através de normas operacionais editadas pelo Ministério da Saúde e de repasses de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, os quais são, via de regra, insuficientes para cobrir totalmente os custos da oferta dos programas, o que acaba por exigir uma contrapartida dos governos municipais. Além das transferências do SUS para a atenção básica à saúde (PAB fixo), cujo repasse é efetuado em proporção à população, há ainda diversos programas específicos de atenção básica que prevêm recursos adicionais,

caso um município decida ofertá-los, desde que isto aconteça conforme os moldes definidos em nível central. Dentre eles, optou-se pela análise do Programa de Saúde da Família.

Após identificar os mecanismos institucionais de regulação federal, o próximo objetivo é avaliar os desenhos, as relações intergovernamentais e os resultados obtidos por estes mecanismos quanto à capacidade de coordenação dos esforços municipais e de estabelecer um padrão nacional de atuação descentralizada e um comportamento fiscal adequado ao ajuste. Nos três últimos capítulos desta tese, os mecanismos de regulação federal sobre as finanças públicas e sobre o financiamento das políticas de educação e saúde serão abordados a partir de três eixos de análise:

- 1) Avaliação dos aspectos institucionais – que compreende a análise do arcabouço legal, dos novos desenhos dos programas e dos novos padrões de financiamento destas políticas, após as reformas instituídas no período posterior ao Plano Real;
- 2) Avaliação dos aspectos federativos – que identifica as tendências de centralização/descentralização, os instrumentos de coordenação federativa e a capacidade dos mecanismos de regulação em estabelecer um comportamento padrão dos municípios na gestão fiscal e na execução das políticas descentralizadas;
- 3) Avaliação dos resultados – que será medida pelo comportamento dos indicadores fiscais e pela ampliação da oferta (cobertura) e do gasto municipal nas áreas reguladas, bem como pela redução das desigualdades horizontais no financiamento e na oferta dos programas sociais.

Através desta análise será possível compreender as estratégias utilizadas pelo governo federal de coordenação federativa e de regulação sobre a gestão fiscal e sobre a execução descentralizada das políticas de educação e saúde. Optou-se pelo foco nas políticas e não nos instrumentos de regulação pelo fato de que diferentes instrumentos estão contidos em uma mesma política, conforme mostra o quadro 2.2 abaixo. Por exemplo, a educação conta com vinculação de receitas e com fundos específicos, já a saúde também possui a vinculação, mas o fundo é composto por recursos da União e repassado aos municípios via transferências condicionadas; por sua vez, a LRF impõe limites máximos para o gasto com pessoal e para o endividamento, mas reafirmar os percentuais mínimos de gastos vinculados às áreas de saúde e educação.

Quadro 2.2 – Regulação Federal/ Coordenação Federativa, por área de atuação

Área de Atuação	Reformas Institucionais	Ordenamento jurídico-institucional	Caso selecionado para análise
Finanças Municipais	<ul style="list-style-type: none">▪ Negociações das Dívidas Estaduais, com condicionalidades▪ Regras e Punições, estabelecidas em lei complementar	<ul style="list-style-type: none">▪ Acordos entre União e Estados;▪ Leis estaduais de aprovação à negociação;▪ Lei complementar nº. 101/ 2000 que regulamenta o Cap. II do Título VI.	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
Educação Básica	<ul style="list-style-type: none">▪ Vinculação de receitas das três esferas de governo;▪ Fundos multigovernamentais, com recursos dos Estados e municípios;▪ Repasses proporcionais à oferta.	<ul style="list-style-type: none">▪ Emendas Constitucionais nº. 14/1996 e nº. 53/2006;▪ Lei nº.9.424/1996 e lei nº. 11.494/ 2007.	Fundef / FUNDEB
Atenção Básica à Saúde	<ul style="list-style-type: none">▪ Transferências federais condicionadas para programas específicos;▪ Vinculação de receitas dos governos estaduais e municipais.	<ul style="list-style-type: none">▪ Normas Operacionais Básicas – NOB/ SUS;▪ Cartilhas de orientações técnicas dos ministérios;▪ Emenda Constitucional nº. 29 (vinculação saúde).	PAB Fixo e Programa Saúde da Família (PSF)

Elaboração do Autor

A unidade de análise será os municípios brasileiros⁵⁵ e o recorte temporal tem como ponto de referência o momento de implantação de cada mecanismo de regulação em análise, abrangendo seu período de funcionamento e também alguns anos anteriores à vigência do mesmo⁵⁶. Através desta análise, pretende-se destacar o conjunto de regras e incentivos que visam estabelecer um padrão de atuação dos municípios na gestão fiscal e na

⁵⁵ Conforme colocado na introdução deste trabalho, esta opção se justifica pela crescente importância da relação direta entre União e municípios, sendo a esfera local a responsável prioritária pela oferta das políticas aqui estudadas. Além disso, em função das dificuldades de coordenar esforços de mais de 5.500 governos municipais, a análise das finanças e das políticas sob competência municipal permitirá testar com maior força a capacidade dos instrumentos de regulação federal em produzir os resultados esperados quanto: a) ao ajuste fiscal destas esferas; b) à ampliação da oferta dos programas, sob as diretrizes definidas para garantir um padrão nacional de execução descentralizada e; c) à redução das desigualdades horizontais no financiamento das políticas de educação e saúde.

⁵⁶ Em alguns casos, a análise dos anos anteriores às reformas institucionais poderá ser limitada em função da disponibilidade de dados.

execução local das políticas descentralizadas e, em contraposição, buscar-se-á identificar as diferentes racionalidades dos governos locais diante destas novas instituições, que alteraram o financiamento e o desenho das políticas.

Neste sentido, a metodologia utilizada para analisar os aspectos institucionais e federativos é mais *ad hoc*, ou seja, será realizada a partir da avaliação dos desenhos dos programas, das regras no financiamento da política e das alterações nas relações intergovernamentais e à adequação destas alterações em relação aos objetivos esperados por cada programa. Quanto à gestão fiscal, por exemplo, será possível observar se as regras estabelecidas pela regulação federal influenciaram o comportamento dos municípios e foram capazes de produzir uma tendência convergente em relação ao comportamento fiscal em relação à geração de um resultado primário positivo. Espera-se que o comportamento fiscal dos municípios se torne mais permissivo ao ajuste fiscal e mais homogêneo entre si. Quanto às políticas descentralizadas, pretende-se verificar se as novas regras e incentivos introduzidos pelas reformas deram estímulos à descentralização da oferta e ao aumento do gasto municipal nas políticas sociais sob regulação, ao mesmo tempo em que as desigualdades horizontais possam ter diminuído após as novas regras de financiamento. Espera-se uma ampliação da oferta e uma distribuição mais equânime dos recursos disponíveis (vinculados) às áreas em questão (educação e saúde) após a redistribuição promovida pelos fundos (por exemplo, Fundef/ Fundeb) ou depois das transferências condicionadas (por exemplo, SUS - PAB fixo e variável). Por fim, pretende-se analisar os resultados obtidos durante o funcionamento destes mecanismos para verificar como eles contribuem o alcance do equilíbrio fiscal para orientar o direcionamento de recursos descentralizados para o aumento da oferta dos programas selecionados como prioritários, sob as diretrizes definidas para garantir um padrão nacional de execução descentralizada e a correção das desigualdades horizontais.

É importante notar que não se trata de uma única estratégia de regulação aplicada em diferentes áreas de atuação governamental. Ao contrário, cada instrumento de regulação introduzido por reformas implantadas na segunda metade dos anos 90 consideram as especificidades e o legado das políticas, nas questões relativas às competências pelo financiamento e pela execução das mesmas, às necessidades de expansão da oferta, à produção de estímulos à descentralização e à introdução de mecanismos de redistribuição

dos recursos e de compatibilização entre receita e oferta. Daí a importância de avaliação da eficácia dos instrumentos de regulação e coordenação federativa e dos resultados obtidos em cada área, pois além de poder subsidiar eventuais correções destes mecanismos, estas experiências poderão servir de base para a construção de novas regulações para políticas até então não-reguladas, devendo as especificidades delas serem devidamente observadas.

Dentro da linha de pesquisa sugerida em Arretche, Vazquez e Gomes (2009), pretende-se “investigar mecanismos institucionais que permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum” (p. 01). A hipótese central é que as reformas de segunda geração no Brasil, sob a influência de mecanismos institucionais, permitiram ao governo federal garantir um comportamento fiscal dos governos subnacionais adequado ao ajuste e, ao mesmo tempo, coordenar políticas sob execução dos governos locais, estabelecendo um padrão nacional de atuação e direcionando recursos das esferas subnacionais para as áreas definidas como prioritárias, sem restrições à autonomia política dos entes federados.

A partir deste momento, esta tese volta-se para a análise dos mecanismos de regulação federal, em primeiro lugar, sobre a gestão fiscal municipal (capítulo 3) e, em seguida, sobre a execução local das políticas descentralizadas, a partir de reformas institucionais nos desenhos e no financiamento das políticas de educação e saúde (respectivamente, nos capítulos 4 e 5).

Capítulo 3 - Regulação sobre as finanças municipais: a LRF como instrumento de indução ao ajuste fiscal

Com a estabilização econômica, observou-se uma situação de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo, a qual estava encoberta pela deterioração dos orçamentos públicos, provocada pelos altos índices de inflação⁵⁷. Diante disso, surgiu a necessidade de estabelecer mecanismos institucionais para disciplinar a gestão fiscal dos recursos públicos e controlar o comportamento fiscal de todos os entes federados, em outros termos, buscou-se estabelecer regras de equilíbrio orçamentário, colocando uma série de limites e restrições à expansão dos gastos e do endividamento público. Este ordenamento institucional e fiscal deve estar presente em qualquer federação, seja por mecanismos de auto-regulação, seja por regras fiscais geridas pelo governo central, como inclusive já estava previsto no texto constitucional (artigos 163 e 169), ao remeter para lei complementar federal a definição das normas das finanças públicas.

No entanto, a crise fiscal que marcou os anos posteriores à promulgação da Constituição contribuiu para diminuir a capacidade regulatória da União, a qual é evidenciada pela dificuldade de coordenar o comportamento dos níveis subnacionais de governo dentro de determinada estratégia macroeconômica (LOPREATO, 1997). Esta dificuldade agrava a crise financeira do Estado, “tanto pela influência destas esferas no gasto agregado, quanto pelo condicionamento da liquidez da economia (...), o que problematiza a gestão macroeconômica do Governo Federal nos moldes da tradicional centralização de instrumentos de política macroeconômica” (AFFONSO, 1995, p. 67). A autonomia na utilização de bancos públicos e a ausência de regras de disciplina fiscal provocam um aumento do endividamento dessas esferas de governo e um conflito com o objetivo de estabilização macroeconômica (SHAH, 2000; TER-MINASSIAN, 1997).

Sem grandes restrições à possibilidade de endividamento, era prática comum à grande parte dos governos estaduais o uso dos bancos públicos estaduais na alavancagem de recursos financeiros, a fim de fazer frente aos gastos, inclusive correntes. Além disso, o

⁵⁷ Com o controle da inflação, não havia mais a possibilidade dos governos se utilizassem da estratégia de postergar os repasses de recursos para equilibrar suas contas – o chamado “Efeito Patinkin”, uma vez que as receitas eram de alguma forma corrigidas pela inflação, enquanto que a maior parte das despesas governamentais não eram indexadas (REZENDE, 2001).

elevado poder de barganha dos governadores implicou, por diversas vezes, em processos de refinanciamento das dívidas, incluindo também o acesso destas esferas a fontes de recursos federais para cobrir as necessidades de financiamento dos Estados (LOPREATO, 1997). Não havia estímulos, portanto, à responsabilidade fiscal dos governantes, uma vez que não havia regras que restringissem o endividamento público, bem como os governos devedores sabiam que poderiam contar com a possibilidade de recorrer ao governo federal para renegociar suas dívidas. Diante disso, a interrupção deste ciclo vicioso pró-endividamento se revelou urgente e extremamente necessário, não apenas para um garantir um comportamento fiscal dos governos subnacionais, especialmente dos governos estaduais, mais permissivos ao ajuste, mas também para garantir um ordenamento fiscal capaz de proteger “os governos – isto é, a coisa pública – dos maus governantes” (ARRETCHE, 1999, p. 24).

Uma primeira forma de conter o endividamento público e a evolução da dívida pública dos governos subnacionais – em especial, dos governos estaduais – foi através das rodadas de negociação das dívidas destas esferas de governo para que as mesmas fossem assumidas pelo governo federal. Em contrapartida, foram exigidas reformas no setor público estadual, com compromissos firmes com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, dentre as medidas adotadas estavam de cortes de pessoal, privatizações e concessão de serviços públicos (LOPREATO, 1997, p.104). De acordo com Prado (2007), o governo federal, politicamente fortalecido pela vitória contra a inflação, “conseguiu impor, pela primeira vez em mais de uma década, uma renegociação das dívidas que incluía os requisitos necessários para um efetivo ajuste fiscal” (p. 66), além de prever o fim do socorro financeiro da União aos governos subnacionais devedores.

O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, parametrizado pela Lei 9.496/97, induziu as unidades da federação a implementarem uma reforma abrangente do Estado, em consonância com a esfera federal, estabelecida a partir de três grandes eixos: ajuste fiscal (para viabilizar o pagamento das prestações associadas ao refinanciamento), venda de ativos estaduais (particularmente a desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica) e privatização/liquidação dos bancos estaduais. Segundo os Mora e Giambiagi (2007), “era necessário inverter o papel desempenhado pelos governos subnacionais, forçando-os a gerar superávit primário em níveis condizentes com o

pagamento das prestações do refinanciamento junto à União e contribuir para o esforço fiscal do setor público consolidado” (p.475).

Contudo, os contratos de renegociação não devem ser considerados como um mecanismo adequado de regulação do acesso dos diversos governos ao endividamento público por dois motivos: 1-) pelo seu caráter conflituoso e não-negociado, que impôs uma “camisa de força” aos governos estaduais⁵⁸; 2-) a negociação era um instrumento jurídico mais frágil e que não garantia o cumprimento do acordo ao longo do tempo, ou seja, era possível que futuros governadores questionassem o acordo estabelecido em uma gestão anterior ou que um novo presidente voltasse a recorrer aos processos de *bailouts* (renegociação de dívidas), como forma de atender às pressões políticas dos governos subnacionais. Por mais que houvesse um acordo que previa, de um lado, contrapartidas e, de outro, punições críveis no caso de descumprimento, este tipo de controle sobre o endividamento e sobre a dívida pública dos governos subnacionais na forma de acordos negociados ainda pode ser classificado como *soft budget constraints* (SOUZA, 2003). Dessa maneira, era necessário um instrumento de regulação que constrangesse as decisões dos governos locais de forma permanente e, com isso, estabelecesse um instrumento definitivo de ordenamento fiscal da federação e um compromisso mais crível e duradouro em nome do ajuste fiscal, que abrangesse as três esferas de governo e seus futuros governantes.

Para isso, era preciso introduzir, por meio de uma legislação nacional, controles rígidos sobre o percentual das despesas em relação às receitas ou de regras que estabelecem limites diretos ao gasto dos estados, tais restrições caracterizam o que a literatura especializada chama de *hard budget constraints*⁵⁹. Neste sentido, foi aprovada em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101, de 04/05/2000), a

⁵⁸ Segundo Lopreato (1997, p.99), a solução para a crise das finanças estaduais deveria passar necessariamente pelo redesenho das relações intergovernamentais e das regras de coordenação federativa, que ultrapassaria a esfera estritamente fiscal, já que os estados dispunham de autonomia e de articulações financeiras com bancos estaduais e também com a União. O autor ressalta duas questões federativas que prevaleceram em debate até a implantação do Plano Real: de um lado, a necessidade de adequação entre a participação das esferas de governo na receita tributária e nos encargos e, de outro, a busca por um equilíbrio entre a força de regulação federal e o grau de autonomia financeira dos estados.

⁵⁹ Segundo Souza (2003), quando os benefícios de gastar excedem os de restringir o gasto, os entes federados se vêem numa situação de *soft budget constraints*. O caso diametralmente oposto revela a presença de *hard budget constraints*. Neste sentido, ao aumentar as restrições e as punições que foram colocadas na forma de lei, a LRF institui o *hard budget constraints* nas instituições orçamentárias brasileiras.

qual estabelece uma série de normas e restrições à gestão fiscal das três esferas de governo, através de limites de endividamento e de gastos, além de regras de orçamento equilibrado, visando assegurar o equilíbrio das contas públicas do setor público consolidado. Segundo Mora e Giambiagi (2007), a idéia era robustecer os princípios de austeridade fiscal já lançados com o programa de reestruturação das dívidas dos governos estaduais. Para Prado (2007), a LRF buscava impedir o retorno à política de salvamentos, apertava o tratamento legal das transgressões e criava a possibilidade de confisco de transferências em caso de não pagamento da dívida.

Este novo mecanismo de regulação federal sobre as finanças públicas permitiu ao governo central exercer o controle efetivo sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais de forma mais permanente, a fim de que os atuais e futuros governantes não mais ameacem o equilíbrio das contas públicas e a estabilidade econômica. É, portanto, forte a relação entre os objetivos da LRF e a estratégia macroeconômica do Plano Real descrita no capítulo 1, já que o alcance dos objetivos desta última exigiu alterações nas instituições orçamentárias⁶⁰ brasileiras de modo a torná-las mais rígidas (*hard budget constraints*).

A LRF engloba todos os aspectos das finanças públicas e fornece uma estrutura consolidada de controle sobre a gestão fiscal das três esferas de governo, colaborando também para garantir um ajuste fiscal para o setor público consolidado. Segundo Almeida (2005), a LRF tem como objetivo garantir a disciplina fiscal em todos os níveis de governo e, para tanto, tornou-se necessário estabelecer fortes restrições às esferas subnacionais frente ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo. Dessa maneira, “a nova lei inegavelmente significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas” (p. 35). Ou seja, um compromisso crível com uma política de ajuste fiscal não poderia deixar de limitar a autonomia dos governos locais que, no Brasil, são responsáveis pela execução de mais de 40% dos recursos disponíveis (gráfico 2.2).

Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se um importante instrumento de regulação federal, pois produz regras para que os governantes, de um lado, assumam uma

⁶⁰ Segundo Alesina e Perotti (1996), as instituições orçamentárias definem as regras e os regulamentos do processo orçamentário, as quais são classificadas em dois tipos: regras de orçamento equilibrado e regras referentes à elaboração, aprovação e execução orçamentária.

postura mais austera em relação à gestão fiscal, colaborando com o alcance das metas de superávit primário estabelecidas para o setor público como um todo e; por outro lado, a LRF prevê punições caso a vinculação de receitas previstas constitucionalmente não seja observada, reforçando os constrangimentos às decisões de gasto dos entes federados e o direcionamento de recursos descentralizados para áreas definidas como prioritárias.

Sem dúvidas, estas regulações sobre a gestão fiscal - das renegociações das dívidas à LRF – tiveram efeitos maiores sobre os governos estaduais, já que o quadro de desequilíbrio das contas públicas (estoque de dívida e resultados primários e nominais negativos) após a estabilização econômica era muito mais grave no nível estadual de governo. Mas, por outro lado e também por conta disso, já existem bons estudos sobre os efeitos da regulação federal sobre os comportamentos fiscais dos governos estaduais, que abrangem desde as contrapartidas exigidas para a renegociação das dívidas dos governos estaduais até as regras expressas na LRF, como são os casos de Vargas (2006), Cossio (2005), Lopreato (2002). Dessa maneira, optou-se por analisar os efeitos sobre as finanças municipais, em função da menor disponibilidade de estudos e para manter o mesmo nível de análise privilegiado nas outras partes desta tese, já que as regulações sobre as políticas sociais descentralizadas afetam mais fortemente os governos municipais.

Apesar dos efeitos da LRF e das regulações anteriores terem sido menores sobre as finanças municipais, pois o nível geral de endividamento destas esferas era bem mais modesto, os municípios também vinham apresentando déficits primários na ausência de um ordenamento fiscal federativo. Tal quadro não colaborava com a necessidade de ajuste nas contas do setor público consolidado e nem tão pouco contribuía para aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos. Visando este dois objetivos, os municípios foram submetidos às novas regras de planejamento e execução orçamentária, sem dúvidas, mais permissivas ao ajuste. Porém, ao mesmo tempo, os processos de descentralização em marcha exigiam o aumento do gasto municipal e o direcionamento dos recursos disponíveis aos municípios, por meio da vinculação de receitas e de outras regulações que condicionam repasses à oferta de determinados programas, com exigência de contrapartidas de recursos municipais. Os efeitos destas regulações – que apontam, a princípio, para direções opostas (expansão do gasto, com ajuste fiscal) – serão avaliados nesta tese.

Neste capítulo, o objetivo é verificar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o comportamento fiscal e sobre as decisões de gasto dos municípios brasileiros no período 1998 a 2007⁶¹, os quais serão avaliados a partir de três eixos de análise:

1. O primeiro eixo verifica a capacidade das regras e punições previstas pela LRF de restringir a autonomia dos governos subnacionais na execução orçamentário, estabelecendo um comportamento fiscal mais austero e o compromisso com o equilíbrio fiscal no longo-prazo;
2. O segundo eixo analisa a trajetória do resultado primário em relação à receita corrente líquida (RP/RCL), sendo este o indicador selecionado para medir a capacidade da LRF em introduzir ou reforçar a agenda do ajuste fiscal junto aos municípios;
3. Como o resultado primário é obtido pela diferença entre receitas e despesas não financeiras, o segundo eixo busca acompanhar a evolução das diferentes categorias de despesa e receita, buscando identificar quais delas foram mais relevantes para a obtenção do resultado primário observado no período em análise.

Os indicadores que serão utilizados na análise foram construídos a partir dos dados sobre finanças municipais da base Finanças do Brasil (Finbra), disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Pretende-se, por meio desta análise, identificar as eventuais mudanças na gestão fiscal municipal antes e depois da introdução da LRF e os movimentos convergentes e divergentes ao ajuste fiscal e de que forma ele ocorreu.

3.1. LRF: regras e limites à autonomia local

Conforme foi visto no capítulo 2, ao longo dos anos 90, ocorreram importantes alterações práticas no arranjo federativo brasileiro através da introdução de mecanismos de coordenação federativa, dentre os quais a própria LRF que disciplinou a gestão fiscal dos três níveis de governo. Entende-se que estas reformas institucionais atuaram na regulamentação de alguns dispositivos constitucionais e promoveram emendas

⁶¹ Este recorte temporal foi restringido pela disponibilidade de dados municipais para a construção dos indicadores fiscais, pois apenas a partir do banco de dados contábeis dos municípios (Finbra), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível calcular o resultado primário e o conceito de receita corrente líquida, definido no texto da LRF.

constitucionais, com o intuito de restringir a autonomia dos governos subnacionais em relação à gestão fiscal e às decisões de gasto.

De acordo com Arretche (2009), as reformas aprovadas após 1995 representaram “uma mudança importante em relação às deliberações da CF 88, que conferia ampla autonomia de gasto a Estados e municípios” (p. 391)⁶², pois a aprovação dessa legislação significou substancial redução da autonomia decisória dos governos estaduais e municipais sobre a alocação de suas próprias despesas. Entretanto, a autora ressalta que “parte dessa agenda de ordenamento das finanças dos governos subnacionais estava dando continuidade às deliberações da Constituição de 1988” (p. 392). A LRF pode ser citada como exemplo, pois, “em seus arts. 163 e 169, a CF 88 remeteu para lei complementar federal a definição das normas das finanças públicas e os limites de despesa com pessoal ativo e inativo. Assim, as regras dispostas pela LRF não estavam previstas pelos constituintes, mas a regulamentação federal das finanças subnacionais não apenas não foi negada pelo contrato original como era esperado que assim o fosse” (p. 392).

O objetivo da regulação federal sobre as finanças públicas, de acordo com a teoria do federalismo fiscal, deve colocar restrições à autonomia dos governantes via legislação federal e, com isso, estabelecer constrangimentos orçamentários auto-executáveis (*hard-budget constraints*) que impeçam o acesso irrestrito ao endividamento e que criem incentivos negativos (punições) para adequar o comportamento fiscal dos governos às políticas de estabilização, ao mesmo tempo em que responsabilizam os gestores públicos por eventuais descumprimentos dos limites definidos legalmente (SHAH, 2000; TERMINASSIAN, 1997).

De uma maneira geral, a coordenação federativa exercida pela União impõe limites à autonomia dos governos subnacionais ao estabelecer regras na alocação de recursos e restrições à gestão fiscal. Conforme ressaltado anteriormente, isto só foi possível após o fortalecimento da União com o sucesso da estabilização, uma vez que o ajuste das contas públicas foi colocado como condição necessária para o controle da inflação⁶³. Sob este

⁶² Com exceção da área da educação que já contava com a vinculação de receitas antes mesmo da promulgação da Carta de 1988.

⁶³ Com isso, observou-se o fortalecimento do discurso da austeridade fiscal. Ao relacionar estabilidade monetária com equilíbrio fiscal, foi possível perceber uma mudança na percepção da sociedade em relação à postura fiscal dos governantes, onde a austeridade passou a ser premiada, em contradição ao pressuposto teórico de que o eleitor faz escolhas baseado diretamente nos benefícios dos bens públicos ofertados e

argumento, a regulação sobre a gestão fiscal sobre os três níveis de governo – primeiramente, por meio dos acordos de renegociação das dívidas e, depois, pela LRF – contribuiria para tornar o comportamento fiscal das esferas subnacionais mais adequado à política econômica (de combate à inflação e ajuste fiscal).

A hipótese é que ocorreu uma convergência do resultado primário municipal em direção ao ajuste fiscal, sendo esta uma tendência geral obtida pela restrição imposta à autonomia dos governos locais⁶⁴. Sob regulação, espera-se que o comportamento fiscal dos municípios se torne mais permissivo ao ajuste fiscal e mais homogêneo entre si (apesar da enorme disparidade existente entre eles), revertendo o resultado primário negativo.

É importante ressaltar que a LRF não foi o único e nem o primeiro mecanismo de regulação sobre as finanças subnacionais. Defende-se aqui que a LRF deve ser tratada como a consolidação de um processo de regulação das finanças públicas que antes era efetuado através de diversos mecanismos – os quais vão desde os termos dos acordos com a União até as vinculações constitucionais – e, com a LRF, a matéria fiscal passou a contar com um ordenamento jurídico-institucional único, com o intuito de disciplinar o comportamento fiscal dos governantes, tornando-o mais permissivo ao ajuste fiscal, a partir da especificação das regras e da previsão de punição àqueles que descumprirem os limites definidos na LRF.

A regulação federal sobre o comportamento fiscal dos entes federados teve início com os processos de renegociação das dívidas dos governos subnacionais, especialmente dos Estados com a União, com esta última assumindo a dívida daquelas instâncias, em troca do compromisso dos governadores com uma agenda de ajustes das finanças estaduais (LOPREATO, 1997). Contudo, mesmo após duas operações de socorro financeiro (*bailouts*) em 1994 e 1997, os Estados ainda apresentavam uma trajetória crescente da dívida e recorrentes déficits primários⁶⁵. Resultados primários negativos também eram observados nos municípios, embora estas esferas tivessem um nível de endividamento bem menor que os governos estaduais.

inversamente ao nível de tributação. Os dados de Vazquez e Santos (2007) apontam para esta tendência, contudo esta hipótese precisaria ser testado por outros estudos mais específicos.

⁶⁴ Este resultado também ocorreu em nível estadual, conforme os dados de Vargas (2006) e Cossio (2005).

⁶⁵ Tendo em vista, o histórico de descumprimentos dos acordos e de reedição de novos programas de socorros financeiros (*bailouts*), a LRF, em seu artigo 35, prevê que não serão permitidas operações de crédito entre entes da federação, vetando, portanto, novos refinanciamentos da dívida subnacional, impedindo inclusive qualquer mudança nos contratos já assinados no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira.

Diante deste quadro de desequilíbrio orçamentário dos governos subnacionais, o governo federal ainda enfrentava dificuldades de alcançar as metas de superávit primário estipuladas para o setor público como um todo. Para reverter este quadro, era necessário estabelecer um compromisso mais forte com metas fiscais, que envolvesse as esferas subnacionais, já que estas são responsáveis por boa parte da execução orçamentária. Portanto, somente submetendo Estados e municípios a regras mais rígidas seria possível alcançar os objetivos do programa de ajuste fiscal.

Paralelamente, foi introduzida na agenda a necessidade de controlar a expansão dos gastos correntes dos governos e, em especial, das despesas de pessoal. Neste sentido, foi aprovada a Lei Camata que estabeleceu um teto máximo de gastos com pessoal para as três esferas de governo. Posteriormente, a LRF tratou com maior abrangência a regulação sobre as finanças públicas, pois reforçou e especificou o limite já estabelecido às despesas com pessoal, além de ter colocado novas restrições às decisões dos governantes em matéria fiscal.

Apesar dos acordos e das legislações anteriores, a regulação federal sobre a gestão fiscal dos três níveis de governo se materializa mais claramente com a aprovação da LRF, sendo um importante instrumento de regulação federal sobre o comportamento fiscal dos três níveis de governo⁶⁶. O objetivo da Lei é estabelecer um mecanismo de regulação federal sobre a gestão fiscal dos três níveis de governo, independente de alterações no comando do governo federal ou dos governos subnacionais, uma vez que o compromisso com o ajuste, já estabelecidos nas cláusulas dos acordos de renegociação de dívidas e em convênios para os repasses de recursos, agora estava incorporado em uma legislação válida para todo o território nacional. Com isso, buscou-se ampliar o controle efetivo sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais, a fim de que estes não mais ameacem o controle da inflação e, ao mesmo tempo, amplia o compromisso com as metas de ajuste fiscal e com o controle da relação dívida/ PIB, elementos-centrais da estratégia macroeconômica pós-Real.

Em relação à política fiscal, tornou-se imperativo e central, no âmbito da estratégia macroeconômica, a busca do ajuste fiscal, especialmente após o acordo com o FMI, na final

⁶⁶ Segundo Silva (2005), a LRF é um caso exemplar de um novo papel do Estado que além das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, passou mais recentemente a desempenhar um papel regulador, inclusive sobre ele mesmo.

de 1998⁶⁷, que exige como contrapartida a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir, pelo menos em parte, as despesas com juros nominais. Portanto, era necessário reverter a situação de desequilíbrio das contas públicas, a qual foi evidenciada quando a estabilização econômica foi conquistada, ficando clara a ausência de planejamento orçamentário e a deterioração dos orçamentos públicos.

Diante das exigências postas, a LRF (Lei Complementar n.º 101, aprovada em maio de 2000, regulamentou o capítulo da Constituição Federal sobre as finanças públicas, com o intuito de estabelecer um maior controle sobre comportamentos fiscais das três esferas de governo e garantir um ajuste fiscal permanente do setor público como um todo. Caso os dispositivos desta lei não fossem cumpridos, os governos estariam sujeitos a punições, como a suspensão de transferências voluntárias da União ou o sequestro de repasses constitucionais, bem como os governantes estão sujeitos à perda do mandato, inelegibilidade e até a reclusão nos casos definidos como crime fiscal (lei nº 10.028, aprovada junto com a LRF)⁶⁸.

A LRF foi inspirada, principalmente, no *Budget Enforcement Act (BEA)* dos Estados Unidos, no *Fiscal Responsibility Act (FRA)* da Nova Zelândia e nos limites de endividamento e do estoque da dívida estabelecidos pelo Tratado de Maastricht. Segundo Toledo e Rossi (2002), a LRF se inspirou nestas experiências internacionais nos seguintes aspectos: no controle do equilíbrio orçamentário indiretamente, admitindo déficits no curto prazo, desde que mantido o efetivo compromisso de ajuste no longo prazo, tal como observado no Tratado de Maastricht; tomou também como modelo a experiência norte-americana, no que tange à exigência de compensação para a renúncia de receitas e para as novas despesas obrigatórias de caráter continuado, além do controle específico sobre alguns itens de despesa, tais como o gasto com pessoal e com a função legislativa, cuja ênfase era o controle da política fiscal dos governos locais; já os mecanismos de ampliação da

⁶⁷ O programa de estabilidade macroeconômica, anunciado em outubro de 1998, baseou-se em três pilares fundamentais: a política monetária baseada em metas inflacionárias; a realização de reformas microeconômicas de desregulação e de promoção da livre-concorrência e; o aprofundamento do Programa de Estabilidade Fiscal, que fizeram parte do acordo do Brasil com o FMI.

⁶⁸ A LRF cria um sistema de controle institucional múltiplo, que permite que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Há punições institucionais que inclui a suspensão de transferências voluntárias, de operação de crédito e de garantias, além de pessoais aos gestores responsáveis, tais como a perda de cargo, a inabilitação para o exercício de função pública, a prisão e multa. Estas últimas punições estão disciplinadas na Lei 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais. (Nascimento, 2002)

transparência nas etapas de planejamento e execução orçamentárias foram inspiradas na experiência neozelandesa⁶⁹.

Segundo Lima (2003), as principais regras definidas pela LRF envolvem quatro aspectos das finanças públicas:

- a) Resultados Primários – embora não tenha proibido os déficits primários, a LRF determinou que anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixe a meta fiscal para o exercício.
- b) Limites de endividamento – conforme o artigo 52, inciso VI, da CF de 1988, os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam ser definidos pelo Senado, a partir de proposta do Executivo federal. A LRF determinou que a proposta federal fosse enviada no prazo de 90 dias após a sua publicação. A proposta foi enviada no prazo e o Senado fixou os limites apenas para Estados e municípios, mas não para a União. Os limites foram definidos em proporção da Receita Corrente Líquida - RCL e, caso estes fossem descumpridos, implicaria em suspensão de qualquer transferência voluntária⁷⁰.
- c) Limite às Despesas de Pessoal – A LRF reafirmou o limite já estabelecido pela Lei Camata, definindo a Receita Corrente Líquida – RCL como denominador e criou subtetos para os poderes executivo e legislativo⁷¹.
- d) Restrições à criação de despesas correntes – que só poderiam ser criadas caso fossem cancelassem outras despesas igualmente permanentes ou se houvesse a ampliação das receitas também de forma permanente. A mesma regra é válida para a concessão de benefícios tributários.

Em suma, a LRF estabeleceu tetos máximos para o gasto com pessoal, operações de crédito⁷², endividamento; reafirma os limites mínimos para os gastos com educação (25%), saúde (15%) e coloca restrições especiais para o último ano de governo. Ao colocar estas regras em uma lei e, em complemento, prever que o não cumprimento daquelas implica em

⁶⁹ Esta análise em perspectiva comparada com outras experiências internacionais está fora do escopo de análise deste estudo. Para um maior aprofundamento, ver Loureiro (2001).

⁷⁰ Os limites para a dívida eram de 2 e 1,2 para Estados e municípios, respectivamente.

⁷¹ Os limites para as despesas de pessoal as despesas de pessoal da União em 50% e as de Estados e municípios em 60%.

⁷² A LRF estabelece que as operações de crédito destinam-se exclusivamente para despesas de capital. Esta restrição é conhecida na literatura como a “Regra de Ouro” da Lei Fiscal.

um crime fiscal, a intenção era estabelecer um comportamento fiscal mais austero para os três níveis de governo.

No que tange aos efeitos da LRF sobre as relações federativas, ao tornar mais rígidas as instituições que regulam o processo orçamentário válidas para as três esferas de governo, esta regulação da gestão fiscal significa, inexoravelmente, limitar a autonomia dos governos subnacionais na sua função alocativa. Segundo Almeida (2005), a lei fiscal é uma medida centralizadora que impõe limites, regras e punições a fim de “incentivar” os governantes a cumprirem os compromissos com a disciplina fiscal. Neste sentido, Abrucio (2005) afirma que a LRF funciona como um mecanismo de coordenação federativa que estabelece instrumentos de *enforcement* mais efetivos, que dificultam uma postura contrária à nova regulamentação, especialmente, por conta das penalidades⁷³. Já Arretche (2009) destaca a ampliação da “extensão em que a União normatiza o modo como Estados e municípios executam suas próprias políticas e recolhem seus próprios impostos, afetando todos os membros da federação” (ARRETCHE, 2009, p. 400).

De acordo as teorias neoclássicas do federalismo fiscal, a LRF é um requisito importante para adequar o sistema fiscal brasileiro ao modelo idealizado, pois institui constrangimentos orçamentários auto-executáveis (*hard-budget constraints*), impede o acesso irrestrito ao endividamento (WEINGAST, 1995; OATES, 1999), cria mecanismos de coordenação federativa necessários para adequar o comportamento fiscal dos governos locais às políticas de estabilização (SHAH, 2000; TER-MINASSIAN, 1997) e, por fim, responsabiliza os gestores sobre o gasto e cria incentivos ao esforço fiscal.

Para o FMI, a LRF representa um “divisor de águas”, conforme avaliação extremamente positiva sobre as contas e práticas fiscais no país, sublinhando o grau de transparência fiscal alcançado. (Report on the Observance of Standards and Codes - ROSC, IMF, November of 2001, apud in LEITE, 2002). A OCDE também divulgou análise amplamente favorável à posição fiscal brasileira, com atenção aos avanços da LRF, ressaltando que os governos subnacionais não mais ameaçam a estabilidade macroeconômica. (Brazil, OECD Economic Surveys nº 15, Paris, OECD, jun. 2001, apud in LEITE, 2002).

⁷³ Regulamentadas pela Lei de Crimes Fiscais nº 10.028/2000.

É possível concluir que a LRF se revelou um importante instrumento de regulação das finanças públicas das três esferas de governo, pois introduziu, por meio de uma legislação nacional, uma série de regras, punições e incentivos institucionais voltados ao controle da gestão fiscal, de caráter permanente e independente do partido político de quem esteja no poder. Por outro lado, a regulação exercida por meio desta legislação federal afetou as decisões alocativas dos governos subnacionais, ao impor restrição à autonomia dos governos locais nas matérias fiscal e orçamentária.

No entanto, qual é a efetividade deste instrumento de regulação sobre a gestão fiscal dos governos locais? As influências da LRF se manifestam uniformemente nos municípios, independentemente do porte populacional, do PIB municipal e de outras características estruturais dos municípios? Diante destas questões, pretende-se avaliar os efeitos da LRF sobre as finanças municipais, a partir da análise da trajetória do indicador fiscal selecionado (resultado primário em relação à receita corrente líquida (RP/RCL), verificando se a Lei Fiscal estabeleceu uma tendência convergente em relação ao ajuste fiscal.

3.2. O comportamento fiscal dos municípios brasileiros antes e depois da LRF

A partir dos dados disponibilizados por STN (2008), uma análise geral das finanças municipais no período 1998-2007 permitiu identificar as seguintes características, a partir do resultado médio apresentado pelo conjunto dos municípios brasileiros nos anos estudados: 1-) baixa arrecadação própria, correspondente, em média, a 35% da receita total bruta⁷⁴; 2-) alta dependência das transferências, que respondem pela outra parte (65%) da receita bruta; 3-) elevado grau de vinculação das receitas (por exemplo, 25% e 15% para a educação e saúde, respectivamente); 4-) baixo nível de investimento, em média, 10%. Por outro lado, os municípios brasileiros, em geral, não apresentavam excesso de gasto com pessoal que respondiam, em média, por 45% da receita bruta; nem elevados graus de endividamento, cujo nível médio da dívida consolidada líquida correspondia a 26% da receita bruta e também não recorriam, com frequência, às operações de crédito, que representaram apenas 1,3% do resultado médio total para o período abrangido pelo referido estudo.

⁷⁴ No caso dos municípios, a receita bruta é igual à receita líquida, pois não há transferências para outros níveis de governos.

No entanto, estes são valores agregados médios. Há significativas diferenças entre os municípios. Por exemplo, aqueles de maior porte apresentam maiores endividamentos (90% da RCL, em média, nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes) e os de menor tamanho possuem maior dependência das transferências intergovernamentais (as receitas próprias dos municípios com menos de 50 mil habitantes responderam, em média, por menos de 15% da receita bruta).

É importante ressaltar que, além das novas regras na gestão fiscal, a LRF reforça os mecanismos de planejamento orçamentário, coloca limites ao endividamento público, impõe restrições ao último ano de mandato e amplia a transparência nas prestações de contas dos governos (SILVA, 2005). No entanto, optou-se por avaliar as mudanças na gestão fiscal dos governos locais, a partir do resultado primário (RP) observado nos municípios brasileiros. Através da análise deste indicador (RP/ RCL), buscar-se-á identificar os efeitos da LRF enquanto instrumento de regulação sobre o comportamento fiscal municipal.

Antes da análise, deve-se justificar a escolha deste indicador em detrimento de outros, sob os quais a influência da Lei Fiscal é até mais direta, uma vez que o texto legal trata especificamente de certos itens que não foram selecionados para a análise, como nos casos da despesa com pessoal e das restrições ao endividamento. Em relação às despesas de pessoal, a exclusão se justifica porque esta despesa já era regulada cinco anos antes da Lei fiscal, desde quando entrou em vigor a Lei Camata (Lei complementar nº 82/1995) que estabelecia um limite máximo de 60% para o gasto com pessoal⁷⁵. Já a exclusão da análise sobre o nível de endividamento, justifica-se por uma questão de foco, já que o debate está centrado sobre a gestão fiscal municipal e, portanto, o indicador de endividamento ultrapassaria o escopo do estudo. Além disso, não há sérios problemas de endividamento

⁷⁵ É verdade que a LRF reafirma este limite e especifica melhor a apuração do mesmo, definindo como denominador o conceito de Receita Corrente Líquida – RCL, cujo cálculo foi especificado pela Lei. Além disso, a LRF introduziu tetos específicos para os diferentes poderes nos estados e municípios – 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo –, que somados alcançam o limite legal de 60%, bem como foram previstas sanções pessoais aos governantes, caso este limite seja descumprido, nos termos da Lei de Crimes Fiscais nº 10.028/00. Mesmo com estas novidades em relação à regulação anterior (Lei Camata), não se pode ignorar que este item de despesa já era regulado e que boa parte dos municípios brasileiros já estavam abaixo do limite de 60% reafirmado pela LRF no momento da sua promulgação. Segundo Fiorante et. al. (2006), “os dados municipais da despesa com pessoal mostram que, dos 5.212 municípios observados, a média de despesa de pessoal dividida pela receita corrente líquida encontra-se em 42,6% no primeiro período (1998 a 2000) e em 42,0% no segundo período (2001 a 2004)” (p. 12).

neste nível de governo, a exceção de algumas capitais estaduais, por exemplo, a cidade de São Paulo⁷⁶.

Por outro lado, apesar da LRF não tratar diretamente sobre a relação entre resultado primário/ receita corrente líquida (RP/RCL), pois não há a proibição sobre a geração de resultados primários negativos, outros dispositivos da lei induzem a um comportamento mais austero, em consonância com os objetivos macroeconômicos colocados à política fiscal, a saber: limites às operações de crédito, restrições à renúncia fiscal e a “regra de ouro” da LRF que destina operações de crédito apenas ao financiamento de despesas de capital, ou seja, fica proibido. Em suma, espera-se que com a análise deste indicador para os municípios brasileiros entre 1998 e 2007 seja possível captar se houve mudanças na gestão fiscal dos municípios após a introdução da Lei, enquanto mecanismo de regulação sobre as finanças municipais e, por conseguinte, se a tendência observada permite afirmar se esta regulação foi capaz de estabelecer um comportamento padrão esperado dos municípios em relação ao equilíbrio fiscal.

O período analisado compreende os três últimos anos de uma gestão municipal (1997-2000), uma segunda gestão completa (2001-2004) e os três primeiros anos de um terceiro mandato (2005-2007)⁷⁷. Como a LRF foi promulgada em maio de 2000, nos primeiros dois anos do período analisado, os governos municipais não estavam submetidos às regras de disciplina fiscal impostas pela LRF, logo, é possível assumir nestes dois anos não há efeitos desta regulação federal sobre as finanças municipais. Não obstante, outras regulações já eram vigentes, tais como a Lei Camata, que estabelece um limite para as despesas de pessoal, e também os acordos de renegociação da dívida de 1997, que abrangeram alguns municípios de maior porte, mas que atingiu com maior ênfase os governos estaduais.

⁷⁶ Conforme demonstrado por Fiorante et. al. (2006: 18), a quantidade de municípios que ultrapassava o limite de endividamento estabelecido pela LRF, medido pelo resultado médio do indicador DCL/RCL no período de 1998 a 2000, correspondia a apenas 0,76% dos municípios brasileiros.

⁷⁷ O recorte temporal foi definido em função da disponibilidade de dados. Embora, haja dados para anos anteriores, os mesmos possuem dois problemas que impedem sua utilização: primeiro, um nível de confiabilidade menor, o que poderia até ser resolvido por testes de consistências e a consequente redução da amostra; contudo, o segundo limite é mais forte, pois os dados disponíveis para o período anterior ao exercício de 1998 não permitem a construção do indicador selecionado, pois não é possível calcular a receita corrente líquida e nem o resultado primário, conceitos estes que foram mais bem definidos com a aprovação da LRF. Por outro lado, as informações para o ano de 2008 ainda não foram disponibilizadas pela STN até o presente momento (junho de 2009) e, portanto, optou-se por interromper a análise em 2007, último ano com as informações disponibilizadas.

Nos anos seguintes à aprovação da LRF em 2000, os governos estão constrangidos pelas normas e limites estabelecidos em lei. Dessa maneira, a análise permite comparar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros antes e depois da LRF, com intuito de avaliar as mudanças na gestão fiscal e a capacidade deste instrumento de regulação de estabelecer uma tendência convergente em direção ao ajuste fiscal.

Os dados estão disponíveis em um relatório consolidado pela STN/ Ministério da Fazenda, denominado Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2007 (STN, 2008), cujo levantamento abrange uma amostra de 3.572 municípios, ou seja, 64% do total⁷⁸, os quais estão agrupados segundo faixas populacionais e por tamanho do PIB municipal. Este recorte do universo foi necessário dado o objetivo de realização de uma análise de trajetória ao longo do período, a fim de verificar a tendência estabelecida após a introdução da regulação (LRF). Isto posto, não seria possível fazer comparação intertemporal com um número diferenciado de municípios em cada ano, portanto, a amostra do STN (2008) foi construída a partir da identificação dos municípios que apresentavam dados consistentes em todos os exercícios.

Os municípios da amostra foram divididos em oito grupos, a partir de dois critérios: 1º) Faixas Populacionais - grupo 1 (Gpop1), maior que 1 milhão de habitantes; grupo 2 (Gpop2), com população menor que 1 milhão e maior que 300 mil habitantes; grupo 3 (Gpop3), com população entre 300 mil e 50 mil habitantes e; o grupo 4 (Gpop4), com o maior número de casos, formado por municípios pequenos (menores que 50 mil habitantes); 2º) PIB Municipal - grupo 1 (Gpib1), formado por municípios com PIB superior a R\$ 4 bilhões; grupo 2 (Gpib2), formado por aqueles com PIB inferior a R\$ 4 bilhões e superior a R\$ 500 milhões; grupo 3 (Gpib3), composto por municípios com PIB entre R\$ 500 e R\$ 50 milhões e; o grupo 4 (Gpib4), que reúne os municípios mais pobres, com PIB inferior a R\$ 50 milhões.

Segundo o relatório do STN (2008), o maior desafio no âmbito das relações federativas consiste em estabelecer critérios comuns para um conjunto tão amplo e diversificado de municípios. A separação dos municípios em diferentes grupos (por população e PIB) revelará estas diferenças, especialmente quanto ao tamanho da população

⁷⁸ De acordo com STN (2008), esta amostra comporta quase 75% da população brasileira e responde por 77% do total do PIB municipal (ano-base 2000).

e ao nível de riqueza (ou pobreza) municipal. A primeira variável é relevante quando se pretende avaliar a capacidade destas esferas em atender à demanda pelos serviços públicos determinada em boa parte pelo tamanho da população, assim como a segunda variável revela a capacidade destas esferas de obter recursos próprios em suas comunidades.

3.2.1. Análise de trajetória do indicador Resultado Primário/ Receita Corrente Líquida (RP/ RCL)

O resultado primário expressa a diferença entre as receitas não financeiras (que exclui as obtidas da realização de operações de crédito e alienação de ativos e da aplicação financeira das disponibilidades) e as despesas não financeiras (que não considera as despesas com o pagamento de juros e amortizações de dívida), conforme definição da STN (2008). Ao invés dos valores absolutos, optou-se pela análise em valores percentuais do total da receita corrente líquida, a fim de melhorar a noção sobre o tamanho do esforço primário efetuado pelos municípios.

A trajetória esperada é que tenha ocorrido uma reversão do resultado primário após a introdução da LRF, ou seja, o resultado médio partiria de uma situação negativa nos anos anteriores à LRF, já que não havia regras orçamentárias rígidas (*hard-budget constraints*) e, após a introdução da Lei Fiscal, espera-se uma inversão deste quadro deficitário. Em outras palavras, o comportamento inicial negativo é esperado pela ausência de coordenação federativa sobre as gestões fiscais dos governos locais, mesmo com a política econômica restritiva em nível federal (SHAH, 2000; TER-MINASSIAN, 1997). Diante disso, a introdução da regulação federal teria como objetivo adequar o comportamento fiscal dos governos subnacionais às políticas de estabilização.

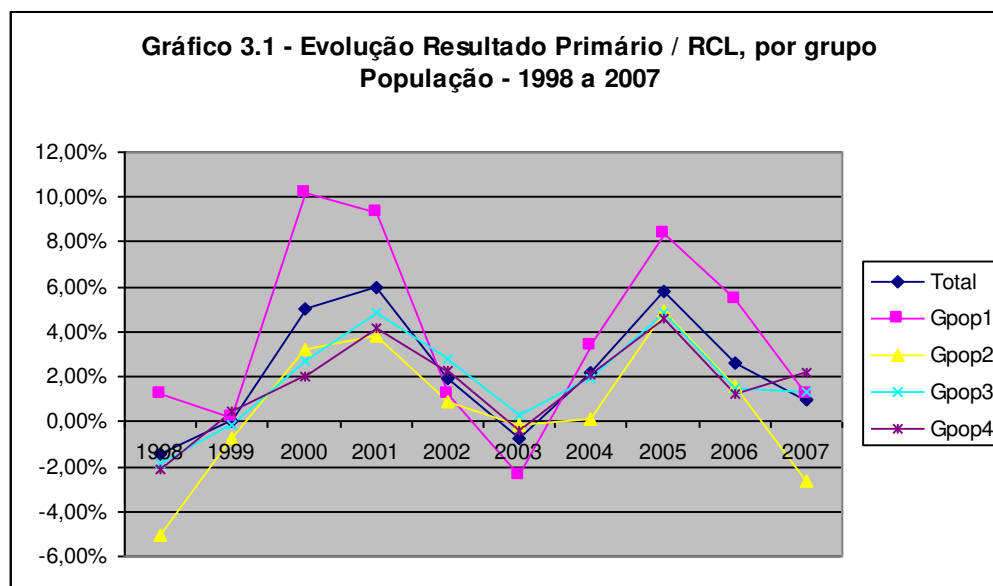
A tabela 3.1 e os gráficos 3.1 e 3.2 mostram que no primeiro ano da série, anterior à LRF, o conjunto dos municípios apresentou um déficit primário de quase 1,5% da RCL, sendo que todos os grupos analisados tiveram resultado primário negativo, exceto os municípios mais populosos (Gpop1) e de PIB elevado (Gpib1)⁷⁹. Por outro lado, os maiores déficits em 1998 estão nos grupos 2 de população e PIB.

⁷⁹ Há uma relação forte entre os grupos de população e PIB, já que normalmente os municípios maiores concentram a maior parte da atividade econômica (PIB), em valores absolutos.

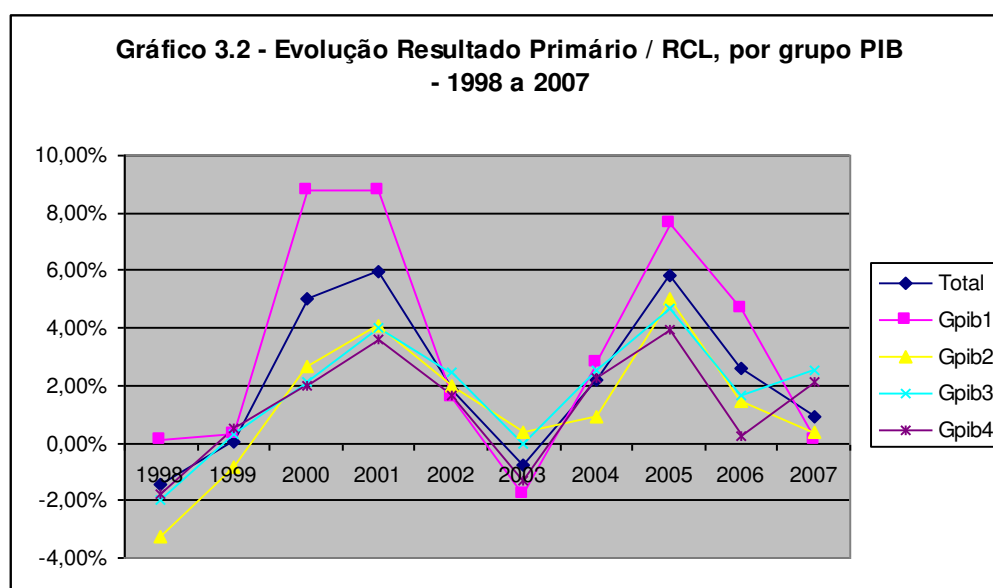
Tabela 3.1 - Evolução Resultado Primário / RCL, total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período 1998 - 2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	-1,44%	0,01%	5,01%	5,93%	1,89%	-0,77%	2,16%	5,82%	2,58%	0,94%
Gpop1	1,21%	0,17%	10,15%	9,29%	1,21%	-2,37%	3,42%	8,35%	5,41%	1,22%
Gpop2	-5,08%	-0,78%	3,19%	3,85%	0,93%	-0,17%	0,13%	4,96%	1,59%	-2,65%
Gpop3	-1,90%	-0,13%	2,74%	4,87%	2,78%	0,32%	1,92%	4,84%	1,49%	1,36%
Gpop4	-2,12%	0,44%	2,04%	4,16%	2,30%	-0,39%	2,13%	4,62%	1,21%	2,20%
Gpib1	0,09%	0,31%	8,79%	8,79%	1,61%	-1,81%	2,83%	7,67%	4,70%	0,10%
Gpib2	-3,24%	-0,85%	2,69%	4,09%	1,96%	0,36%	0,94%	5,00%	1,42%	0,36%
Gpib3	-2,01%	0,28%	2,15%	4,04%	2,44%	-0,06%	2,51%	4,70%	1,66%	2,50%
Gpib4	-1,79%	0,52%	2,00%	3,60%	1,65%	-1,29%	2,23%	3,93%	0,21%	2,13%

Fonte: STN. Elaboração do autor.



Fonte: STN. Elaboração do autor.



Fonte: STN. Elaboração do autor.

Em 1999, o resultado primário geral foi bem próximo do equilíbrio, quando foram registrados patamares de déficits e de superávits bastante pequenos em todos os grupos, sendo os maiores resultados negativos registrados pelos grupos 2 de população e PIB (Gpop2 e Gpib2), em torno de -0,8% e; por outro lado, os maiores saldos positivos foram dos grupos 4 de população e PIB (Gpop4 e Gpib4), com superávits de cerca de 0,5% da RCL.

No ano seguinte, quando foi aprovada a LRF, o superávit primário registrado pelo conjunto de municípios da amostra saltou para 5%, sendo que todos os grupos tiveram resultados primários positivos neste exercício, com destaque mais uma vez para os municípios mais populosos e com maior PIB (Gpop1 e Gpib1), com os maiores saldos positivos. Vale observar que este foi o último ano das gestões municipais e, por isso, os governantes supostamente teriam incentivos fortes para adotarem uma postura fiscal pouco austera, visando a sua (re)eleição⁸⁰. Todavia, ao invés de ampliarem os gastos sem o aumento da taxaço, os municípios brasileiros tiveram um comportamento oposto, pois registraram resultados primários positivos.

No ano seguinte, o quadro se repete: um superávit primário ainda maior, puxado pelos municípios grandes (Gpop1) e com PIB mais elevado (Gpib1). Mesmo considerando que os primeiros anos de mandato são aqueles mais propícios para promover um ajuste, é possível afirmar que a austeridade fiscal entrou na agenda dos governos municipais, dada a regulamentação mais específica sobre a gestão fiscal e as punições mais críveis que a LRF introduziu.

Contudo, todos os grupos de municípios (por população e por PIB) estavam distante dos limites colocados pela Lei Fiscal. Talvez por isso, observou-se um arrefecimento da austeridade fiscal nos anos seguintes. Em 2002, o resultado primário foi positivo, porém bem menor no resultado total da amostra e em todos os grupos, os quais apresentaram esta mesma tendência e um patamar muito parecido de cerca de 2%. Em 2003, o resultado geral foi um pequeno déficit de 0,8%, o que revela um comportamento bem menos adequado ao ajuste fiscal, pois foram observados déficits em quase todos os grupos, exceto no Gpop3 e no Gpib2 ambos com um pequeno superávit em torno de 0,3%, conforme mostra a tabela 3.1.

⁸⁰ Este foi o primeiro pleito municipal após a aprovação da Emenda da Reeleição, em 1997.

Em 2004, último ano de mandato, ocorreu uma nova reversão do comportamento fiscal agora em direção ao ajuste. O resultado primário médio superou 2% e novamente todos os grupos apresentaram superávits, com destaque para os municípios grande e ricos (Gpop1 e Gpib1), ambos com resultados bem superiores à média. Aqui, a justificativa pode ser atribuída às regras especiais dispostas na LRF para o último ano de mandato (tais como, a restrição aos aumentos de gastos de pessoal, às operações de crédito e à antecipação de receita orçamentária – ARO).

Sob o comando de novas gestões municipais, o exercício de 2005 foi marcado por resultados primários altamente positivos, em todos os grupos, no mesmo nível daquele registrado em 2001, o qual também correspondia ao primeiro ano de um mandato. Nos dois anos seguintes, o vigor do ajuste diminuiu, mas desta vez os resultados primários, geral e por grupos, permanecem positivos, com uma única exceção (Gpop2) no ano de 2007.

Há indícios, portanto, de um comportamento fiscal de caráter cíclico, no qual os governantes fazem superávits elevados no primeiro ano da gestão, diminuem esta austeridade nos anos seguinte até chegar ao pior resultado no terceiro ano de mandato, já que o último possui restrições às decisões de gasto e de endividamento impostas pela LRF, o que colabora para a obtenção de resultados primários positivos.

Consequentemente, é preciso tomar cuidado ao analisar os impactos da Lei Fiscal sobre as finanças municipais, pois os resultados observados nos exercícios de 2000 (ano inicial) e 2001 têm influência deste caráter cíclico, pois correspondem, respectivamente, ao último ano de governo e ao primeiro ano de uma nova gestão. Apenas o resultado obtido em 2000 pode estar relacionado à LRF, pois ela coloca restrições especiais à execução orçamentária no último ano de mandato já válidas para o ano de sua implementação, já o resultado de 2001 pode ter sido influenciado pela agenda de ajuste fiscal consolidada pela LRF, mas não se pode desconsiderar que são nos primeiros anos de gestão que os governos procuram “fazer caixa”.

Apesar deste caráter cíclico e do relaxamento do ajuste nos anos posteriores à lei, deve-se registrar que não houve retorno ao passado, ou seja, à situação nos anos anteriores à LRF era marcada por déficits primários com mais frequência e com maior tamanho e abrangência. Todo o período pós LRF foi marcado por resultados primários positivos – exceto o ano de 2003, quando a economia brasileira praticamente não cresceu (gráfico 1.3,

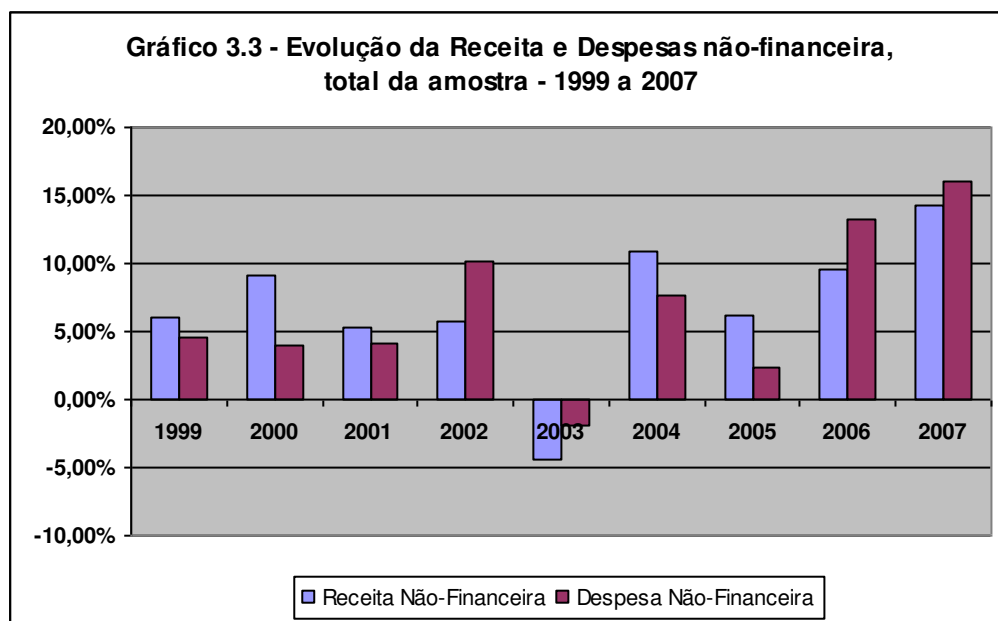
cap. 1) – mesmo a maioria dos municípios estando abaixo dos limites (de gasto em pessoal e de endividamento) estabelecidos pela lei.

Em suma, o equilíbrio fiscal entrou na agenda dos governantes locais e condicionou suas decisões de gasto. Logo, a LRF obteve sucesso ao estabelecer um comportamento fiscal dos municípios adequado à estratégia macroeconômica e ao garantir o compromisso duradouro com o processo de ajuste, no que se refere à obtenção de uma economia primária significativa no setor público consolidado.

3.2.2. Análise dos movimentos convergentes e divergentes em relação ao ajuste

Nesta seção, pretende-se avaliar como os resultados primários foram alcançados: se pelo aumento da receita, pelos cortes de despesas, por estas duas vias ou pelo crescimento da primeira em proporção superior à expansão da segunda. Como foi obtida a rápida e forte reversão do resultado primário municipal observada a partir de 1999? Como ocorreu o arrefecimento do ajuste nos anos posteriores à Lei? E como os governos municipais promoveram o ajuste nos últimos anos dos mandatos?

Obviamente que a explicação será encontrada no comportamento da receita e da despesa municipal. O gráfico 3.3 e a tabela 3.2 mostram a evolução real da receita e da despesa municipal entre 1999 e 2007.



Fonte: STN. Elaboração do autor.

Tabela 3.2 - Evolução da Receita e Despesa não-financeiras, total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período 1998 - 2007

Receita Não-Financeira	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	6,05%	9,18%	5,24%	5,68%	-4,37%	10,81%	6,21%	9,53%	14,19%
Gpop1	5,00%	8,39%	2,22%	2,43%	-3,12%	11,09%	2,17%	9,33%	14,38%
Gpop2	8,66%	6,89%	4,60%	1,95%	-2,87%	11,79%	6,45%	8,56%	14,14%
Gpop3	6,68%	11,06%	7,33%	8,47%	-3,17%	11,22%	6,87%	9,57%	14,65%
Gpop4	5,18%	9,72%	7,18%	8,81%	-7,69%	9,52%	10,00%	10,23%	13,57%
Gpib1	6,23%	8,20%	2,66%	2,03%	-2,32%	11,05%	2,70%	9,09%	14,24%
Gpib2	6,50%	10,03%	6,39%	6,60%	-3,25%	11,39%	7,38%	8,79%	14,00%
Gpib3	6,18%	10,27%	7,66%	8,65%	-5,45%	10,16%	8,35%	11,05%	14,72%
Gpib4	4,17%	8,72%	7,31%	10,58%	-11,53%	9,75%	11,50%	9,92%	13,52%
Despesa Não-Financeira	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	4,60%	3,91%	4,16%	10,17%	-1,88%	7,59%	2,35%	13,26%	16,08%
Gpop1	6,08%	-2,22%	2,80%	11,73%	0,37%	4,79%	-2,90%	12,78%	19,39%
Gpop2	4,35%	2,79%	3,91%	4,97%	-1,83%	11,46%	1,40%	12,34%	18,90%
Gpop3	4,91%	8,00%	5,04%	10,81%	-0,85%	9,40%	3,78%	13,39%	14,82%
Gpop4	2,72%	8,05%	4,93%	10,90%	-5,30%	6,75%	7,30%	14,13%	12,47%
Gpib1	6,00%	-0,80%	2,39%	10,12%	1,05%	5,98%	-2,29%	12,57%	19,68%
Gpib2	4,14%	6,31%	4,89%	8,92%	-1,76%	10,72%	3,08%	12,83%	15,20%
Gpib3	3,93%	8,29%	5,64%	10,47%	-3,18%	7,30%	6,04%	14,56%	13,78%
Gpib4	1,99%	7,20%	5,61%	12,78%	-9,03%	5,98%	9,64%	14,09%	11,42%

Fonte: STN. Elaboração do autor. Obs.: em valores reais de 2007, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Em 1999, a eliminação do déficit primário se deu por meio de uma expansão da receita em proporção superior à despesa (respectivamente, 6% contra 4,5%). Todos os grupos apresentaram este comportamento, conforme dados da tabela 3.2, com exceção dos municípios mais populosos (Gpop1), já que este grupo já tinha gerado resultado positivo no ano anterior. Assim, mesmo com este movimento divergente ao ajuste (crescimento maior da despesa em relação à receita), observou-se um resultado primário positivo neste grupo em 1999. Dentre os grupos definidos segundo o PIB municipal, o menor esforço de ajuste foi do primeiro grupo (Gpib1) que também vinha de uma situação de equilíbrio no ano anterior e manteve a mesma tendência, com um crescimento na receita e na despesa praticamente na mesma proporção (6%).

No exercício de 2000, ano eleitoral e que marcou o início da vigência da LRF, observou-se um grande esforço fiscal em todos os grupos e, obviamente, no resultado geral da amostra. No geral, o crescimento anual da receita municipal foi superior a 9%, puxado pelo crescimento do PIB (superior a 4% - gráfico 1.3), contra uma expansão da despesa inferior a 4%. Ao contrário do ano anterior, desta vez os resultados mais expressivos vieram dos municípios mais ricos e populosos, os quais registraram um superávit bastante elevado (de 10,2% e 8,8%, respectivamente, conforme mostra a tabela 3.1).

Novamente em 2001, primeiro ano de gestão municipal, todos os grupos alcançaram resultados primários positivos através de um crescimento da receita maior que a expansão da despesa, com exceção mais uma vez do grupo de municípios mais populosos (Gpop1), que embora tenha registrado superávit primário, este foi inferior ao ano anterior, o que se explica por uma expansão da despesa maior que o aumento da receita.

A partir de então, fica ainda mais claro o caráter cíclico do ajuste fiscal. Nos dois anos seguintes, intermediários do mandato, nota-se um comportamento divergente ao ajuste, só que por vias distintas: em 2002, o arrefecimento do ajuste ocorreu por meio de um crescimento da despesa maior que o observado na receita municipal, tal situação ocorreu no resultado total da amostra e de todos os grupos; em 2003, ano de fraco desempenho econômico (crescimento de 1% - gráfico 1.3), houve uma contração significativa da receita que não foi acompanhada por cortes de gastos na mesma proporção, o que provocou um déficit primário na média geral da amostra e em quase todos os grupos, conforme mostram os dados da tabela 3.1.

Em 2004 e 2005, respectivamente, último ano de mandato e primeiro ano da gestão seguinte, todos os grupos registraram superávits em função de um crescimento da receita em proporção superior ao aumento das despesas, restabelecendo assim a tendência convergente ao ajuste. Nos dois anos seguintes (2006 e 2007), intermediários do novo mandato, novamente fica evidente o afrouxamento do ajuste, quando se nota que as despesas tiveram expansão superior às receitas, na média geral da amostra e em quase todos os grupos de municípios (exceto os grupos Gpop4, Gpib3 e Gpib4 em 2007).

A partir dos dados das tabelas 3.1 e 3.2, é possível analisar o comportamento fiscal e os resultados primários registrados pelos municípios, visando identificar seus determinantes e a direção dos esforços empreendidos (ou não) em relação ao ajuste fiscal, bem como apontar o momento em que estes esforços ocorreram e as eventuais diferenças entre os grupos analisados. No quadro 3.1, nota-se duas tendências em relação ao ajuste fiscal: convergente e divergente. A primeira tendência ocorre quando o crescimento da receita é superior ao da despesa (C1); quando a receita cresce e a despesa diminui (C2); ou ainda quando a queda da despesa supera a contração da receita (C3). A tendência divergente é observada quando a despesa cresce mais que a receita (D1); quando a despesa

aumenta e a receita cai (D2); ou ainda quando a receita diminui mais que a despesa (D3). Estas situações estão colocadas no quadro abaixo.

Quadro 3.1 – Tendências divergentes ou convergentes ao ajuste fiscal

Ano/ Série	Média	Gpop1	Gpop2	Gpop3	Gpop4	Gpib1	Gpib2	Gpib3	Gpib4
1999	C1	D1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2000	C1	C2	C1	C1	C1	C2	C1	C1	C1
2001	C1	D1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2002	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1
2003	D3	D2	D3	D3	D3	D2	D3	D3	D3
2004	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2005	C1	C2	C1	C1	C1	C2	C1	C1	C1
2006	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1
2007	D1	D1	D1	C1	D1	D1	D1	C1	C1
1998-2000	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
1998-2001	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1
2000-2007	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	C1
2001-2007	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1	D1
1998-2007	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1

Legenda:

D1 - Divergência provocado por um crescimento da despesa superior ao crescimento da receita

D2 - Divergência provocado por um crescimento da despesa e queda da receita

D3 - Divergência provocado por uma queda da receita superior à queda da despesa

C1 - Convergência provocado por um crescimento da receita superior ao crescimento da despesa

C2 - Convergência provocado por um crescimento da receita e queda da despesa

C3 - Convergência provocado por uma queda da despesa superior à queda da receita

Fonte: STN. Elaboração do autor. Obs.: em valores deflacionados pelo IPCA/IBGE

A tendência observada no período 1998-2007 (última linha do quadro 3.1) é convergente ao ajuste, graças a uma expansão da receita em proporção superior ao crescimento das despesas municipais, tal movimento foi notado em todos os grupos analisados. Contudo, durante o período, foi possível perceber tendências opostas em alguns anos e algumas diferenças no comportamento fiscal dos municípios, segundo o porte e o PIB municipal.

O crescimento econômico é um dos fatores que deve ser considerado para explicar estas diferenças, já que esta variável afeta diretamente o desempenho da receita, cujo caráter é cíclico. Nos anos em que houve melhor desempenho do PIB, também foram registrados os maiores aumentos da receita municipal, respectivamente, em 2000 (9,2%), 2004 (10,8%) e 2007 (14,2%). No entanto, o crescimento econômico não consegue explicar

sozinho o resultado primário e nem garante um comportamento fiscal convergente ao ajuste, apesar da expansão da receita contribuir para que estes resultados sejam alcançados. Apesar dos superávits primários registrados nestes anos, os tamanhos destes saldos foram bem diferentes: 5% em 2000, 2,16% em 2004 e 0,94% em 2007. Se, em 2000 e 2004, a tendência foi convergente ao ajuste; em 2007, ano de maior crescimento, a tendência foi divergente, com crescimento da despesa superior (16%) ao aumento da receita. Portanto, não é possível atribuir apenas ao crescimento econômico a explicação para o comportamento fiscal dos municípios, embora este seja um elemento importante a ser considerado, especialmente quando o resultado primário se deteriora (em 1998 e 2003, o saldo primário das finanças municipais foi negativo, não há dúvida de que o fraco desempenho econômico nestes anos contribuiu para este resultado).

A hipótese aqui é que, além do desempenho econômico, a regulação federal exercida pela LRF pode ajudar a explicar o comportamento fiscal dos governos municipais. Com o intuito de verificar a influência da LRF no comportamento fiscal dos municípios, optou-se por dividir a série analisada em dois períodos, tomando como referência a introdução da LRF, a fim de observar os movimentos convergentes e divergentes em relação ao ajuste nos anos anteriores e posteriores à vigência desta regulação federal.

No período 1998-2000 (do início da série até a introdução da Lei), nota-se uma convergência ao ajuste no resultado geral da amostra e em todos os oito grupos analisados, já que os municípios partiram de uma situação de déficit e conseguiram reverter o resultado primário nestes anos. Já no período posterior à LRF (2000-2007), o comportamento observado foi contrário ao ajuste, tanto no resultado médio da amostra, assim como em quase todos os grupos, com exceção daquele que reúne os municípios mais pobres (Gpib4).

Quando a linha de corte muda para o primeiro ano após a promulgação da LRF (2001) e, desta forma, dividi-se novamente a série em duas partes, na primeira delas (período 1998-2001), o comportamento dos municípios (todos os grupos) é bastante austero e convergente ao ajuste fiscal nos anos anteriores e nos primeiros dois anos de vigência da Lei; nos anos seguintes (2001-2007), em contrapartida, o comportamento divergente se torna ainda mais digno de nota, pois além da maior intensidade e o mesmo foi registrado em todos os oito grupos.

Esta tendência divergente nos anos posteriores à lei pode ser explicada pelo ajuste já feito no período anterior e nos seus primeiros anos de vigência, já com o ajuste em marcha por conta de regulações anteriores à lei fiscal. Após terem conquistado o equilíbrio fiscal, é possível que os governantes tenham percebido que estavam distantes dos limites estabelecidos pela LRF, identificando uma “folga” e a possibilidade de um comportamento menos austero⁸¹ sem, contudo, ameaçar o equilíbrio conquistado.

Nos três primeiros anos analisados, que correspondem ao ano de implantação da LRF e aos exercícios imediatamente anterior e posterior à sua introdução, observou-se um claro movimento convergente em direção ao ajuste, o qual teve início antes da LRF estar em vigor, mas com as finanças municipais já reguladas por mecanismos anteriores. Nos anos seguintes, sob vigência da LRF, estabeleceu-se um compromisso mais duradouro com a austeridade fiscal, o que permite interpretar a LRF como um esforço de tornar as instituições orçamentárias mais orientadas ao ajuste. No caso específico do resultado primário, não há nada diretamente na lei que proíba o resultado negativo, mas tal resultado é induzido em função dos limites impostos às operações de crédito, da impossibilidade de contratação de empréstimos quando o governo estiver acima do limite máximo de endividamento e, principalmente, da “regra de ouro” que proíbe o déficit corrente. Diante destas regras, o comportamento fiscal dos municípios ficou mais moldado em torno do compromisso de ajuste, sem que fossem registrados déficits anuais elevados e resultados recorrentemente negativos, mesmo com a maioria dos municípios abaixo dos limites definidos pela Lei.

Portanto, os resultados mostram que a introdução da LRF não pode ser interpretada como um “divisor d’água”, mas sim como a consolidação de um processo⁸² em direção à indução de um comportamento fiscal mais austero dos governos subnacionais, inclusive no nível municipal. Mesmo com a tendência divergente em relação ao ajuste observada nos

⁸¹ Segundo Fiorante et.al. (2006), houve possíveis “erros de calibragem” que geraram distorções nas finanças públicas municipais, devido ao fato dos limites de endividamento e de gasto em pessoal estipulados terem colocado a grande maioria dos municípios bem abaixo deste teto, proporcionando assim uma “folga”, o que permitiu o arrefecimento da austeridade fiscal após o equilíbrio conquistado nos primeiros anos e até mesmo antes da vigência da Lei Fiscal. Por outro lado, notou-se aquela minoria que ultrapassava os limites da LRF conseguiu promover o ajuste.

⁸² Iniciado por regulações anteriores, tais como as cláusulas colocadas no processo de renegociação de dívidas e a Lei Camata.

anos posteriores à promulgação da Lei, em nenhum momento o equilíbrio fiscal foi ameaçado.

Através da análise empírica do comportamento fiscal municipal nos anos posteriores à LRF, foi possível identificar outro possível fator determinante: um novo ciclo político das finanças municipais⁸³. De acordo com este ciclo, os governos municipais promovem ajustes nos anos inicial e final do mandato, enquanto que nos dois anos intermediários a tendência observada tem sido predominantemente divergente ao ajuste. Ou seja, há evidências de que o comportamento padrão dos governos municipais é “fazer caixa” no primeiro ano, no qual os governantes alegam a necessidade de “arrumar a casa” e de planejamento para implantação dos seus planos de governo; nos dois anos seguintes, os governantes aumentam as suas despesas em proporção superior à expansão da arrecadação, conforme observado em três dos quatro anos intermediários pós-LRF, excetuando apenas o exercício de 2003 que, por conta do fraco desempenho econômico, sofreu uma queda da receita e também uma queda (em menor grau) das despesas; por fim, o último ano de mandato corresponde ao momento em que os governantes estão submetidos à maior regulação e, em função das restrições especiais para estes exercícios, o resultado primário tende a ser positivo, conforme observado nos dois últimos anos de mandatos analisados (2000 e 2004). Considerando este ciclo político, é importante ressaltar que a trajetória divergente observada no período posterior à Lei pode ser amenizada ou revertida quando os dados de 2008 forem incluídos na análise, caso o resultado esperado de superávit para os últimos anos de mandato se confirme⁸⁴.

Procurou-se demonstrar que a LRF cumpriu sua função de reguladora da gestão fiscal municipal e foi capaz de estabelecer um compromisso mais crível e duradouro com o ajuste fiscal, um dos pilares da política econômica. Em suma, conclui-se que:

1. Os esforços em prol de uma postura orçamentária austera foram significativos nos primeiros anos do período analisado e, até mesmo, antes

⁸³ As análises empíricas deste estudo evidenciam a existência de um novo ciclo político do comportamento fiscal dos governos municipais, mas deve-se ressaltar que a confirmação de fato de um ciclo necessitaria de uma análise de um intervalo de tempo maior, o que só poderá ser feito em estudos posteriores com maior abrangência de tempo, pois até o término deste capítulo, em julho de 2009, o último ano disponível para análise era 2007.

⁸⁴ Até a conclusão deste capítulo, os dados de 2008 não estavam disponíveis. Novamente, é importante destacar a necessidade de continuação dos estudos para verificar se o ciclo político na gestão fiscal será observado nos exercícios seguintes.

da promulgação da Lei Fiscal, o que indica que o processo de ajuste já tinha se iniciado através de regulações anteriores, tais como a Lei Camata, as cláusulas dos acordos de renegociações das dívidas, as exigências para a assinatura de convênios com o governo federal e as regras para concessão de crédito dos bancos públicos (BNDES, Caixa Federal e Banco do Brasil) ou para as transferências voluntárias da União;

2. A Lei deve ser interpretada como o fim de um processo de ajuste e não como um início de uma nova era nas finanças públicas no Brasil;
3. Não obstante, a introdução da LRF tornou as instituições orçamentárias mais rígidas e as regras ganharam um caráter permanente. O comportamento divergente observado após a edição da Lei Fiscal, só foi possível por conta de uma situação mais confortável da grande maioria dos municípios em relação aos limites e restrições colocados na Lei;
4. Constatou-se no período posterior a promulgação da LRF, um novo ciclo político das finanças municipais, o qual alterna comportamentos convergentes ao ajuste nos anos inicial e final da gestão, com comportamentos divergentes nos dois anos intermediários do mandato. Estudos posteriores poderão confirmar se este ciclo ocorrerá nos próximos anos e mandatos.
5. Os déficits registrados nos anos intermediários não foram elevados e normalmente são compensados pelos superávits registrados nos outros anos (primeiro e último) da gestão, garantindo assim um resultado primário positivo, quando considerado os quatro anos de um mandato;
6. Portanto, é possível afirmar que a Lei Fiscal estabeleceu um comportamento-padrão entre os governos municipais adequado às exigências de ajuste fiscal colocadas pela política macroeconômica⁸⁵. Salvo

⁸⁵ Posições contrárias à capacidade da LRF garantir o ajuste permanente são encontradas na literatura. Por exemplo, Lima (2003) afirma que apesar dos inegáveis avanços, a LRF não é garantia de equilíbrio fiscal permanente, pois o que existe é uma meta fiscal fixada ano a ano pela LDO, que pode ser superavitária ou deficitária. Para o autor, a LRF deveria impedir os resultados primários negativos, evitando que um governo menos comprometido com a disciplina fiscal pudesse relegar a disciplina fiscal. O autor admite que os critérios para a criação de despesas permanentes são bastante restritivos, mas argumenta que o desequilíbrio poderia ocorrer, sob um governo menos austero, pela expansão das despesas temporárias. Contudo, esta tese mostrará mais adiante que este raciocínio não foi adotado, pois as despesas de capital não tiveram crescimento

raras exceções, os resultados primários observados e seu caráter cíclico foram constatados em todos os grupos de municípios, classificados segundo a população e o PIB municipal.

3.3. Análise dos componentes da receita e da despesa municipal: como foi realizado o ajuste?

O aprofundamento do estudo sobre o processo de ajuste fiscal nos municípios exige uma análise mais desagregada do comportamento da receita e da despesa municipal no período em análise. De uma maneira geral, pretende-se verificar como o ajustamento das finanças municipais aconteceu: pelo lado da receita, houve um maior esforço arrecadatário próprio dos municípios ou foi a expansão das transferências das esferas maiores de governo que mais colaborou para a evolução da receita municipal? Pelo lado das despesas, quais itens de gasto foram constrangidos (por exemplo, despesa de pessoal ou de investimento) e quais as despesas que mais aumentaram?

Optou-se por analisar em primeiro lugar o comportamento da receita, através da divisão desta em dois tipos: arrecadação própria e receita de transferências, ambas são complementares e podem ser analisadas pela suas participações na receita total. Neste sentido, a análise se concentrará no primeiro tipo de despesa, a qual indica a capacidade dos governos municipais de extrair recursos a partir da sua base tributária própria⁸⁶.

A partir da relação entre arrecadação própria e receita bruta municipal (AP/RBr), será possível verificar se houve expansão da receita própria após a introdução da Lei Fiscal como mecanismo de regulação da gestão fiscal municipal. Caso a trajetória deste indicador (AP/RBr) seja decrescente, isto indicará que a expansão das transferências foi superior, colaborando com o ajuste pelo lado da receita.

De acordo com a tabela 3.3 abaixo, a participação da arrecadação própria na receita total foi de 35% no período 1998-2007, considerando o resultado médio da amostra.

significativo, mantendo-se em um patamar bastante baixo (ver seção 3.3).

⁸⁶ A base tributária municipal é definida principalmente por dois impostos, o IPTU e o ISS, que juntos responde por mais pela metade desta arrecadação. Outra parcela significativa da arrecadação própria municipal é composta pelo ITBI, arrecadação de taxas, contribuições de melhoria e de fontes não-tributárias, como os pagamentos recebidos da dívida ativa, por exemplo. Juntas, estão “outras receitas” corresponderam por pouco menos da metade da arrecadação própria municipal na média do período analisado, considerando o total da amostra. No entanto, a diversificação destas fontes torna difícil a sua análise, por isso, optou-se por analisar a evolução da arrecadação própria como um todo, ao invés de desagregar por tipo de tributo.

Contudo, este percentual varia muito entre os grupos de municípios definidos segundo o porte populacional e o tamanho do PIB. Nos municípios grandes e de PIB elevado, a arrecadação própria responde por mais de 50% (Gpop1 e Gpib1), pois estes municípios possuem uma base tributária própria mais ampla (dada a elevada taxa de urbanização e a alta concentração e diversificação do setor de serviços) e a exploram.

Tabela 3.3 - Evolução da Arrecadação Própria / Receita Bruta, total da amostra e desagregado por faixas populacionais e do PIB. Período 1998 – 2007 (em %)

	Amostra	Gpop1	Gpop2	Gpop3	Gpop4	Gpib1	Gpib2	Gpib3	Gpib4
1998	36,0	56,0	41,2	30,7	13,7	52,4	35,9	19,1	7,8
1999	35,0	53,5	40,9	29,9	14,0	50,5	34,9	19,1	7,9
2000	34,4	52,8	39,6	29,5	14,1	49,7	34,4	18,8	7,7
2001	34,1	53,4	38,8	29,4	14,2	50,3	33,5	18,9	8,0
2002	35,1	53,8	41,8	31,8	15,0	51,2	36,3	20,5	8,1
2003	36,7	55,0	41,5	33,5	16,8	52,4	36,9	22,1	9,3
2004	36,2	53,9	41,5	33,7	15,8	51,6	36,8	21,3	9,0
2005	34,8	54,9	40,1	30,7	14,7	51,0	35,2	20,1	8,3
2006	34,3	54,4	39,1	30,3	14,7	50,8	34,3	19,9	8,4
2007	35,5	55,7	40,5	31,4	15,5	52,5	35,1	21,0	8,7
Média	35,2	54,3	40,5	31,1	14,8	51,2	35,3	20,1	8,3

Fonte: STN. Elaboração do autor.

Quando se avança para a análise dos demais grupos, percebe-se uma redução em mais de 10 pontos percentuais (p.p.): quanto aos grupos por população, no primeiro (Gpop1) a arrecadação própria respondeu na média do período por quase 55%, avançando para os grupos 2 a 4 (Gpop2, Gpop3 e Gpop4), os patamares desse indicador são, respectivamente, de cerca de 40%, 30% e 15%. Quanto aos grupos formados segundo o PIB municipal, o primeiro (Gpib1) tem cerca da metade da receita total proveniente de recursos próprios, enquanto que nos grupos seguintes (Gpib2, Gpib3 e Gpib4), pela ordem, os percentuais médios registrados foram de 35%, 20% e 8%.

Em suma, conforme o porte e o tamanho do PIB municipal vão diminuindo, o patamar da arrecadação própria sobre a receita total também se reduz. É razoável supor que o baixo percentual da arrecadação própria na receita bruta total se deve ao reduzido tamanho da base tributária local nos municípios pequenos e pobres, já que os impostos de competência tributária municipal têm sua fonte na propriedade urbana e no valor adicionado no setor de serviços, sendo que ambos estão mais concentrados nas grandes cidades⁸⁷.

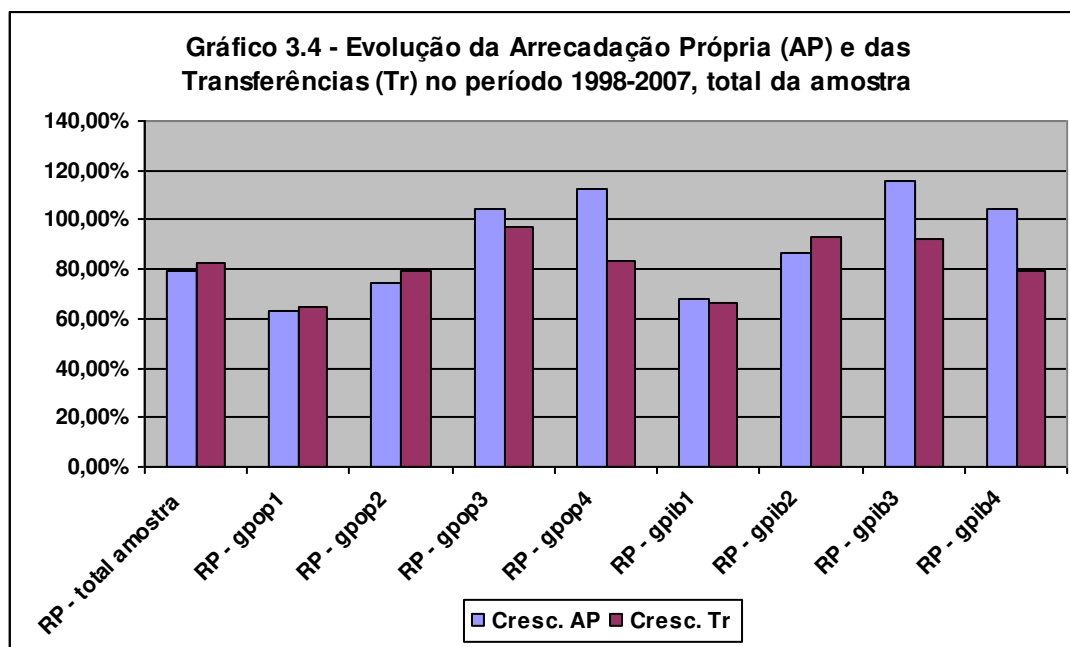
⁸⁷ Conforme foi ressaltado no capítulo anterior, os mecanismos de transferências presentes na federação

Analisando a relação AP/RBr ao longo do período estudado, não se observou nenhuma alteração significativa no percentual da arrecadação própria no total da receita municipal. Mesmo com a introdução da LRF em 2000, não é possível definir nenhuma tendência no período anterior ou posterior à Lei, já que em todos os anos o valor médio da amostra girou em torno média do período (35%). Se os anos inicial e final da série forem contrastados, é possível perceber uma pequena contração na participação da arrecadação própria municipal no resultado médio da amostra⁸⁸.

Quando a análise passa a ser desagregada por grupos, é possível definir dois comportamentos distintos: de um lado, os municípios maiores e de maior PIB tiveram uma pequena redução no indicador; do outro lado, os municípios menores e de menor PIB tiveram uma leve expansão na comparação entre os anos de 1998 e 2007. Mesmo sendo pequena, a variação positiva na participação na arrecadação própria nos municípios menores e mais pobres se torna mais relevante, quando se percebe que ela partiu de uma base muito pequena. Visando deixar mais clara esta constatação, o gráfico 3.4 mostrará o crescimento da receita própria em comparação à expansão dos recursos transferidos, ambas em valores reais.

brasileira privilegiam os municípios menores, menos urbanos e mais pobres (PRADO, 2001; 2003), isto ajudaria a entender a baixa participação da arrecadação própria nos grupos gpop4 e gpib4, tal como mostra os dados da tabela 3.3. Este quadro, segundo os pressupostos teóricos da *public choice*, induziria a um comportamento “caroneiro” (*free rider*) dos governantes locais, os quais evitariam o ônus de tributar seus eleitores, já que podem contar com recursos transferidos pelos níveis maiores de governo (BUCHANAN, 1995). Contudo, ao invés de supor a má vontade dos governantes locais em explorar sua base, defende-se aqui que é mais correto atribuir esta baixa capacidade de arrecadação própria destes municípios à limitada base tributária, ou seja, não se trata de não exploração da base tributária municipal, o fato é que os municípios pequenos e pobres não possuem base.

⁸⁸ Esta tendência está relacionada com a expansão das transferências da União observada na tabela 2.1.



Fonte: STN. Elaboração do autor. Obs.: valores deflacionados pelo IPCA.

Nota-se que o crescimento real da arrecadação própria supera o aumento da receita de transferência nos municípios mais pobres e de menor porte, bem como a expansão da arrecadação própria também foi maior que a média geral e que a observada nos grupos de municípios mais ricos e populosos. Nos grupos 3 e 4, tanto por porte como por PIB, nota-se que a arrecadação própria mais que dobrou em termos reais, enquanto que o crescimento médio do total da amostra de quase 80%.

Ou seja, houve sim uma forte expansão da arrecadação própria nos municípios menores e mais pobres, revelando um maior esforço arrecadatório que não pode ser atribuído exclusivamente à introdução da Lei Fiscal, mas sim a toda uma conjuntura que envolveu a descentralização de competências, um crescimento mais acelerado dos municípios do interior e também a criação de programas de aperfeiçoamento da gestão fiscal municipal, a exemplo do Programa de Modernização da Arrecadação Tributária (PMAT) que forneceu financiamento para a compra de sistemas, capacitação e a contratação de consultorias. Novamente, vale ressaltar que LRF deve ser encarada como parte final de um processo e não como um divisor de águas diferente do que aponta as avaliações de organismos multilaterais (FMI, 2001 e OCDE, 2001 apud de LEITE, 2002).

Por último, deve-se destacar o tamanho reduzido da base tributária municipal, especialmente nos municípios pobres e de menor porte, mesmo com o crescimento observado na arrecadação própria nestes municípios. Por exemplo, a expansão de mais 100% observada nos municípios mais pobres (Gpib4) representou um aumento na participação da arrecadação própria na receita bruta total de 0,5 p.p., em razão do patamar bastante baixo do ponto de partida para este crescimento. Com uma base tributária própria bastante restrita, os ganhos na participação da arrecadação própria serão sempre marginais e não serão capazes de diminuir de forma significativa a elevada dependência destes municípios das transferências dos níveis maiores de governo, mesmo com todo o esforço fiscal – ao contrário, da suposta preguiça fiscal – que estes governos locais possam fazer. Por outro lado, sabe-se também que as transferências do governo federal tiveram um forte aumento no período analisado (tabela 2.1), o que conteve a evolução da relação AP/RBr. Nota-se no gráfico 3.4 que, para o resultado total da amostra, o crescimento das receitas de transferência foi superior ao aumento da arrecadação própria municipal no período analisado (1998-2007).

Pelo lado das despesas, a análise do esforço de ajuste pode ser analisada através da classificação por categoria econômica, que subdivide as despesas em dois tipos: despesas correntes e de capital. A dicotomia entre estas duas categorias sempre foi alvo de debate, o qual se tornou mais acirrado a partir de 1998, após a introdução do programa de ajuste fiscal, quando o investimento público passou a ser utilizado como variável de ajuste; isto é, frente à necessidade de gerar saldos primários positivos, os cortes de gasto eram direcionados com mais predominância às despesas de capital em comparação com a evolução dos gastos na área social⁸⁹, que contava com a vinculação de receitas e com uma maior pressão social que restringiam os cortes nesta área⁹⁰.

⁸⁹ Alguns estudos (GIAMBIAGI, 2006a; AFONSO, BIASOTO JR., 2007b) destacam uma relação conflituosa entre estes dois tipos de despesas não-financeiras (gasto corrente/ social *versus* investimento), deixando fora da análise o conflito entre estas despesas e a expansão dos encargos financeiros, tal como explorado no capítulo 1 desta tese e também por Castro et.al. (2008).

⁹⁰ Conforme aponta Afonso e Biasoto Jr (2007a), o investimento público total no Brasil foi inferior a 2% do PIB na média do período 1995-2003, sendo que as empresas estatais foram responsáveis por cerca de 60% destes gastos. Considerando apenas os investimentos da administração pública (isto é, desconsiderando as empresas estatais), os governos subnacionais juntos responderam por mais de 75% do investimento da administração pública realizado e a União foi responsável pelos outros 25%. O papel dos municípios deve ser destacado, pois este nível de governo foi responsável por 35% deste total, considerando a média do período analisado.

Por sua vez, a LRF colocou maiores restrições à expansão do gasto corrente. Dentre as regras colocadas por esta regulação, destacam-se: a exigência de demonstração da fonte de financiamento quando uma nova despesa corrente é criada para as três esferas de governo; o controle das despesas de pessoal, a partir da manutenção do teto máximo estabelecido pela Lei Camata (60%), com a definição da forma de cálculo e de subtotos para os poderes executivo e legislativo, sendo que o controle sobre este item impede uma expansão das despesas correntes, já ele responde por boa parte do gasto corrente total; por fim, um terceiro fator limitador é a chamada “Regra de Ouro” da LRF, que restringe o déficit corrente, ou seja, proíbe que os governos contratem empréstimos (operações de crédito) para fazer frente às despesas correntes. Logo, por hipótese, espera-se que com estas restrições à expansão do gasto corrente, a LRF possa conter mais estes tipos de despesas e permita, por outro lado, uma ampliação da participação das despesas de capital no gasto público total.

Diante do baixo investimento público e das restrições mais fortes da LRF ao crescimento dos gastos correntes, pretende-se verificar se houve alguma alteração na trajetória das despesas de capital na esfera municipal após a introdução desta Lei. Os dados da tabela 3.4 abaixo mostram que a trajetória da participação das despesas de capital em relação ao gasto não-financeiro total (DCap/DTot) foi levemente decrescente em relação ao total da amostra e aos grupos, embora esta tendência não seja tão clara, dado o comportamento bastante errático deste indicador. Também não é possível identificar nenhuma alteração na trajetória após a LRF.

Tabela 3.4 - Evolução da Despesa de Capital/ Despesa não-financeira total, segundo a amostra total e desagregada por grupos. Período 1998 - 2007

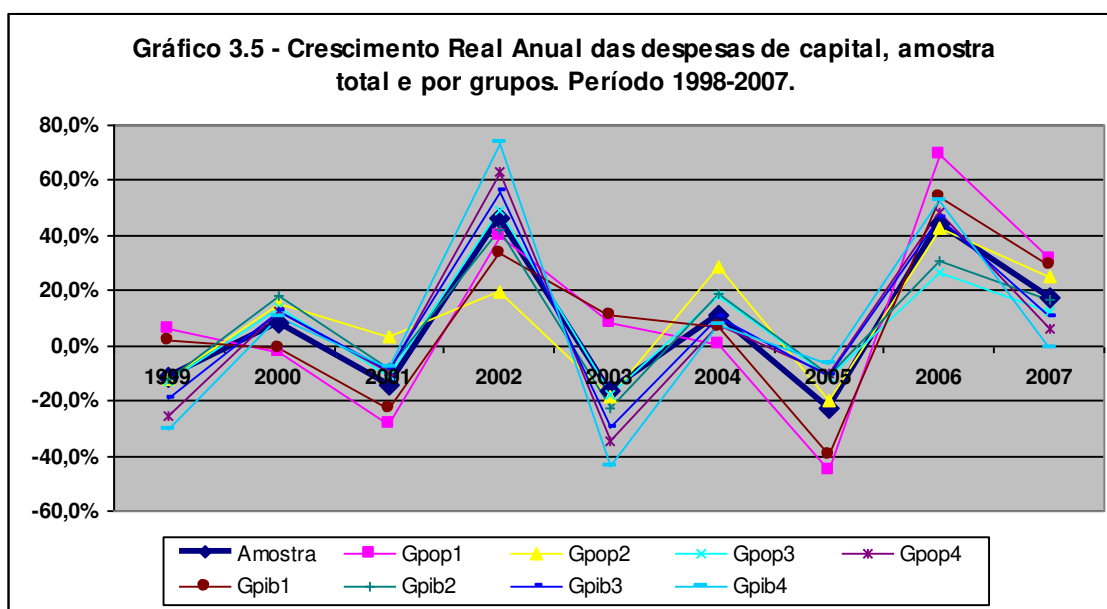
	Amostra	Gpop1	Gpop2	Gpop3	Gpop4	Gpib1	Gpib2	Gpib3	Gpib4
1998	13,9	12,8	10,9	14,5	16,5	12,7	12,8	15,5	17,8
1999	11,6	12,9	8,9	11,8	11,7	12,2	10,5	11,7	11,9
2000	11,5	11,6	9,5	12,1	12,0	11,2	11,3	11,9	12,1
2001	9,4	8,1	9,4	10,1	10,2	8,4	9,8	10,1	10,3
2002	13,0	11,1	11,0	13,8	15,3	11,0	13,1	14,5	16,2
2003	11,3	12,4	9,3	11,8	10,8	12,5	10,5	10,8	10,3
2004	11,3	11,3	10,7	12,5	10,6	12,0	11,2	10,8	10,1
2005	8,3	6,1	8,0	10,4	8,6	7,1	9,3	8,9	8,4
2006	10,9	9,4	10,5	12,0	11,6	10,0	11,1	11,7	11,7
2007	11,2	10,8	11,6	11,8	10,8	11,4	11,4	11,2	10,2
Média	11,2	10,6	10,0	12,1	11,8	10,9	11,1	11,7	11,9

Fonte: STN. Elaboração do autor.

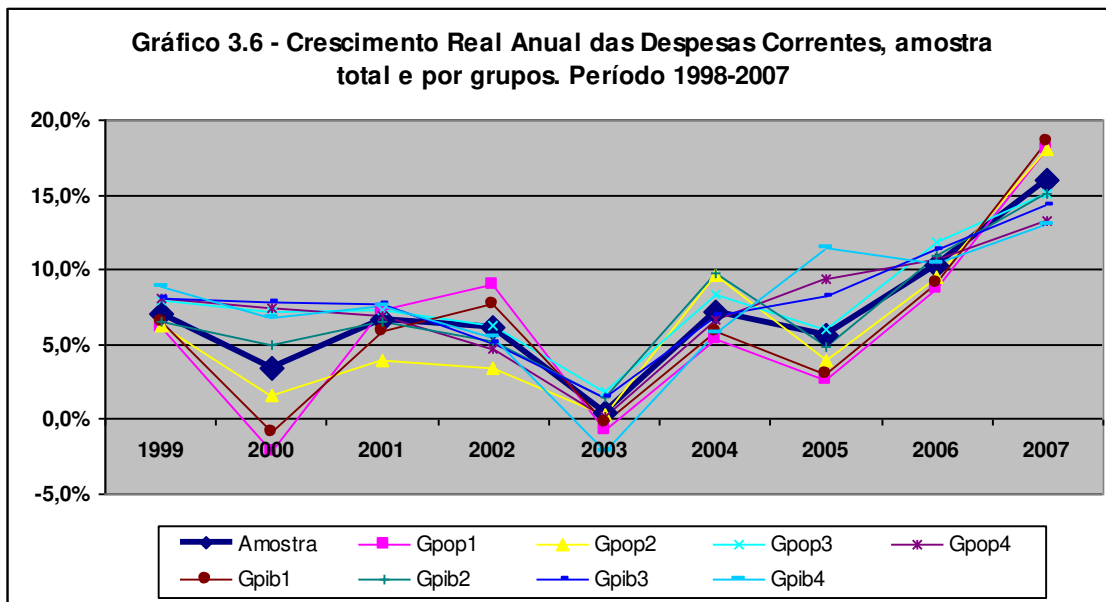
Nota-se que existe pouca diferença, entre os diferentes grupos de municípios, quanto às participações destes dois tipos de gasto na despesa não-financeira total. Em todos os grupos, a relação DCap/DTot variou entre 10% e 12%, segundo o resultado médio do período (1998-2007).

Também não foi possível identificar mudanças na trajetória das despesas correntes após a introdução da LRF e nem tão pouco se nota alguma diferenciação entre a fatia deste outro gasto entre os oito grupos analisados, já que, por definição, despesas correntes e de capitais são complementares (ou seja, as duas somadas correspondem a 100% da despesa não-financeira, logo, se a participação de uma delas tivesse crescido, a da outra teria necessariamente diminuído).

O caráter residual das despesas de capital explica a sua trajetória errática no período analisado, a qual fica mais evidente quando se observa as taxas anuais de crescimento real das despesas de capital e também das despesas correntes, demonstradas nos gráficos 3.5 e 3.6, respectivamente.



Fonte: STN. Elaboração do autor. Valores deflacionados pela IPCA/ IBGE



Fonte: STN. Elaboração do autor. Valores deflacionados pela IPCA/ IBGE

O gráfico 3.5 mostra a volatilidade da taxa anual de crescimento das despesas de capital, com anos de forte expansão e outros anos com taxas reais negativas de crescimento. As trajetórias nos diferentes grupos são bastante semelhantes, isto é, os anos de maior expansão destas despesas são os mesmos para todos os grupos, assim como quando há queda, a mesma ocorre em todos eles concomitantemente.

Observe-se ainda que as maiores expansões ocorreram em anos de eleições gerais, especialmente, nos municípios de menor porte. As razões para este comportamento ultrapassam o escopo deste trabalho, entretanto, é possível apontar uma relação com o papel desempenhado pelas transferências voluntárias para os municípios nos anos de eleições gerais. Tendo em vista a dificuldade de investimento dos governos locais, as transferências voluntárias dos níveis superiores de governo para execução de uma obra, por exemplo, pode explicar o crescimento da participação dos gastos de capital nos anos de eleições dos governadores e do Presidente da República, conforme demonstrado em Ferreira e Bugarin (2004)⁹¹. Diante da reduzida participação das despesas de capital, é fácil entender que qualquer decisão de investimento adicional pode proporcionar um elevado

⁹¹ Nesta direção, o trabalho de Ferreira e Bugarin (2004) sugere a existência de um “ciclo fiscal de meio de mandato” caracterizado pelo crescimento das transferências no segundo e quarto anos de mandato, com predominância do segundo ano, em função das eleições estaduais.

crescimento nas despesas de capital, sem, contudo, afetar significativamente a participação destes gastos na despesa total.

Conclui-se, portanto, que a LRF teve pouca influência sobre a decisão alocativa dos governos municipais no que tange ao montante destinado para as despesas de capital e corrente. Aliás, deve-se considerar que os governantes municipais sofrem fortes constrangimentos em suas decisões alocativas em função da rigidez orçamentária, seja por conta do peso elevado das despesas de caráter continuado (por exemplo, o gasto com pessoal e previdenciária), seja por conta das vinculações e limites máximos e mínimos de gastos estabelecidos por legislação federal. Dado o elevado grau de comprometimento dos orçamentos municipais, ampliar significativamente a destinação de recursos para investimento se torna uma tarefa bastante complicada. Portanto, os efeitos da LRF sobre a participação das despesas correntes e de capital foram praticamente nulos, sendo que as alterações observadas ao longo do período analisado parecem ter outros fatores determinantes.

Por fim, realizou-se uma análise da evolução dos principais componentes da receita disponível municipal, subdividida em arrecadação própria e receita de transferências, e também do gasto municipal, desagregado em três partes: despesa de pessoal, outras despesas correntes (exceto pessoal) e investimento. Pretende-se verificar como ocorreu o ajuste fiscal, sintetizando a análise para o total da amostra de municípios. A tabela 3.5 adota como ponto inicial os valores do ano 1998 (igual a 100) e demonstra o crescimento real nos exercícios seguintes em relação ao ano-base.

Tabela 3.5 – Evolução dos componentes da receita e da despesa não-financeiras, total da amostra. Período 1998-2007.

Itens/ Subitens	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita Não Financeira	100,0	106,1	115,8	121,9	128,8	123,1	136,5	144,9	158,7	181,3
Receita Própria	100,0	103,2	110,7	115,7	125,9	125,8	137,4	140,1	151,5	178,9
Transferências	100,0	107,7	118,6	125,3	130,4	121,7	135,9	147,6	162,8	182,6
Despesa Não-financeira	100,0	104,6	108,7	113,2	124,7	122,4	131,7	134,8	152,6	177,2
Pessoal	100,0	105,4	109,1	117,3	117,1	117,8	124,9	129,1	138,1	160,7
Investimento	100,0	85,4	97,5	84,8	131,6	108,2	123,5	95,7	139,5	161,5
Outras Despesas	100,0	109,3	111,5	116,7	131,6	131,9	142,0	152,9	173,5	201,1

Fonte: STN. Elaboração do autor. Valores deflacionados pela IPCA/ IBGE

Em primeiro lugar, nota-se que o ajuste fiscal foi obtido através de um crescimento maior da receita em comparação com a evolução da despesa não-financeira municipal no período 1998-2007 (C1), reforçando a conclusão já colocada quando o quadro 3.1 foi analisado, o qual demonstrou que esta tendência foi observada em todos os oito grupos. Em segundo lugar, cabe destacar qual tipo de receita aumentou mais e qual tipo de despesa cresceu menos, a fim de compreender melhor este processo de ajuste e a sua relação com a regulação federal trazida pela LRF.

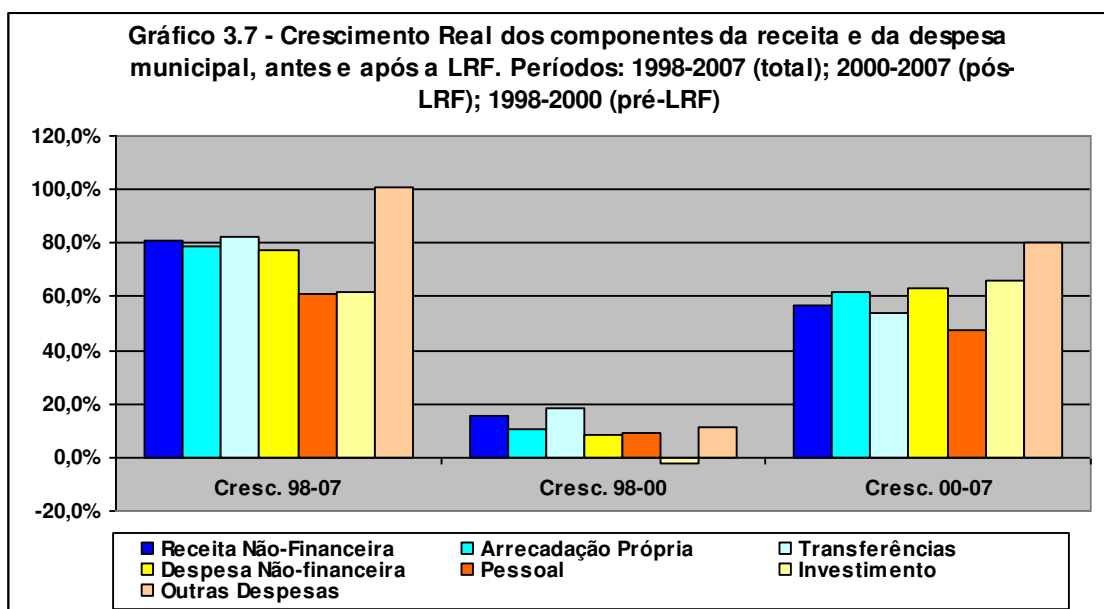
Pelo lado da receita, a arrecadação própria e a receita de transferências apresentaram trajetórias bastante parecidas, com uma leve vantagem para a segunda fonte que teve um crescimento um pouco maior que a primeira na análise do resultado geral da amostra⁹². Todavia, conforme visto anteriormente (gráfico 3.4), há diferenças significativas segundo o porte e o PIB municipal, sendo que nos municípios mais pobres e menos populosos se observou uma expansão mais forte da arrecadação própria do que das receitas de transferências e o oposto foi registrado nos municípios mais ricos e populosos.

Pelo lado da despesa, nota-se uma expansão das despesas de pessoal em ritmo menor que o aumento médio das despesas não-financeiras, o que pode ser atribuído à regulação específica sobre este tipo de gasto, desde a Lei Camata. Já o investimento apresenta uma trajetória errática ao longo do período, mas deve-se destacar o melhor desempenho deste gasto nos dois últimos anos do período analisado. Por último, foram agregados outros tipos de despesas – por exemplo, a compra de materiais de consumo em geral, como medicamento para a saúde, gêneros alimentícios para a merenda escolar ou ainda contratos de prestações de serviços de limpeza pública e outros gastos, exceto em pessoal e investimento – que representam quase 45% das despesas totais na média do período, as quais apresentaram um ritmo de expansão superior ao gasto em pessoal e investimento.

Por último, o gráfico 3.7 mostra o movimento da receita e da despesa municipal nos anos anteriores e posteriores à LRF, com o corte feito em 2000, com o intuito de verificar se a introdução da lei (des)estimulou com maior ênfase algum tipo de gasto ou de fonte de receita. No primeiro período (1998-2000), a tendência convergente ao ajuste se explica pelo

⁹² Complementarmente, constatou-se também que o item de despesa corrente do governo federal que mais cresceu corresponde às transferências para Estados, DF e municípios, conforme tabela 2.1.

crescimento da receita municipal – especialmente, em função do aumento das transferências – em proporção superior à expansão das despesas, cujos cortes foram mais direcionadas ao investimento que teve variação real negativa, enquanto que o gasto com pessoal cresceu um pouco acima da média, que foi puxada por outras despesas correntes. No segundo período (2000-2007), o crescimento da despesa também foi puxado pelos outros gastos correntes (exceto pessoal) e também se nota um crescimento superior à média do gasto em investimento, contudo o aumento deste último item partiu de um patamar bastante baixo e não foi capaz de alterar significativamente a participação das despesas de capital no gasto total municipal. Pelo lado da receita, houve um maior esforço arrecadatório, especialmente dos municípios de menor porte, mesmo assim o aumento da receita municipal total foi inferior à expansão das despesas nos oito anos de vigência da LRF.



Fonte: STN. Elaboração do autor. Valores deflacionados pela IPCA/ IBGE

Por fim, quanto ao resultado primário, este estudo constatou que o quadro deficitário dos entes municipais foi revertido, sendo que este processo de ajuste foi iniciado antes mesmo da LRF entrar em vigor, influenciado por regulações anteriores, e teve um impulso maior nos primeiros dois anos da lei. Portanto, não se deve tomar esta lei como um “divisor de água”, mas sim como um fim de um processo maior de regulação que, por sua

vez, garantiu que o compromisso em torno do ajuste fiscal fosse mantido, pois mesmo com a grande maioria dos municípios estando abaixo dos limites de endividamento e de gasto com pessoal (GIUBERTI, 2005; FIORANTE et.al., 2006; STN, 2008), não houve ameaça ao equilíbrio fiscal. O próprio ciclo político na gestão fiscal municipal, preliminarmente constatado neste estudo, comprova tal compromisso, pois mesmo com um arrefecimento da austeridade nos anos intermediários do mandato, nota-se uma tendência de ajuste no último ano do mandato, o que mostra a influência da LRF. Em suma, é possível concluir que a LRF consolidou as restrições à autonomia das esferas subnacionais em uma legislação federal, dando caráter permanente ao compromisso com o ajuste fiscal por meio de regras e punições mais críveis que definiram um padrão de comportamento fiscal dos governos municipais compatível aos objetivos da estratégia macroeconômica.

Contudo, os mecanismos institucionais de regulação federal instituídos na segunda metade da década de 1990 não tiveram um direcionamento único em direção ao ajuste fiscal, no sentido de apenas controlar as despesas e de garantir um resultado primário positivo. A própria LRF expressa esta tensão, pois tem como objetivo conter gastos de pessoal e a restringir a criação de novos gastos correntes, mas, ao mesmo tempo, reafirma as vinculações de receitas e os limites mínimos de gasto em educação e saúde.

No Brasil, as reformas de primeira geração (privatização, liberalização e desregulação) foram introduzidas concomitantemente às reformas promovidas nas políticas sociais, as quais visavam aperfeiçoar os desenhos dos programas e otimizar os recursos disponíveis através de novas formas de financiamento e de coordenação federativa (segunda geração de reformas). No entanto, como compatibilizar a necessidade de ajuste fiscal e de expansão da oferta das políticas e dos gastos sociais?

Defende-se aqui que a resposta passa pela regulação federal introduzida nas políticas setoriais em que a participação do gasto federal apresentou trajetória decrescente que, segundo os dados de Castro et. al. (2008), são os casos das áreas de educação e saúde, ambas de caráter universal e de competência partilhada com as esferas subnacionais de governo. A hipótese desta tese é que, diante das restrições colocadas ao orçamento da União, o governo federal buscou superar estes obstáculos fiscais através de novos mecanismos institucionais para estimular a oferta descentralizada e de direcionamento dos

recursos das esferas subnacionais para o financiamento destas políticas, desde que respeitados os limites gerais (de gasto com pessoal e de endividamento) definidos na LRF.

Estas reformas institucionais trouxeram novas formas de cooperação intergovernamental, mudanças nas regras de financiamento, novos incentivos colocados aos governos municipais que eles assumissem e/ou ampliassem a oferta das políticas reguladas, conforme as diretrizes definidas pelo governo federal. Os fundos cativos, as transferências condicionadas e as vinculações de receitas são os mecanismos institucionais criados pelo governo federal para estimular os governos executores das políticas (municípios) a adotarem ações formuladas centralmente e, ao mesmo tempo, são formas de coordenação para impor prioridade de gasto e um padrão nacional para a oferta descentralizada.

As políticas que foram reguladas são justamente aquelas de caráter universal, cuja competência de oferta é compartilhada pelos três níveis de governo, sob as quais foram mais direcionados os cortes no orçamento federal, como nas áreas de educação e saúde. Dessa maneira, buscou-se compensar as restrições fiscais colocadas à União em função da expansão das despesas financeiras (capítulo 1), por meio da ampliação da participação das esferas subnacionais no financiamento e na gestão daquelas políticas mais afetadas pelos cortes federais, cabendo ao governo federal o papel de coordenação dos esforços federativos. Esta coordenação também envolve transformações significativas nas relações federativas no financiamento destas políticas, por meio de emendas constitucionais e da regulamentação de dispositivos constitucionais, sendo a prévia recuperação da capacidade fiscal e regulatória da União um pré-requisito para a implantação desta agenda de reformas (capítulo 2).

Os diferentes mecanismos de coordenação federativa tinham como objetivo estabelecer um maior controle do governo federal sobre as decisões alocativas dos governos locais, com o intuito de definir as políticas reguladas (educação e saúde) como prioridades nos orçamentos municipais, bem como os instrumentos de regulação também visam corrigir as desigualdades horizontais no financiamento destas políticas, conforme demonstrado em Arretche e Vazquez (2009)⁹³. Nos dois últimos capítulos desta tese, pretende-se aprofundar

⁹³ O argumento central de Arretche e Vazquez (2009) é que, “embora os governos subnacionais no Brasil tenham responsabilidade legal e constitucional pela execução de políticas públicas, sendo considerados como membros integrais da federação, o desempenho destas competências é fortemente afetado pela regulação e supervisão do governo federal, posto que é explicado por sua ausência ou presença” (p. 2). O referido estudo

estas conclusões, verificando como os instrumentos de regulação das políticas de educação e saúde conseguiram estimular a oferta descentralizada e o gasto municipal nestas áreas, bem como verificar os seus efeitos sobre as desigualdades horizontais no financiamento destas políticas e também como os limites impostos pela política macroeconômica impediram avanços maiores.

Diante disso, pretende-se verificar os resultados obtidos por esta(s) estratégia(s) de regulação federal sobre a gestão e o financiamento das políticas descentralizadas, analisados seus aspectos fiscais, institucionais e federativos. Como o desenho de cada mecanismo de regulação varia de acordo com as especificidades de cada política (quadro 2.2), optou-se por analisá-las separadamente. Assim, o próximo capítulo tratará da política de educação básica e, na sequência, o último capítulo abordará a política de atenção básica à saúde.

abrangeu quatro tipos de gasto municipal, classificados por função: (1) educação e cultura, (2) saúde e saneamento, (3) habitação e urbanismo e (4) transporte público, sendo as duas primeiras funções são reguladas, enquanto que os gastos nas duas últimas não dispõem de regulação federal. As conclusões dos autores demonstraram que “nas políticas descentralizadas e reguladas, isto é, naquelas em que o governo federal emprega mecanismos de indução do gasto dos governos subnacionais, (...) o gasto municipal é bem mais alto – ou seja, tem grande prioridade; nas políticas descentralizadas e não-reguladas – qual seja, aquelas que estão sob a competência dos governos subnacionais, mas não contam com mecanismos de indução da alocação do gasto – encontraremos o comportamento oposto, isto é, baixa prioridade nos orçamentos locais. (...) Estes mecanismos de regulação, por sua vez, também têm efeitos importantes sobre a desigualdade horizontal de gasto, que é bastante inferior nas políticas reguladas. Portanto, é possível concluir que as decisões de gasto dos governos locais, suas prioridades e diferenças, são largamente explicadas pela presença ou ausência de uma variável central: a regulação federal” (p. 23).

Capítulo 4 - Regulação sobre a política de educação: os efeitos redistributivos dos fundos multigovernamentais (Fundef/ Fundeb)

O financiamento de políticas públicas através da constituição de um fundo se realiza pela destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Estes fundos desempenham papel relevante no financiamento de políticas públicas de competência compartilhada entre diferentes esferas de governo, cujos recursos são obtidos pela vinculação de receitas de todos os níveis de governo e, por outro lado, os repasses oriundos do fundo serão efetuados de acordo com a oferta de certos programas pelas instâncias competentes.

No Brasil, fundos desta natureza foram criados por iniciativa do governo federal para o financiamento da educação, por meio de emendas constitucionais. Inicialmente, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pela Emenda Constitucional nº. 14/ 1996 – EC 14, cuja cobertura abrangia apenas a oferta do ensino fundamental regular. Após oito anos de funcionamento (1998-2006), o Fundef foi extinto e um novo fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 53/ 2006 – EC 53, o qual mobilizou mais recursos e ampliou a cobertura deste mecanismo de financiamento para todas as etapas e modalidades da educação básica, mantendo praticamente o mesmo desenho e as principais regras do primeiro fundo. Este novo fundo é denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb), cuja vigência será de 14 anos.

De acordo com Arretche (2002), a estratégia de emendar a Constituição se fez necessária pelo fato da oferta de ensino fundamental estar desigualmente distribuída entre as redes estaduais e municipais de ensino, em função do histórico de tentativas frustradas dos governos estaduais de em transferir esta responsabilidade para os municípios, os quais apresentavam resistências em assumir novas atribuições sem contrapartidas financeiras adicionais. Outro motivo é que “nessa política particular, diferentemente das políticas de desenvolvimento urbano e de saúde, o governo federal não detinha a função de principal financiador, o que limitava muito seus recursos para induzir o comportamento dos governos locais” (p. 445).

Após a instituição dos fundos de financiamento da educação, alterou-se a estrutura de incentivos para que os governos municipais assumissem a oferta dos níveis de ensino, definidos constitucionalmente como de competência municipal. O principal mecanismo utilizado foi alterar as regras de financiamento – primeiramente, do ensino fundamental e, depois, de toda a educação básica – ao garantir recursos adicionais transferidos pelo fundo para cada aluno matriculado nas redes municipais (e estaduais) de ensino.

Apesar de executada integralmente pelas esferas subnacionais de governo e do financiamento depender basicamente de recurso já disponíveis aos governos subnacionais, a oferta e o financiamento da educação básica são fortemente regulados pela União, não só em função das mudanças no financiamento introduzidas pelo Fundef/ Fundeb, ambos criados por iniciativa do governo federal, mas também em função da vinculação de receitas para o financiamento da educação, já vigentes desde a Emenda Calmon em 1983, que obrigou a aplicação por parte dos governos estaduais e municipais de 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O efeito esperado da vinculação é a garantia de aplicação deste patamar mínimo de gasto ao longo do tempo e uma maior correlação entre receita e gasto em educação e, por conta desta vinculação, a desigualdade na participação do gasto em educação também tende a ser muito pequena (em percentual do orçamento). Em relação às transferências intergovernamentais oriundas do Fundef/ Fundeb, a hipótese é que estes repasses contribuam para reduzir as diferenças nos recursos disponíveis aos municípios em termos percapita dentro de cada UF (desigualdades intraestaduais), enquanto que o efeito equalizador no plano nacional depende da participação da União no financiamento dos fundos.

Neste capítulo, pretende-se avaliar os aspectos fiscais, institucionais e federativos desta regulação federal na área da educação. Tendo em vista que a vinculação de receitas já é antiga na área da educação não será possível verificar os efeitos da introdução desta regulação já que os dados disponíveis são mais recentes⁹⁴. Por isso, a análise será centrada nos resultados esperados e efetivamente observados com a introdução do Fundef/ Fundeb.

⁹⁴ Os efeitos da vinculação de receitas poderão ser analisados na área da saúde (capítulo seguinte), já que esta regulação foi instituída em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº. 29.

Sobre os aspectos fiscais, a introdução destes fundos visava aperfeiçoar o processo de financiamento da educação através da vinculação de receitas específicas dos Estados e municípios e condicionar os repasses do fundo à oferta de matrículas nas respectivas redes estaduais e municipais de ensino. A introdução de um critério educacional para os repasses das receitas vinculadas promoveu uma redistribuição de recursos entre os governos estaduais e municipais, com o objetivo de disponibilizar mais verbas àquelas instâncias responsáveis pela oferta da política, compatibilizando recursos disponíveis aos encargos assumidos por cada nível de governo, sendo respeitadas as competências prioritárias de cada uma delas, definidas constitucionalmente.

A introdução destes novos mecanismos de financiamento, instituídos no âmbito de cada unidade federada (UF), permitiu o repasse de um valor único por aluno/ano, independente da rede municipal ou estadual de ensino em que este está matriculado e da capacidade contributiva destas esferas. O valor repassado pelo fundo é dado pela razão entre o total das receitas vinculadas ao fundo e o total de matrículas nas redes estadual e municipal em cada UF.

De acordo com o Balanço 1998-2000 (Brasil/MEC, 2000), a introdução do Fundef - como o primeiro fundo voltado ao financiamento exclusivo do ensino fundamental - conseguiu estabelecer um único valor por aluno/ano dentro de cada unidade federada. Assim, o aluno da rede pública estadual ou municipal passa a representar o mesmo valor no repasse das verbas do Fundef dentro de cada UF, independentemente da capacidade fiscal da esfera de governo que a escola que ele estuda está vinculada. Para Negri (1997), o Fundef representou “uma minireforma tributária, ao introduzir nos critérios da partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o número de alunos, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da federação” (p. 4).

Quanto aos aspectos institucionais, a introdução destes fundos pode ser interpretada como uma nova regulação federal que alterou as regras, especialmente, da redistribuição dos recursos, ao vincular os repasses à oferta da política e, com isso, produz novos incentivos às escolhas dos governantes das esferas subnacionais de governo. Segundo Gomes (2008), estes fundos são casos exemplares das “propriedades de uma instituição na perspectiva do novo institucionalismo (...), *já que* o objetivo desta perspectiva analítica é

identificar como cada instituição influencia o comportamento e o resultado da forma mais universalista possível, ou seja, aplicáveis a diferentes ambientes políticos” (p. 15, *grifo meu*).

Segundo a autora, a introdução do Fundef representa uma característica estruturante, uma vez que este mecanismo de financiamento pode ser interpretado como

“uma norma institucional que altera os cálculos dos governos subnacionais com relação à decisão de aumentar ou não o atendimento de alunos do ensino fundamental. Esta alteração no ordenamento das preferências desses atores seria derivada do fato de que parte dos gastos obrigatórios em educação passou a ser redistribuídos de acordo com o número de alunos atendidos, ou seja, quem tem alunos é premiado com receitas orçamentárias e, por outro lado, quem não tem alunos (ou atende poucos), é punido com perda de receitas. São incentivos e constrangimentos universais, válidos para todos os governos subnacionais” (GOMES, 2008, p.16-7)⁹⁵.

Por último, os aspectos federativos que envolvem o funcionamento de um fundo composto por recursos são: em primeiro lugar, a criação de uma subvinulação de receitas ao ensino fundamental (60% das receitas já vinculadas aos gastos em MDE deveriam ser aplicadas naquele nível de ensino), criando assim um novo constrangimento às decisões alocativas dos governos locais; uma segunda limitação à autonomia local recai sobre a aplicação dos recursos do fundo, já que a definição do que compõem ou não as despesas em MDE também foram especificadas por legislação federal⁹⁶; um terceiro aspecto federativo diz respeito à relação de “perde/ganha” em relação ao fundo, uma vez que a redistribuição de recursos provocada pelo funcionamento do Fundef gerou saldos positivos para alguns municípios, resultantes de uma contribuição ao fundo menor do que os repasses recebidos do mesmo, enquanto que a situação inversa foi observada em outros municípios (ou governos estaduais) que foram os perdedores de recursos do fundo e; decorrente deste último aspecto, o quarto ponto são os estímulos à ampliação da oferta, pois a única forma de um município reverter um eventual saldo negativo seria ampliando a oferta de matrículas na sua rede municipal, gerando assim um incentivo para este tipo de

⁹⁵ Em sua tese de doutoramento, Gomes (2008) defende que o Fundef não pode ser tomado como única variável explicativa para a municipalização do ensino fundamental, já que este processo não ocorreu de forma uniforme. A autora defende que outros fatores ou elementos (de ordem política, fiscal e o legado da política) que explicam a tendência à municipalização e a intensidade deste fenômeno nos diferentes municípios, sendo que o objeto de análise do referido estudo é os municípios paulistas.

⁹⁶ Lei nº 9394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação – LDB. A definição do que pode ou não ser classificado como gasto em MDE está disposto nos artigos 70 e 71 desta lei.

comportamento dos governos locais através de uma nova regra instituída pelo governo central.

Dessa maneira, o Fundef consegue coordenar esforços dos diferentes níveis de governo na direção da ampliação da oferta do ensino fundamental, ao mesmo tempo, este fundo é um caso exemplar na federação brasileira das restrições impostas à autonomia decisória dos governos subnacionais por meio de novas regras editadas centralmente (ABRUCIO, 2006; ALMEIDA, 2006; GOMES, 2008). Através de reformas institucionais, é possível estabelecer mecanismos de coordenação federativa que permitam a superação da fragmentação e atomização das ações dos governos locais prevista por parte da literatura sobre federalismo (ARRETCHE, 2002) e criando, em contrapartida, um comportamento cooperativo dos municípios em torno de uma meta estabelecida nacionalmente que, no caso em análise, era a universalização do ensino fundamental.

Em suma, pretende-se analisar o funcionamento e os resultados produzidos pelo Fundef, a fim de verificar a sua influência sobre as decisões dos governantes locais de ampliar a oferta desta política e, ao mesmo tempo, a capacidade em reduzir as diferenças nos recursos disponíveis aos municípios para financiamento da educação (desigualdades horizontais). Para tanto, o estudo será norteado a partir de três eixos de análise:

- o primeiro analisa a estratégia de direcionamento de recursos descentralizados para uma área escolhida como prioritária: o ensino fundamental. Tendo em vista que esta política já era financiada pelos governos subnacionais, criou-se uma subvinculação de receitas, via Emenda Constitucional, para formar um bloco de recursos, cujo montante dependerá do comportamento das fontes de receitas vinculadas e da capacidade de contribuição dos governos municipais (e estaduais) para a formação do fundo;
- o segundo eixo trata da nova regra de redistribuição dos recursos que condiciona os repasses do fundo à oferta de matrículas nas redes municipais (e estaduais) de educação. Pretende-se destacar os impactos desta nova regra nas finanças municipais e a redistribuição de recursos entre estados e municípios, dentro de cada UF, promovida pelo fundo;

- o terceiro eixo pretende verificar se os incentivos colocados pelas reformas no financiamento da educação básica foram capazes de ampliar a oferta de ensino pelos municípios e de reduzir as desigualdades horizontais no plano nacional (interestaduais).

Os três eixos também nortearão a análise do Fundeb, que mantém basicamente as mesmas regras de funcionamento do primeiro fundo, mas com seu escopo ampliado para toda a educação básica e com um montante maior de recursos na composição do fundo. A partir dos eixos de análise descritos acima, serão tratadas, em primeiro lugar, as estratégias do Fundef e do Fundeb de mobilização de recursos e direcionamento de receitas descentralizadas e, em seguida, serão abordados os efeitos produzidos pela nova regra de redistribuição dos recursos do fundo.

As mudanças provocadas no financiamento desta política, conforme se pretende demonstrar aqui, foram capazes de criar estímulos à ampliação da oferta de ensino pelas redes municipais de ensino e de reduzir as desigualdades horizontais dentro de cada UF, enquanto que, no plano nacional, a correção das desigualdades interestaduais dependeu da participação da União no financiamento do fundo. Em suma, o objetivo é verificar se as mudanças introduzidas permitiram o aumento da oferta e à redução das desigualdades horizontais no financiamento da educação básica.

Deve-se destacar que as reformas no financiamento da educação adotaram duas estratégias: o direcionamento de recursos descentralizados (dos estados e municípios) e o condicionamento dos repasses do fundo à oferta de matrículas. A criação de um fundo composto com recursos dos estados e municípios foi necessária, pois o financiamento da política de educação básica já era predominantemente executado por estas esferas subnacionais. A introdução dos fundos não implicou em recursos adicionais para o financiamento do ensino fundamental como um todo, houve apenas uma redistribuição apenas de recursos já existentes e vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, os fundos serviram para formar um bloco de recursos cativos e para impor uma nova regra para que estados e municípios tivessem acesso a eles, que antes já estavam disponíveis à estas esferas.

Os recursos do fundo passaram a ser redistribuídos entre cada estado e seus municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, com o intuito de

“dispor as redes estaduais e municipais de ensino de recursos proporcionais aos seus encargos e *incentivar* o esforço de ampliação da oferta da matrícula” (BRASIL/ MEC, 1999: 1), cabendo ao governo federal complementar os fundos estaduais apenas quando o valor mínimo anual por aluno não fosse atingido por eles. Esta destinação de recursos federais ao fundo teve caráter bastante residual, conforme será demonstrado adiante, o que impediu avanços maiores em relação à redução das desigualdades no plano nacional. Admite-se aqui que a reduzida participação da União no financiamento do Fundef se deveu aos constrangimentos fiscais colocados pela política econômica em função dos elevados superávits primários e do crescimento das despesas financeiras da União, conforme demonstrado no capítulo 1 desta tese.

Com o intuito de direcionar esforços dos governos estaduais e municipais para a ampliação do gasto e da oferta do ensino fundamental, além da criação do Fundef, a Emenda Constitucional (E.C.) n.º 14 estabeleceu também uma subvinculação de 60% nos 25% destinados à educação, o que corresponde a 15% dos recursos provenientes de impostos e transferências. Por outro lado, esta mesma emenda reduziu a participação da União no financiamento deste nível de ensino, pois antes da aprovação da Emenda, o texto constitucional obrigava a aplicação de 50% dos recursos federais destinados à educação, na erradicação do analfabetismo e no ensino obrigatório. Com a aprovação da E.C. n.º 14, o texto constitucional diminuiu o percentual acima para 30%⁹⁷.

Estes fatos são fortes indícios que reforçam a hipótese de que as restrições orçamentárias colocadas pela política macroeconômica provocaram a redução da participação da União no financiamento das políticas de caráter universal e de competências partilhadas e que, em resposta, o governo federal procurou compensar estes cortes por meio de uma maior regulação sobre o gasto e a gestão descentralizada destas políticas.

Diante disso, a criação do Fundef e, posteriormente do Fundeb, pode ser interpretada como uma forma encontrada para assegurar uma maior participação dos governos subnacionais no financiamento da educação básica e, mais do que isso, buscava-se também garantir que os recursos vinculados à educação fossem efetivamente destinados

⁹⁷ Segundo o artigo 60, § 6º da ADCT, a União deve aplicar “na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental nunca menos de 30% dos 18% de recursos destinados à educação”.

a esta finalidade, uma vez que a redistribuição dos recursos dos fundos buscava privilegiar aquelas esferas responsáveis pela oferta⁹⁸ e, ao mesmo tempo, forneciam incentivos necessários para a ampliação da oferta.

Tais incentivos foram produzidos, de um lado, pela obrigatoriedade de todos os governos estaduais e municipais contribuírem com a formação do fundo e, do outro lado, porque os repasses só ocorreriam caso os municípios ofertassem matrículas, ou seja, as transferências do fundo eram orientadas por um critério próprio da política e independente da capacidade contributiva de cada esfera. Sendo assim, os maiores ganhadores em relação ao fundo são os municípios mais pobres (de menor capacidade contributivas) e responsáveis pela oferta do ensino fundamental. Do outro lado, os municípios mais ricos e sem matrículas eram aqueles que apresentaram maiores saldos negativos.

A possibilidade de perda da gestão sobre parte dos seus recursos disponíveis para outras esferas responsáveis pela oferta daquele nível de ensino serviu de estímulo para os governos municipais ampliarem as suas redes, já que o caráter constitucional e de longo prazo do Fundef (prorrogado com a introdução do Fundeb) forneciam segurança aos governantes quanto à continuidade dos repasses futuramente. No caso dos municípios com saldo positivo em relação ao fundo, os incentivos para a ampliação da oferta também eram válidos, já que estes poderiam contar com mais recursos, caso o número de matrículas na rede municipal de ensino fundamental fosse ampliado.

Obviamente que não eram apenas os recursos do fundo que financiavam a educação, já que outros recursos vinculados não foram incluídos na composição dos fundos (a receita própria municipal não foi vinculada, embora 25% desta arrecadação devam ser aplicada em MDE e, mais especificamente, 60% destes recursos devam financiar o ensino fundamental). Todavia, os recursos oriundos do fundo poderiam representar um forte incremento no orçamento da educação, especialmente nos municípios mais pobres.

Por outro lado, deve-se questionar se os repasses do Fundef eram suficientes para cobrir integralmente os custos da oferta do ensino (com qualidade). Certamente não, mas o cálculo envolvia o custo de fazer e o custo de não fazer, que representa a perda de receita

⁹⁸ De acordo com o artigo 2º § 1º da Lei n.º 9.424 que dispõe sobre o FUNDEF, a distribuição dos recursos do fundo entre os governos estaduais e municipais, dar-se-á na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas respectivas redes estaduais e municipais de ensino fundamental regular.

vinculada ao fundo que, na prática, era transferida para as esferas responsáveis pela oferta (governo estadual e outros municípios)⁹⁹.

Além disso, a decisão sobre municipalização do ensino envolvia diferentes variáveis. A primeira delas é a capacidade contributiva de cada esfera, que é determinada pela estrutura fiscal do federalismo brasileiro, já que o Fundef não altera a base fiscal relacionada ao programa, pois ele é composto por subvinculações de receitas, cujos recursos dependem, portanto, dos comportamentos dos tributos que formam o fundo. A segunda variável é o repasse de recursos do fundo para cada esfera, que passou a ser proporcional à oferta. A terceira variável é a disposição dos governantes em ampliar, assumir ou transferir para outras esferas (especialmente, no caso da municipalização) a oferta do ensino fundamental, a partir das novas regras institucionais fornecidas pelo Fundef. Todos estes cálculos passaram a ser orientados pelas novas regras de financiamento, como também a decisão do governante de expandir ou não a rede municipal de ensino afeta a redistribuição de recursos do fundo.

Para compreender a lógica embutida no funcionamento deste instrumento de regulação federal, serão analisados, nesta ordem: o comportamento das fontes de receitas vinculadas ao fundo e a contribuição de cada esfera de governo para a formação do mesmo (seção 4.1); os impactos redistributivos promovidos por esta regulação federal (seção 4.2) e; os resultados observados em relação à oferta e às desigualdades horizontais (seção 4.3). Estas análises serão realizadas sempre que possível de forma desagregada por unidade da federação (UF) e tratarão, em primeiro lugar, dos oitos anos de vigência do Fundef e, na sequência, dos três primeiros anos de funcionamento do Fundeb que coincide com seu período de implantação.

Ao utilizar os mesmos instrumentos de análise para os dois fundos e ao confrontá-los uma após o outro, será possível compreender melhor a dinâmica deste mecanismo de financiamento das políticas públicas (fundos multigovernamentais) e a capacidade deste instrumento de regulação em fornecer incentivos aos governos subnacionais para a ampliação da oferta e de estabelecer uma política de correção das desigualdades horizontais no plano nacional. Além disso, o Fundeb representa uma expansão deste mecanismo de financiamento para outras políticas, mesmo que ainda dentro da área de educação, já que as

⁹⁹ Ou, pior ainda, o custo social de ter crianças em idade escolar fora da escola.

demais etapas da educação básica, que agora são financiadas pelo novo fundo, possuem características distintas do ensino fundamental (a não obrigatoriedade, a inexistência de competência compartilhada entre estados e municípios, a predominância da oferta privada conveniada na educação infantil, entre outras). Portanto, esta expansão pode ser tomada como um caso experimental para verificar a capacidade deste mecanismo de financiamento e das regras que envolvem a redistribuição dos recursos do fundo de se adaptarem a outras políticas.

4.1. Fundos multigovernamentais como estratégia de direcionamento de recursos para uma área prioritária

O Fundef era formado por 15% dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp); Ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir). Adicionalmente, foi prevista uma participação da União no financiamento do Fundef, com o intuito de complementar os fundos estaduais onde a vinculação de receitas não fosse suficiente para garantir a aplicação de um valor mínimo aluno/ano definido nacionalmente. A tabela 4.1 abaixo mostra o grande volume de recursos mobilizados pelo Fundef, sendo que a grande maioria destes recursos é proveniente da vinculação de receita dos estados e municípios, já que a participação do governo federal no financiamento do fundo foi bastante reduzida¹⁰⁰.

¹⁰⁰ A complementação da União foi bastante residual, tendo em vista o baixo valor mínimo estipulado pelo governo federal a cada ano (VAZQUEZ, 2007). Diante disso, a análise sobre a composição do fundo se concentrará nos recursos oriundos das receitas dos estados e municípios vinculadas ao Fundef. Esta participação da União será aprofundada quando foram analisados os efeitos dos fundos sobre as desigualdades horizontais.

Tabela 4.1 – Recursos Totais do Fundef (em R\$ milhões correntes), por UF e crescimento real no período 1998-2006.

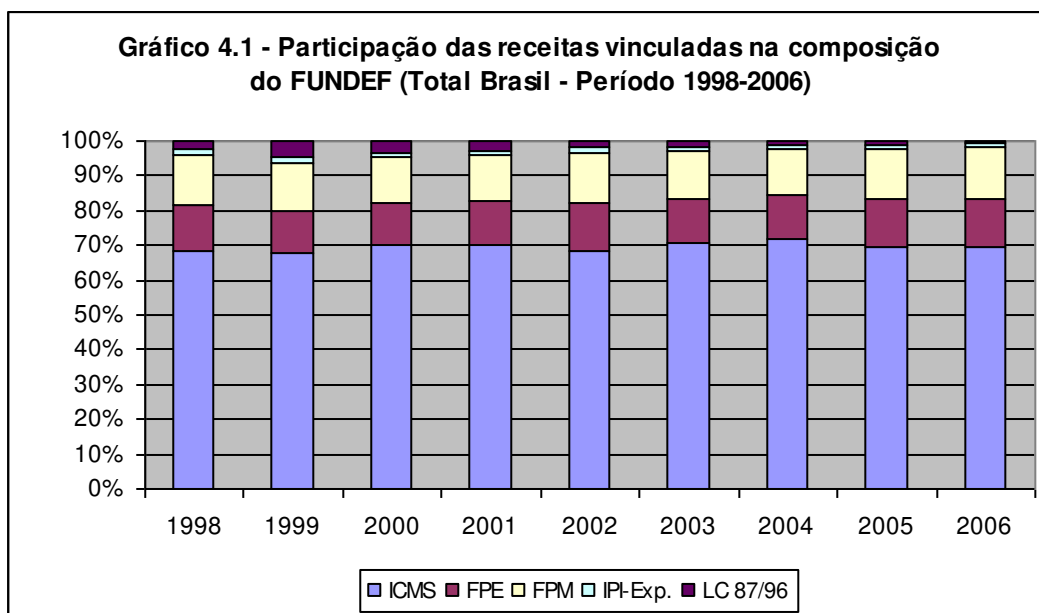
UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Cresc. % (*) (1998-2006)
AC	78,11	84,19	103,03	118,65	151,01	161,77	182,42	229,86	251,67	78,00%
AM	231,07	253,16	309,55	367,57	436,53	479,68	554,61	651,62	729,25	74,36%
AP	74,74	81,93	97,61	115,15	136,51	147,76	165,95	207,48	233,86	72,86%
PA	437,10	473,11	526,49	560,22	645,44	705,79	897,80	1.024,41	1.067,16	34,88%
RO	106,72	122,58	158,92	171,78	215,06	253,76	293,71	355,47	385,41	99,52%
RR	56,21	59,98	81,01	92,69	111,45	117,23	129,66	162,73	183,41	80,27%
TO	123,77	141,68	168,70	201,51	247,12	274,16	302,66	378,35	402,56	79,69%
AL	176,77	192,95	225,55	259,52	312,27	338,18	409,42	467,04	527,20	64,77%
BA	885,80	1.060,14	1.192,47	1.286,29	1.478,84	1.602,16	1.805,81	1.920,70	2.147,69	33,95%
CE	466,26	515,27	561,64	638,45	761,89	814,33	913,15	1.051,44	1.197,14	41,85%
MA	410,60	482,14	516,18	543,84	648,82	716,86	836,59	980,32	1.012,75	36,27%
PB	220,35	249,50	281,79	345,29	394,95	419,10	466,05	567,37	636,76	59,65%
PE	469,84	486,86	550,51	634,94	817,35	875,90	989,49	1.196,33	1.328,52	56,22%
PI	186,70	210,41	244,35	265,21	315,95	327,03	399,84	467,99	510,35	51,02%
RN	188,37	220,19	266,69	294,44	366,64	400,48	455,94	550,56	637,92	87,10%
SE	146,73	163,86	196,49	232,20	278,35	302,65	336,86	409,55	449,69	69,32%
GO	347,17	399,59	481,92	564,86	656,04	765,67	821,52	918,35	1.014,95	61,51%
MS	143,75	201,65	223,94	265,87	299,23	354,23	428,12	500,88	581,81	123,60%
MT	207,81	264,85	317,28	327,98	420,78	504,83	604,47	666,44	691,51	83,84%
DF	162,25	185,48	234,62	267,68	306,71	366,72	431,27	487,46	547,63	86,48%
ES	246,97	296,31	338,42	406,61	491,35	575,25	702,71	864,39	951,38	112,83%
MG	1.228,73	1.425,53	1.655,44	1.925,15	2.069,84	2.292,38	2.679,54	3.187,34	3.489,26	56,89%
RJ	1.069,67	1.191,53	1.355,55	1.549,63	1.730,03	1.998,05	2.360,66	2.465,06	2.703,31	39,62%
SP	3.754,14	4.392,45	5.083,89	5.624,28	6.129,67	6.575,28	7.508,81	8.366,50	9.145,81	34,59%
PR	690,71	802,98	944,84	1.067,90	1.224,81	1.393,44	1.596,01	1.832,61	1.954,77	56,36%
RS	885,83	971,65	1.148,88	1.326,65	1.469,15	1.688,67	1.827,11	2.149,32	2.282,08	42,33%
SC	423,60	488,45	574,24	673,74	778,54	824,59	1.009,57	1.152,93	867,83	13,19%
BR	13.419,76	15.418,42	17.840,00	20.128,11	22.894,31	25.275,96	29.109,74	33.212,50	35.931,68	47,93%

Fonte: STN/ MEC (*) Valores deflacionados pelo INPC/IBGE. Elaboração do autor.

Em valores da época, os recursos totais do Fundef ultrapassaram R\$ 13 bilhões no seu primeiro ano, sendo que em todos os anos foi observado crescimento real dos recursos do fundo, até este alcançar R\$ 35 bilhões em 2006, o que representa um aumento real de quase 50%. Obviamente que os montantes e as expansões observados em cada fundo estadual possuem intensidades distintas, conforme pode ser notado na tabela 4.1. Em uma análise por macro-região, tem-se um maior crescimento na região Centro-oeste (82%), seguido pela região Norte que também cresceu acima da média (62%), já a expansão na região Nordeste foi igual à média nacional (em torno de 50%) e, finalmente, deve-se ressaltar que as duas regiões mais desenvolvidas foram aquelas que tiveram um menor aumento real nos recursos do fundo (43% e 41%, respectivamente, para as regiões Sudeste e Sul).

Apesar da maior expansão observada nos estados das regiões Centro-oeste, Norte e Nordeste, são os estados mais desenvolvidos e com maiores receitas que conseguem mobilizar maior montante de recursos, mas isso não quer dizer que são estes Estados que conseguem um maior valor aluno/ano (percapita), pois isto depende do denominador, ou seja, do número de alunos matriculados no ensino público fundamental em cada UF. Mas, antes de avançar para análise dos valores percapita dos fundos estaduais, é importante analisar a composição dos recursos do Fundef em cada UF, pois o montante e a expansão destes recursos dependem do comportamento das fontes de receitas vinculadas que compõem o fundo.

O gráfico 4.1 mostra a participação de cada uma das fontes de receitas vinculadas ao Fundef nos recursos totais do Fundef (soma dos fundos estaduais), durante seu período de vigência.



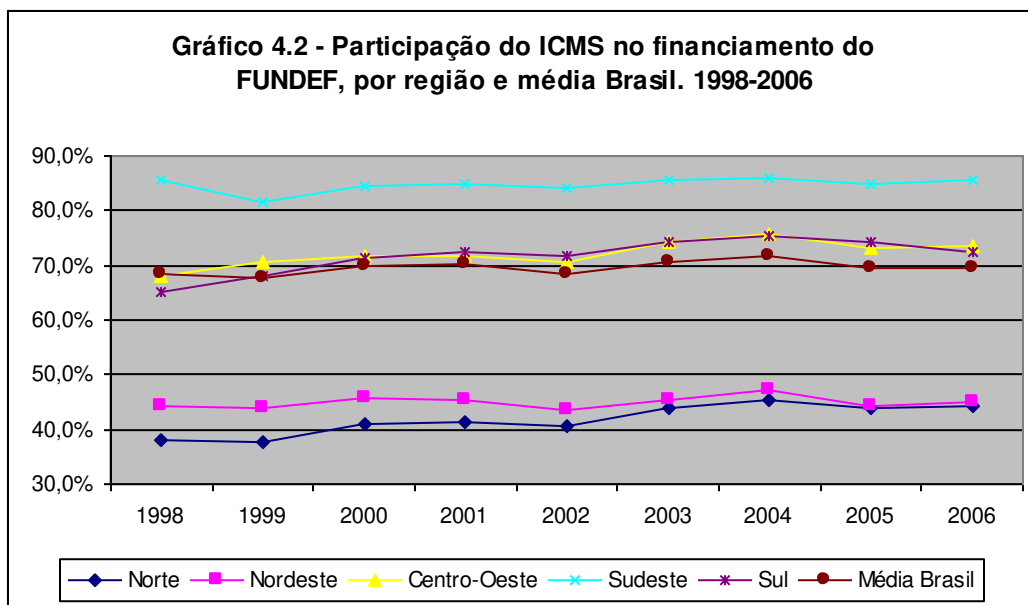
No resultado médio consolidado para o período 1998-2006, nota-se que a principal fonte de recursos do Fundef é o ICMS¹⁰¹, cuja receita vinculada ao Fundef representa cerca de 70% dos recursos totais do fundo. Os Fundos de Participação estadual e municipal (FPE/FPM)¹⁰² compõem mais de um quarto dos recursos do fundo. No conjunto, estas três fontes são responsáveis por mais de 95% do Fundef, sendo que os percentuais acima não diferem muito ao longo do tempo, conforme constatado no gráfico 4.1. Em compensação existem diferenças significativas quando se observa a origem dos recursos do Fundo, por região e unidade federada.

Os gráficos 4.2 e 4.3, a seguir, mostram respectivamente as diferenças nas participações do ICMS e dos recursos vinculados do FPE e FPM na composição dos recursos do Fundef nas cinco macrorregiões geográficas brasileiras em relação à média brasileira. Observe-se que no gráfico 4.2, referente ao ICMS, a região Sudeste aparece bem acima da média nacional, enquanto que as trajetórias das regiões Sul e Centro-oeste estão

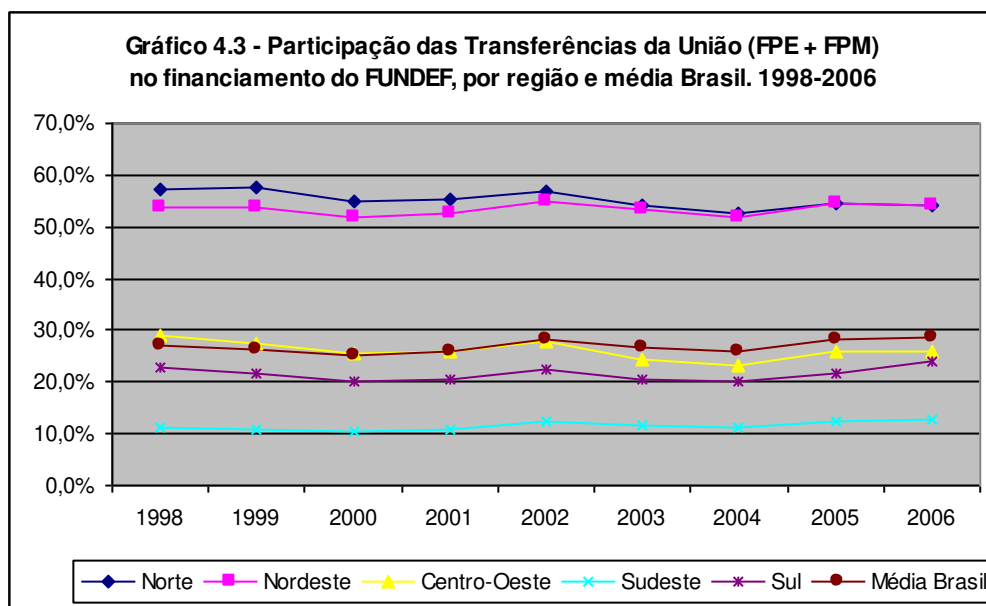
¹⁰¹ O ICMS é um imposto de competência tributária estadual que incide à saída da mercadoria (origem), por ocasião da primeira operação de venda de uma mercadoria, sendo que nas etapas subsequentes da circulação desta mercadoria, este tributo incide sobre o valor adicionado em relação à operação anterior. A cota-parte municipal corresponde a 25% da arrecadação e é efetuada segundo o critério de devolução tributária, ou seja, faz retornar ao município a parcela do tributo originária no seu território.

¹⁰² Estes fundos são transferências compensatórias da União em favor das esferas subnacionais, sendo composta por recursos do IR e do IPI na proporção de 21,5%, ao FPE e 22,5% ao FPM, a partir de critérios redistributivos, definidos no art. 161 da C.F.

bem próximas a esta média e, bem abaixo dela, estão as regiões Norte e Nordeste. Estas posições se invertem no gráfico 4.3, o qual mostra a proporção de recursos do Fundef provenientes dos repasses federais FPE e FPM.



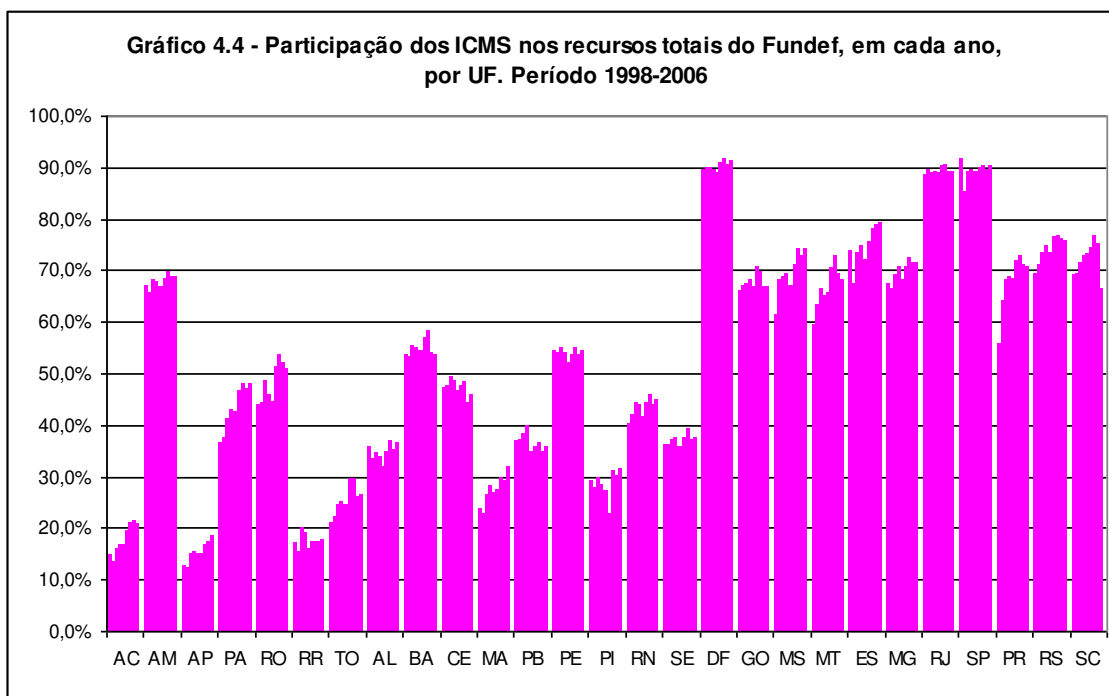
Fonte: Balanços Estaduais/STN



Fonte: Balanços Estaduais/STN

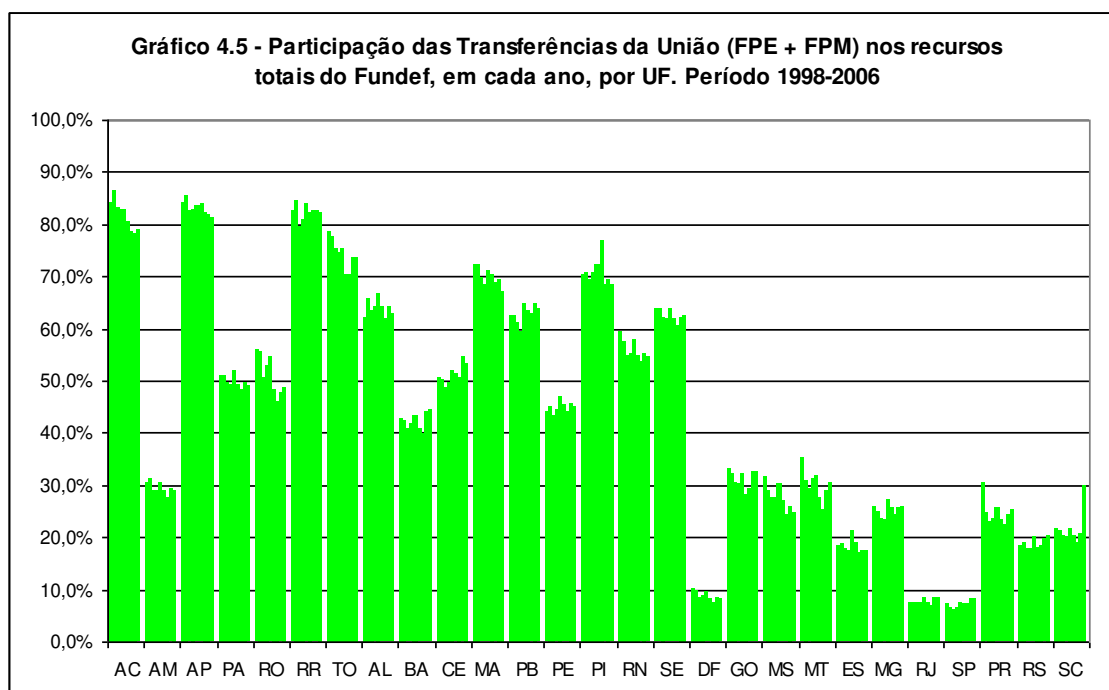
Entretanto, as diferenças no plano nacional em relação às participações destes tributos na composição dos fundos estaduais podem ser mais bem observadas quando os dados estão desagregados por UF. Os gráficos 4.4 e 4.5 mostram, respectivamente, as participações do ICMS e dos FPE/ FPM na composição de cada fundo estadual. Porém, o volume de informações precisa ser sintetizado e, portanto, optou-se por concatenar todos os anos de funcionamento do fundo em uma grande coluna e, assim, os “dentes” destas colunas representam pequenas alterações nos percentuais de ano para ano.

Na construção dos gráficos abaixo, ordenou-se as UFs por região na seguinte ordem (da esquerda para a direita): estados do norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul. Dessa forma, observe-se no gráfico 4.4 que todos os estados representados pelas colunas mais à direita do gráfico (pertencentes às regiões centro-oeste, sudeste e sul) possuem mais de 60% dos recursos de seus fundos originários do ICMS em todos os anos de vigência do Fundef, com exceção dos estados do Mato-Grosso e do Paraná no primeiro ano de funcionamento do fundo. Nas demais regiões, apenas os estados do Amazonas, Rondônia, Bahia e Pernambuco tiveram a maioria dos recursos do Fundef oriundo do ICMS, sendo que apenas o primeiro possui níveis semelhantes aos estados do sul e sudeste.



Fonte: Balanços Estaduais/STN

No gráfico 4.5, as maiores participações estão nos estados das regiões Norte e Nordeste (nas colunas mais à esquerda), com as ressalvas já feitas acima. Nota-se que nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, os recursos oriundos das transferências constitucionais da União (FPE/ FPM) representam menos de 10% da receita total dos fundos estaduais.

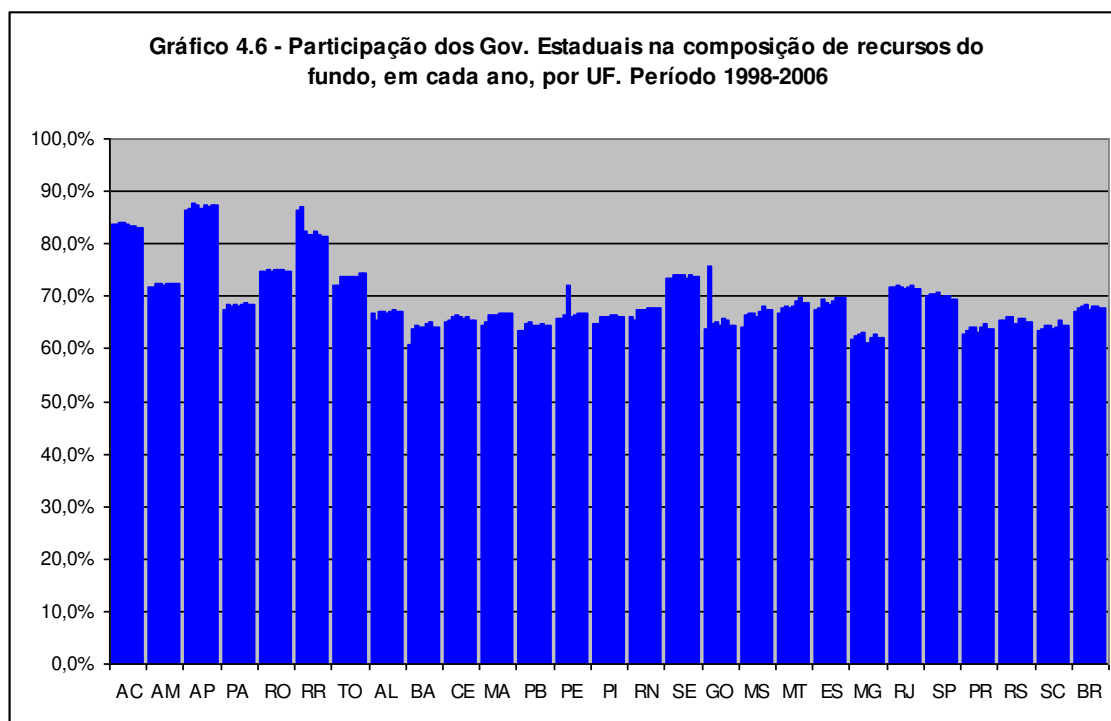


Fonte: Balanços Estaduais/STN

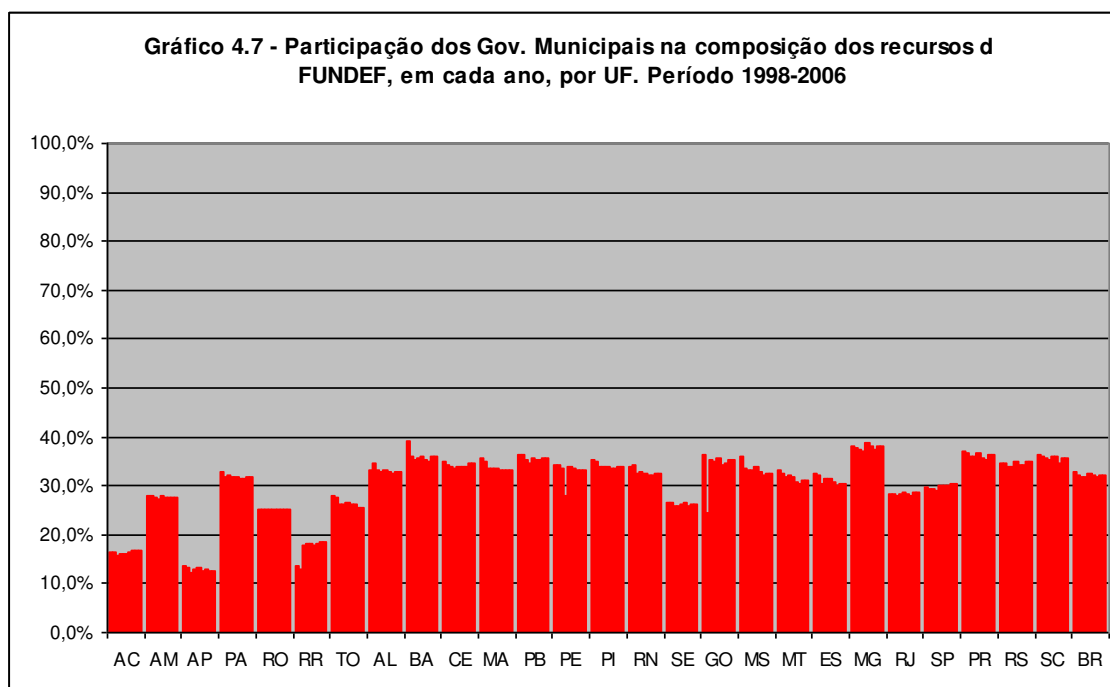
É importante destacar que estas participações das fontes de receita vinculadas ao Fundef são explicadas pelo comportamento destas em cada estado da federação, isto significa que as maiores participações do ICMS nos fundos estaduais das regiões Sul e Sudeste ocorrem em função da concentração da arrecadação deste tributo nestes estados, devido ao valor adicionado originado em seus territórios. Em contrapartida, as transferências da União via FPE/ FPM têm critérios redistributivos e privilegiam regiões com menor renda percapita (em especial, o FPE) e municípios de menor porte (o destaque aqui é para o FPM), conforme Prado (2001; 2003). É importante ressaltar mais uma vez que o Fundef não promove alterações na base fiscal relacionada ao programa, como também não prevê uma redistribuição dos recursos vinculados ao fundo entre os estados e distrito federal. Portanto, a avaliação do comportamento de cada fonte das receitas do fundo é

importante para compreender as origens da desigualdade existente no financiamento do ensino fundamental no plano nacional.

Cabe ainda analisar a composição do Fundef, segundo a contribuição de cada nível de governo para a formação do fundo. Os gráficos 4.6 e 4.7 mostram, respectivamente, as participações dos governos estaduais e municipais na composição dos recursos do Fundef em cada UF (exceto no DF, onde não há municípios) no seu período de vigência.



Fonte: Balanços Estaduais/STN



Fonte: Balanços Estaduais/STN

A construção destes gráficos seguiu o mesmo modelo dos gráficos anteriores: com as UF's dispostas em ordem de localização geográfica (por região) e com os dados de cada exercício concatenados na mesma coluna para cada um dos estados. É evidente que esta participação depende das fontes de recursos vinculadas, segundo a definição da competência financeira dos mesmos (recursos disponíveis a cada esfera, após as transferências). Por isso, espera-se que a participação dos governos estaduais seja maior nos estados da Região Norte - onde o FPE possui uma elevada participação, em torno de 70% nos Estados do Acre, Amapá e Roraima – e nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, onde a arrecadação estadual do ICMS é bastante alta. Por outro lado, a maior participação municipal no financiamento do Fundef é observada em Minas Gerais, estado com maior número de municípios e que recebe a segunda maior fatia do FPM, pouco atrás de São Paulo.

A contribuição de cada nível de governo para a formação do fundo corresponde a uma parte do cálculo que determinará o saldo de cada governo estadual ou municipal em relação ao Fundef. Como a contribuição é vinculada, compulsória e formada por transferências constitucionais destinadas aos municípios, estes não possuem gerência sobre a sua contribuição. Contudo, os governantes municipais podem decidir aumentar a oferta de

matrículas na sua rede de ensino fundamental e, com isso, ampliar os repasses provenientes do fundo.

Mas, antes de analisar esta outra parte do cálculo (repasse do fundo), é importante verificar, na sequência, as mudanças promovidas com a introdução do novo fundo, o Fundeb¹⁰³, no financiamento da educação básica. Segundo o Manual de Orientação do Fundeb (MEC, 2007), a implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, com previsão de ser concluída em 2009, quando a cobertura abrangerá todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o patamar de 20% de contribuição.

O novo fundo expandiu o percentual vinculado dos tributos que já formavam o Fundef e acrescentou outras três fontes: o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e a Cota-parte municipal do Imposto Territorial Rural – ITR (igual a 50%). Além disso, foi prevista uma maior participação da complementação da União no financiamento do fundo, que será igual a 10% dos recursos totais a partir de 2010. A tabela 4.2 mostra os recursos totais do Fundeb e o crescimento real anual nos três primeiros anos de funcionamento (2007 a 2009), por UF¹⁰⁴.

¹⁰³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo de natureza contábil que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória nº 339/2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007.

¹⁰⁴ Exceto o DF, pois a apuração dos recursos totais do fundo só pode ser feita após a divulgação do balanço estadual, só disponível para o ano de 2007.

Tabela 4.2 – Recursos Totais do Fundeb por UF (em R\$ mil correntes) e crescimento real no período 2007-2009

UF	2007	2008	2009	Tx de Cresc. Real (*) (2007-2009)
AC	321.030,42	426.469,62	517.463,30	49,0%
AL	745.300,74	983.325,88	1.252.385,10	55,3%
AM	917.862,31	1.253.356,41	1.554.627,90	56,5%
AP	297.654,46	399.268,68	442.360,70	37,3%
BA	3.148.948,94	4.242.361,54	5.540.685,50	62,6%
CE	1.764.197,50	2.411.909,08	3.110.432,50	62,9%
DF	665.895,65	875.425,45	1.104.576,20	53,3%
ES	1.273.017,62	1.685.432,44	2.072.662,80	50,5%
GO	1.362.884,48	1.805.309,87	2.171.035,10	47,2%
MA	1.650.262,00	2.246.943,98	2.968.250,20	66,2%
MG	4.605.360,91	6.257.040,84	7.939.540,70	59,3%
MS	775.160,71	1.040.913,77	1.370.514,70	63,4%
MT	872.210,93	1.180.851,25	1.570.124,80	66,4%
PA	1.769.220,62	2.490.035,71	3.201.417,60	67,2%
PB	813.791,56	1.077.875,06	1.384.164,40	57,2%
PE	1.706.451,82	2.359.337,95	3.109.879,10	68,4%
PI	730.043,53	989.654,58	1.313.974,70	66,3%
PR	2.484.482,52	3.302.234,72	4.076.117,60	51,6%
RJ	3.049.842,82	3.997.290,01	4.854.998,60	47,1%
RN	835.984,98	1.016.067,76	1.246.571,30	37,8%
RO	484.367,13	640.497,63	781.550,40	49,1%
RR	245.040,51	301.811,95	377.370,40	42,3%
RS	2.802.922,60	3.798.271,88	4.623.492,80	52,4%
SC	1.570.868,23	2.056.192,12	2.550.636,20	50,1%
SE	566.654,31	747.485,05	896.751,10	46,3%
SP	12.255.610,35	16.623.890,02	21.078.493,60	59,0%
TO	516.125,07	686.968,96	831.698,40	48,9%
BR	48.231.192,72	64.896.222,19	81.941.775,70	57,0%

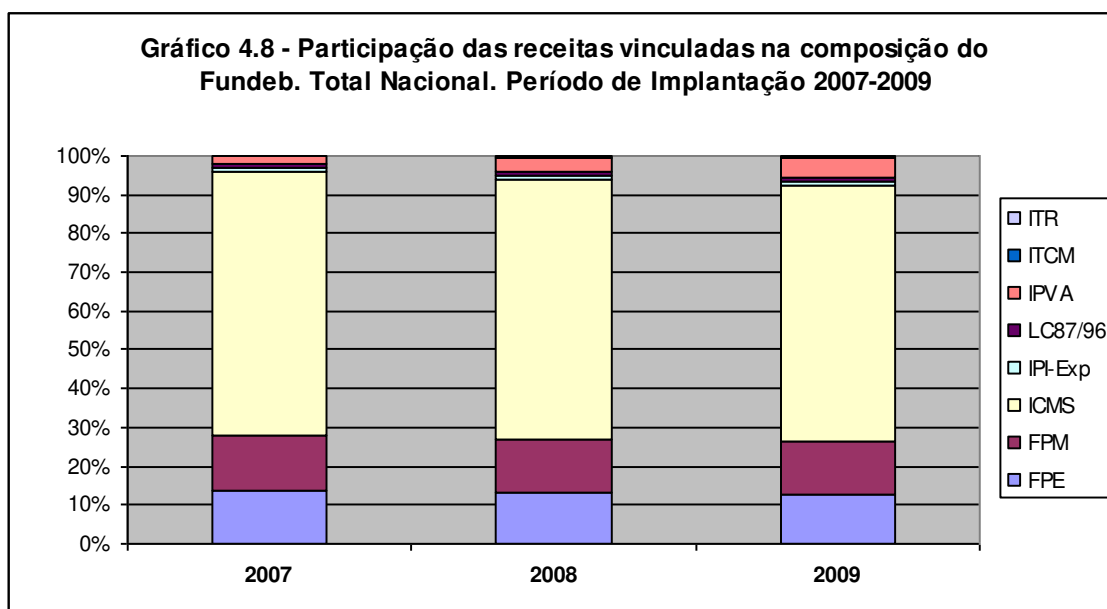
Fonte: Exercício 2009 - Portaria Interministerial nº 221 de 10 de março de 2009 (estimativa); Exercício 2008 - Portaria/MEC nº 386, de 17 de abril de 2009 (valores efetivos); Portaria/ MEC nº 1.462, de 1º de dezembro de 2008. (*) Valores deflacionados pelo INPC/IBGE. Elaboração do autor.

O Fundeb mobilizou um volume de recursos bem superior ao fundo anterior, a fim de fazer frente à nova demanda nas demais etapas da educação básica. Na tabela 4.2 também ficam evidentes as diferentes capacidades dos fundos estaduais de mobilização de recursos, uma vez que as receitas totais do Fundeb dependem do desempenho das fontes de receitas vinculadas a ele em cada UF.

A forte expansão dos recursos totais do Fundeb se deve principalmente ao aumento do percentual vinculado das receitas estaduais e municipais. Conforme previsto no processo de implantação do novo fundo, os percentuais vinculados dos tributos que já compunham o

fundo anterior aumentariam de 15% para 16,66% no primeiro ano de funcionamento (2007), passando para 18,33% no segundo ano do novo fundo (2008) e, finalmente, alcançando 20% em 2009. A incorporação das novas fontes também ocorreu gradualmente, com a vinculação de 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009.

O gráfico 4.8 abaixo mostra a composição dos recursos do Fundeb nos anos da sua implantação, considerando os valores totais agregados dos 27 fundos estaduais. Nota-se que as novas fontes representam menos de 10% dos recursos totais do Fundeb em 2009, quando seu processo de implementação já está concluído. Em contraposição, os três principais tributos vinculados continuam sendo o ICMS e os dois fundos de participação (FPE e FPM).

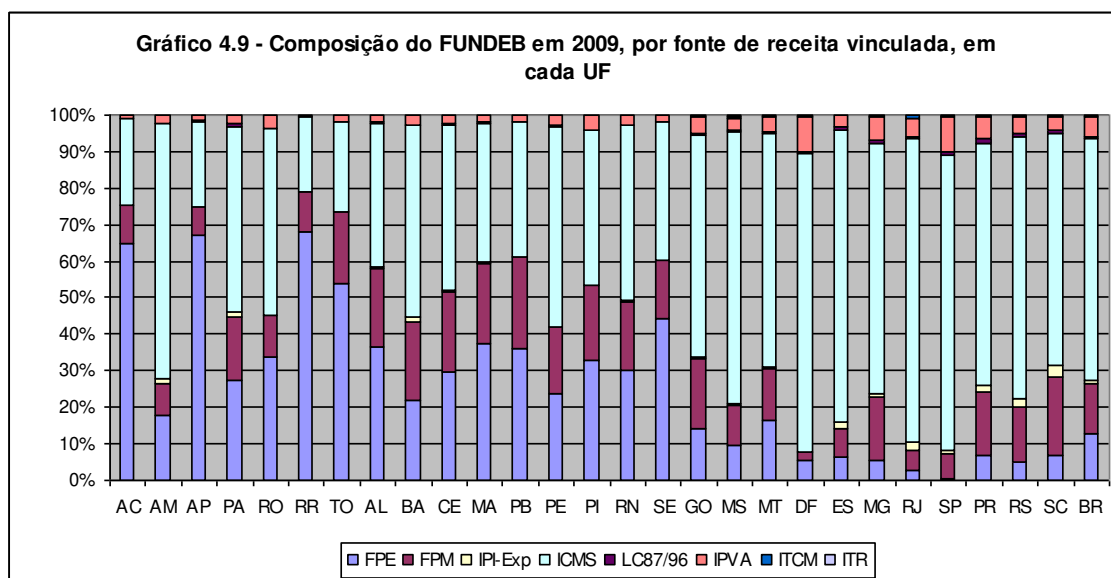


Fonte: STN/ FNDE (Dados de 2007). Estimativas do Autor (para 2008 e 2009).

Portanto, o aumento de recursos ao novo fundo virá, principalmente, do aumento da vinculação – de 15% para 20%, gradualmente – dos tributos já vinculados ao fundo anterior (em especial, do ICMS, FPE e FPM). Tomando como ponto de partida a vinculação vigente do Fundef, o acréscimo de recursos ao novo fundo é de 13,6% em 2007, 27,5% em 2008 e 41,5% em 2009. Nota-se também que a participação das novas receitas vinculadas é crescente até 2009, quando elas atingem pouco mais de 5% dos recursos totais do Fundeb, considerando os valores consolidados dos 27 fundos estaduais (total nacional). A partir de

2009, quando o processo de implantação do novo fundo é finalizado, estes percentuais tendem a se estabilizar, dependendo apenas da expansão da arrecadação das fontes vinculadas nos anos seguintes.

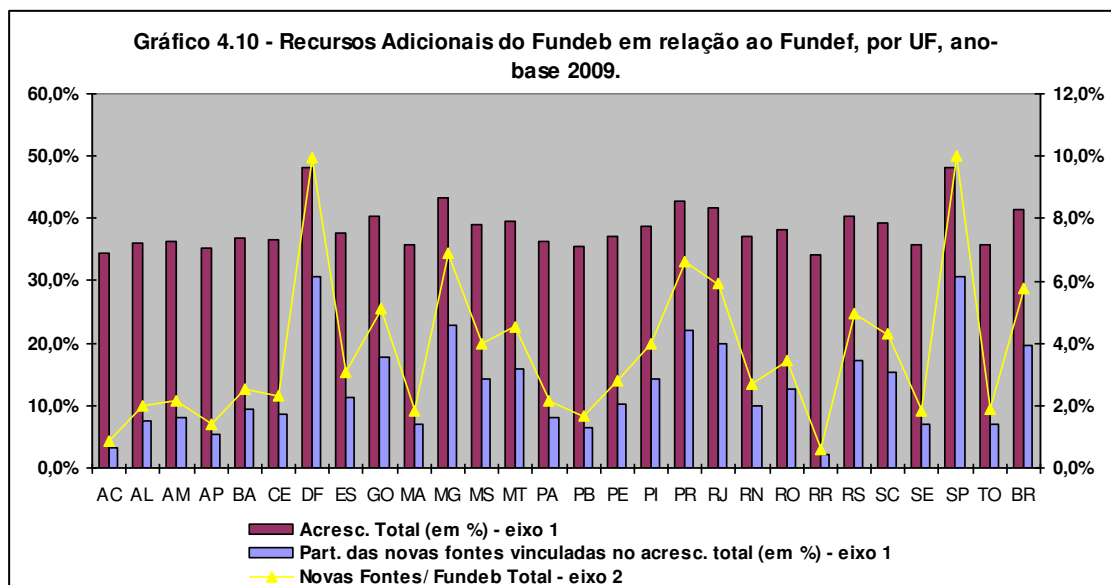
Quando a análise é desagregada por estado e região, o gráfico 4.9 mostra algumas diferenças significativas na composição dos recursos do Fundeb em cada um dos 27 fundos estaduais, tendo como ano-base 2009, quando já é possível ter uma noção mais completa da capacidade do Fundeb de mobilização de recursos. É possível constatar uma maior participação das novas fontes de receitas nos estados mais desenvolvidos da federação, como em São Paulo e no Distrito Federal, especialmente em função do peso do IPVA¹⁰⁵, que atinge cerca de 10% dos recursos totais do Fundeb nestas UFs. Na outra ponta, estão os Estados do Acre e Roraima, onde a participação das novas fontes representa menos de 1% dos recursos que compõem estes fundos estaduais (gráfico 4.10).



Novamente, as diferenças por UF quanto à ampliação dos recursos com a introdução do Fundeb devem ser destacadas, através do gráfico 4.10 é possível notar uma

¹⁰⁵ Este tributo incide sobre a propriedade de veículos automotores (carros, motocicletas, caminhões, ônibus, etc.), é de competência tributária estadual, mas sua arrecadação é repartida com os municípios (cota-parte municipal - 50%), segundo critério de devolução tributária.

fortíssima correlação¹⁰⁶ entre três indicadores construídos: o primeiro mostra o acréscimo de recursos do Fundeb em relação ao Fundef, calculado pela diferença (em %) entre a estimativa de recursos do novo fundo em relação com uma simulação dos valores que seriam arrecadados pelo Fundef (15%), caso este estivesse em vigor em 2009; o segundo indicador corresponde à participação (em %) dos recursos provenientes das novas receitas vinculadas (IPVA, ITCM e ITR – cota municipal) no total de recursos adicionais em 2009 e; o terceiro indicador é igual à razão entre os valores obtidos com estas novas fontes e os recursos totais que compõem cada fundo estadual (em %), tendo também como ano-referência o exercício de 2009.



Fonte: STN/ FNDE (Dados de 2007). Estimativas do Autor (para 2008 e 2009).

No total nacional, o incremento de recursos com o Fundeb é 40% superior à capacidade de mobilização de recursos do fundo anterior (indicador 1), sendo que as novas fontes correspondem a cerca de 20% destes recursos adicionais (indicador 2) ou pouco mais de 5% dos recursos totais do novo fundo (indicador 3). No Distrito Federal e em São Paulo, estes valores superam bastante a média nacional: os recursos adicionais quase chegam a 50%, a participação das novas fontes representam cerca de 30% do incremento de recursos ou quase 10% dos recursos totais que compõem o fundo nestas UFs. Já em Roraima, os

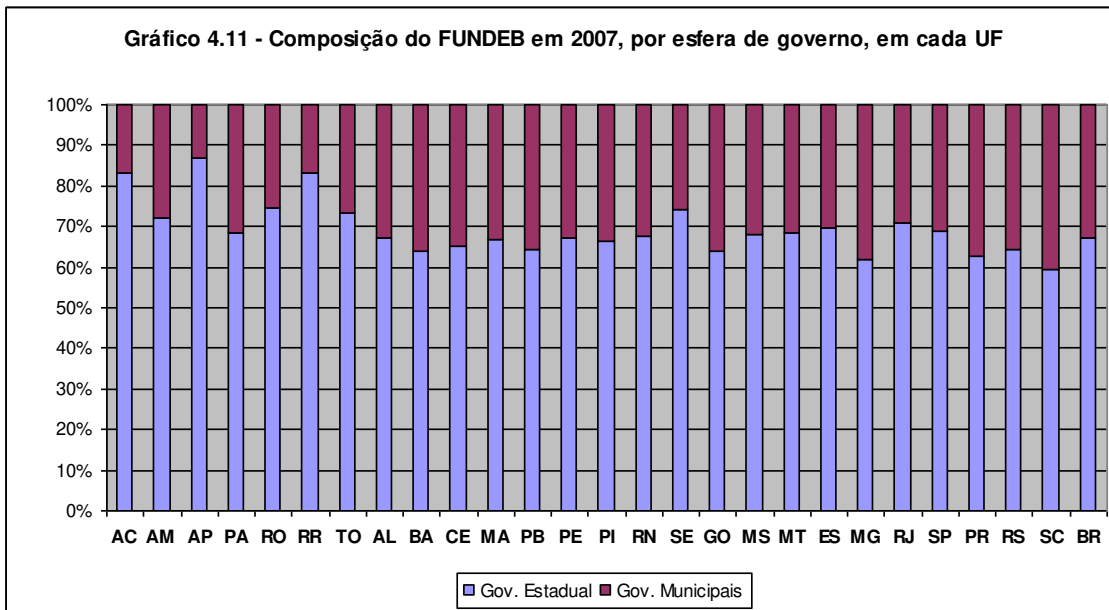
¹⁰⁶ O coeficiente de Pearson (r) foi calculado aos pares (sempre entre dois indicadores) e os resultados obtidos foram superiores a 0,99 nos três casos.

valores encontrados nos três indicadores acima são, respectivamente, de 34%, 2% e 0,6%, considerando que o aumento do percentual vinculado das receitas já vinculadas ao Fundef já garante um acréscimo de um terço, o efeito dos novos tributos vinculados foi praticamente nulo neste estado¹⁰⁷.

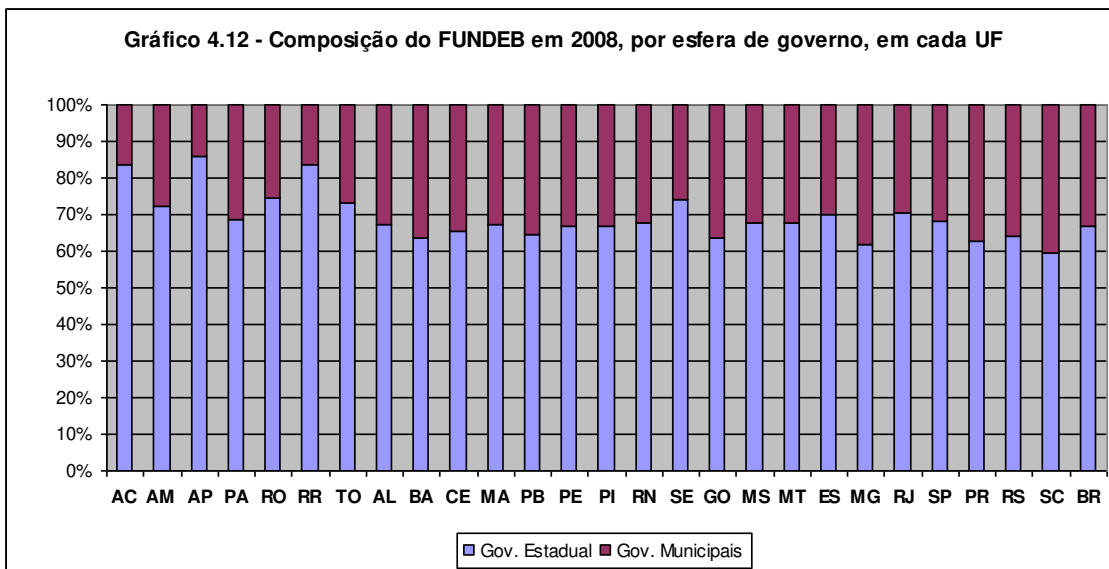
Em relação à participação das esferas de governo no financiamento do novo fundo, não houve grandes alterações, já que os novos tributos em geral não muito expressivos no total de recursos do Fundeb e, além disso, o IPVA, que é o maior dos novos tributos vinculados, tem sua competência financeira dividida entre estados e municípios. Mesmo durante a fase de implementação do novo fundo não houve alterações, sendo que em relação ao total consolidado nacional, dois terços dos recursos são provenientes dos governos estaduais e um terço dos governos municipais, percentuais semelhantes ao Fundef (gráficos 4.6 e 4.7).

Os gráficos 4.11 a 4.13 mostram as participações dos governos estaduais e municipais na formação de recursos do Fundeb, a partir da vinculação de suas receitas, nos três primeiros anos de funcionamento do novo fundo, com os dados desagregados por UF (exceto DF).

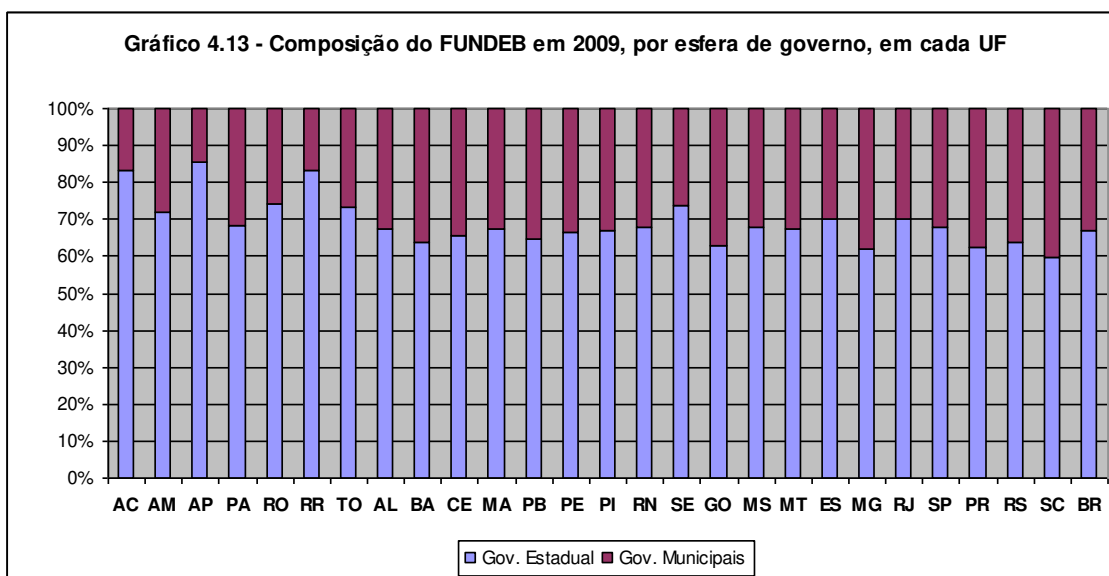
¹⁰⁷ A questão que surge é: os recursos adicionais mobilizados pelo Fundeb dão conta da expansão da sua cobertura para toda a educação básica? Tendo em vista que os recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental foram preservados, pois os valores aluno/ano do último ano do Fundef, devidamente corrigidos, devem ser observados pelo Fundeb como um patamar mínimo a ser destinado ao ensino fundamental (art.32, § 2º, da Lei 11.494/2007), os recursos que sobram para o financiamento dos demais níveis de ensino são suficientes para fazer frente à pressão pela expansão das matrículas na educação infantil e, especialmente, no ensino médio, além da necessária elevação da qualidade do ensino? O aprofundamento nesta questão exige um estudo específico e, portanto, está fora do escopo de análise desta tese, a qual pretende apenas verificar se o Fundeb, assim como o Fundef, fornece incentivos à expansão da oferta dada as novas regras estabelecidas no financiamento da educação.



Fonte: STN/ FNDE



Fonte: Dados estimados pelo autor, a partir dos valores observados em 2007.



Fonte: Dados estimados pelo autor, a partir dos valores observados em 2007.

Claro que poderão ocorrer alterações marginais nas participações das esferas de governo na composição dos fundos, especialmente, em função do comportamento das fontes de receita vinculadas ao Fundeb. Por exemplo, caso a arrecadação do ICMS de determinado estado tenha uma forte expansão, isto tende a aumentar a participação dos governos estaduais no financiamento do fundo, a mesma coisa vale para o crescimento dos repasses federais via fundos de participação (FPE/ FPM). No entanto, é razoável supor certa estabilidade na participação das esferas no financiamento do fundo.

Mas se, de um lado, os governos têm pouca gestão sobre a sua contribuição ao fundo, a qual depende exclusivamente do desempenho das receitas vinculadas que, no caso dos municípios são apenas transferências constitucionais; do outro lado, podem ocorrer mudanças significativas nos recursos apropriados por cada esfera em relação ao Fundeb, a partir da decisão dos governantes em ampliar a oferta de ensino, já que a expansão das receitas recebidas do fundo depende do aumento das matrículas nas etapas da educação básica de competência de cada esfera de governo. Tais movimentos implicarão em uma redistribuição de recursos, tal como ocorreu durante o funcionamento do Fundef. Dessa forma, o próximo passo é analisar as regras para os repasses do fundo e os efeitos redistributivos deste mecanismo de financiamento da educação.

4.2. Os repasses do fundo e a redistribuição dos recursos entre as esferas de governo: o “perde e ganha” em função das novas regras

A criação de um fundo foi, sem dúvida, uma estratégia de cativar recursos para o financiamento da educação – em primeiro lugar, exclusivamente ao ensino fundamental – que entrou como prioridade na agenda do governo federal, mas que devido às restrições fiscais ao orçamento federal e ao histórico de oferta descentralizada desta política só pôde ser garantido por meio da vinculação de receitas dos governos subnacionais. Segundo Castro (1998), esta estratégia revela “desconfianças e preocupações dessas forças com respeito ao efetivo cumprimento das disposições constitucionais pelos representantes das instâncias governamentais estaduais e municipais (...); *pois, através deste fundo, se pretende coibir os gestores do sistema a realizarem gastos de forma a atender apenas a seus interesses particularistas, ou realizar despesas em outros níveis de ensino, desviando, assim, a direção dos gastos e o foco dos problemas*” (p. 8, *grifo meu*).

Após garantir a formação de um bloco de recursos, o segundo passo era obter a cooperação dos governos subnacionais para ampliar a oferta desta política, já que a sua execução já era totalmente descentralizada e o financiamento era realizado predominantemente pelos governos estaduais e municipais. Portanto, era necessário fornecer incentivos aos governantes locais para que atuem a favor da ampliação das redes estaduais e municipais de ensino, a fim de atingir a universalização do ensino fundamental e, em um segundo momento, com a criação do Fundeb se espera uma ampliação da oferta das demais etapas da educação básica.

Segundo Arretche (2000), a ampliação da oferta descentralizada das políticas sociais possui como pré-requisito a superação de eventuais resistências de ordem estrutural ou política, o que exige estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis de governo envolvidos. Neste sentido, a autora destaca a importância das variáveis institucionais – tais como, os desenhos dos programas, os mecanismos operacionais, o legado das políticas anteriores, as disposições constitucionais, as regras do programa de descentralização, o modo efetivo de implementação e a ação dos atores envolvidos – que devem ser observadas para a formulação de uma estratégia de negociação e/ou de articulação entre as três esferas de governo, a fim de obter a cooperação dos governos locais na execução das políticas, sob diretrizes definidas centralmente.

Além da ampliação da oferta, a criação dos fundos também tem como objetivo reduzir as desigualdades nos recursos disponíveis a cada esfera de governo para o financiamento da educação. Segundo Vazquez (2003), estes desequilíbrios ocorriam porque “não havia relação entre os recursos destinados à educação e a oferta de ensino em cada esfera de governo” (p. 41), isto é, as redes municipais eram financiadas pela arrecadação fiscal de cada município, independentemente do tamanho das redes municipais de ensino fundamental e a mesma situação também ocorria nos estados. Segundo os dados do autor, a região Nordeste possuía uma rede de ensino fundamental bastante municipalizada em 1996, responsável por 54% da oferta do ensino fundamental, antes mesmo da elaboração da legislação de 1996; em contrapartida, no estado de São Paulo, 88% das matrículas do ensino fundamental pertenciam à rede estadual de ensino fundamental no Estado de São Paulo.

As razões para estas disparidades são de cunho histórico, político e econômico, cristalizando as desigualdades entre as regiões geográficas brasileiras que influenciaram no processo histórico da descentralização da política educacional (OLIVEIRA, 1999). Segundo Aleraro (1999), os Estados da Região Nordeste, por serem mais pobres e dependentes das transferências da União, concordavam mais facilmente com as diretrizes do governo federal “na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios” (p.65).

Independentemente das diferenças entre as participações das redes estaduais e municipais na oferta deste nível de ensino em cada UF, o fato é que como o financiamento da educação era regulado pela vinculação mínima obrigatória de 25% de impostos e transferências, nos municípios pobres da Região Nordeste, responsáveis pela oferta do ensino fundamental, os recursos vinculados eram insuficientes para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino; já nos municípios ricos da Região Sudeste, parte significativa dos recursos vinculados à educação eram aplicados em outros níveis de ensino, principalmente, na educação infantil, pois esses municípios não eram responsáveis pela oferta de ensino fundamental. Já as redes estaduais, responsáveis pela oferta do ensino obrigatório, aplicavam um gasto médio por aluno/ano bem inferior ao valor aplicado pelos municípios, os quais possuem poucos alunos matriculados nas suas redes de ensino. Em suma, o valor aluno/ano aplicado dependia da capacidade fiscal da instância de governo à

qual estava administrativamente relacionada, causando enormes diferenças no plano nacional e entre as redes estaduais e municipais de ensino dentro de cada UF (VAZQUEZ, 2003, p. 43-4).

Diante deste quadro, os principais objetivos do Fundef eram: 1) garantir a ampliação e a efetiva aplicação dos recursos ao financiamento do ensino fundamental; 2) universalizar a oferta deste nível e; 3) promover uma política nacional de equidade (BRASIL/ MEC, 1999). Diante destes objetivos, o novo mecanismo de financiamento precisaria, além de cativar recursos, ser capaz de orientar os esforços dos governos locais para a ampliação da oferta descentralizada e redistribuir os recursos já existentes, a fim de corrigir as desigualdades no financiamento do ensino fundamental, já que o aporte de recursos novos provenientes da União foi bastante reduzido.

De um lado, a composição do fundo se deu pela subvinculação de receitas disponíveis aos governos estaduais e municipais e, em seguida, buscou-se definir uma nova regra para a redistribuição de recursos para estimular a ampliação da oferta e, ao mesmo tempo, estabelecer uma política de correção das desigualdades horizontais. A introdução de um critério educacional para orientar a redistribuição dos recursos provocou os seguintes efeitos: 1-) as redes estaduais e municipais de ensino passaram a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula (MEC, 1999); 2-) ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional (o número de alunos), o novo fundo equalizou o valor aluno/ano aplicado no âmbito da unidade da Federação (NEGRI, 1997); 3-) já as desigualdades no plano nacional passam a ser combatidas pela participação da União no financiamento do fundo, a fim de garantir a aplicação de um valor mínimo nacional (VAZQUEZ, 2007).

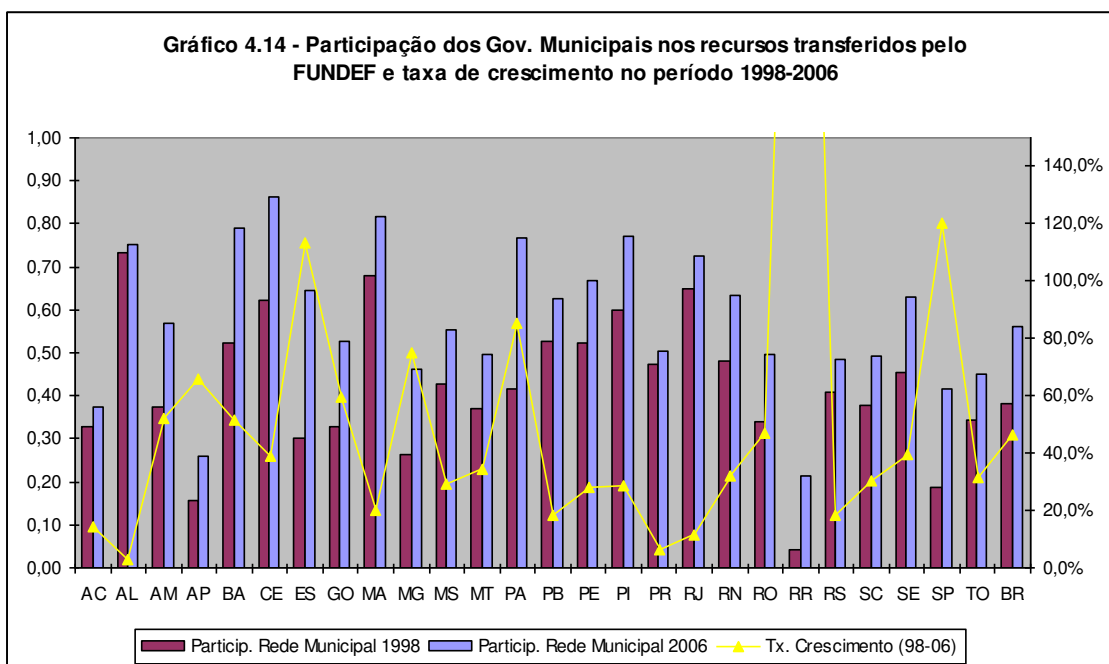
Quanto aos impactos fiscais do Fundef, a redistribuição dos recursos do fundo produziu ônus e bônus para estados e municípios; pois para alguns, o fundo resultou em aumento de recursos; enquanto que para outros, houve perda de receitas (CASTRO, 1998). Na situação anterior ao fundo, os municípios tinham que financiar a oferta do ensino fundamental com recursos próprios, não havia garantia de recursos adicionais para que os municípios assumissem as matrículas deste nível de ensino (VAZQUEZ, 2003).

Após a introdução do FUNDEF, além da transferência de recursos adicionais em proporção à abertura de novas vagas no ensino fundamental, os governos que não possuíam ou que tinham poucas matrículas neste nível de ensino eram obrigados a contribuir com o fundo, mas não recebiam repasses do fundo ou recebiam um montante inferior à sua contribuição. Neste sentido, os fundos multigovernamentais avançam em adequar recursos à oferta, o que pode não ser garantido apenas com a vinculação de receitas para determinada área.

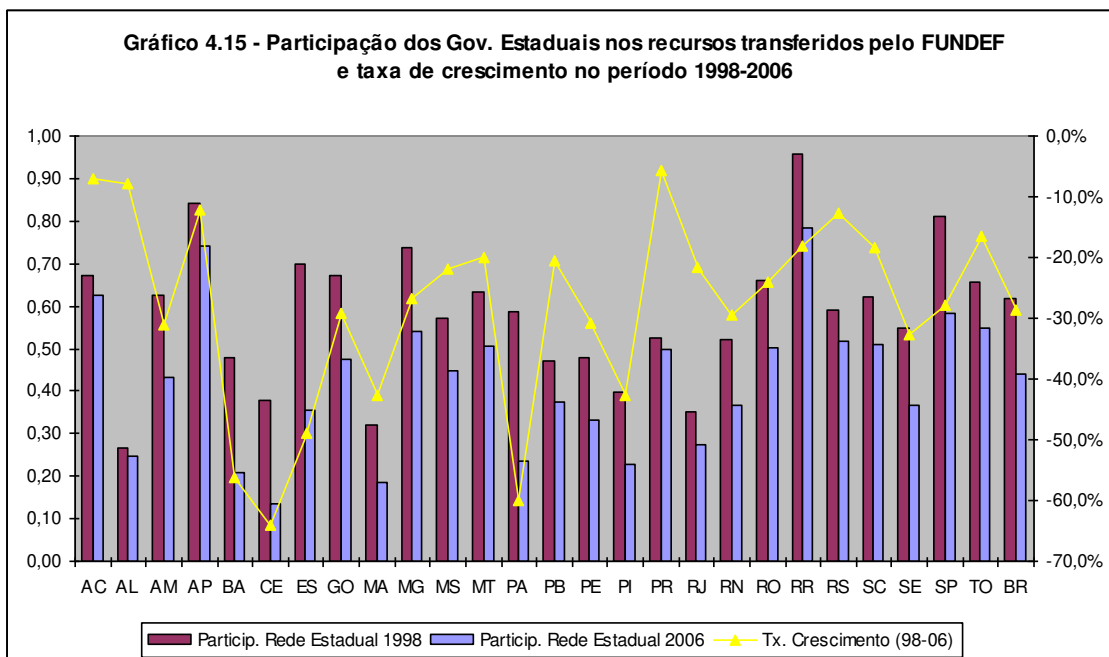
Os municípios na situação acima são “perdedores” de receitas em relação ao FUNDEF, do outro lado, os municípios “ganhadores” de recursos são aqueles que possuem matrículas na rede municipal de ensino fundamental e cuja contribuição é inferior à receita originária do fundo. Ao disponibilizar receitas em proporção à oferta, a redistribuição dos recursos do FUNDEF introduz um novo debate no financiamento do ensino fundamental decorrente do “perde e ganha” de receita fiscal em relação ao fundo.

A única maneira dos governos locais retirarem recursos do fundo é através da oferta do ensino fundamental, já que estas esferas não possuem controle sobre sua contribuição ao fundo, que é obrigatória constitucionalmente. Dessa forma, estão colocados os incentivos à ampliação da oferta, resta saber se este estímulo surtiu efeito e quais os impactos provocados no financiamento e na gestão do ensino fundamental.

Um primeiro impacto foi uma forte transferência de recursos para os municípios, desde a introdução do Fundef e que se ampliou durante os oito anos de funcionamento do fundo. Os gráficos 4.14 e 4.15 mostram, respectivamente, o aumento da participação dos governos municipais nos repasses do fundo e a redução observada em relação aos governos estaduais entre 1998 e 2006, respectivamente, o primeiro e último anos de funcionamento do Fundef. Os cálculos foram efetuados a partir da evolução dos coeficientes de distribuição de recursos do Fundef, que considera a participação de cada esfera de governo no total de matrículas (estado e municipal) dentro de cada UF, bem como já estão incluídos nestes coeficientes a diferenciação dos valores aluno/ano repassados, segundo o nível e a modalidade de ensino. Em suma, estes coeficientes correspondem à participação de cada esfera nos repasses totais de cada fundo estadual.



Fonte: MEC. Elaboração do autor. Obs.1: Para melhorara visualização do gráfico, optou-se por limitar a escala do segundo eixo e, por isso, a taxa de crescimento dos repasses aos municípios de Roraima, que foi de 425% (saltando de 4% para 21%), não aparece no gráfico. Obs.2: Esta análise não faz sentido no DF, pois não existe o nível municipal.



Fonte: MEC. Elaboração do autor.

Embora em intensidades distintas, nota-se que em todos os estados, sem exceção, houve uma ampliação da participação dos municípios nos repasses do fundo, enquanto que

a participação estadual cai em todas as UFs. No total nacional consolidado, estes valores são de 46% e -29%, respectivamente. Alguns casos merecem destaque como a expansão da expansão da rede municipal em Roraima, a qual era bastante pequena (a menor da federação) no início do Fundef, o que implicou em um aumento significativo nos repasses aos municípios roraimenses; no entanto, este estado ainda possuía a maior rede estadual em 2006, sendo que neste ano 80% dos recursos do fundo ficaram com o governo estadual. A segunda maior expansão da rede municipal ocorreu em São Paulo, o que implicou em um aumento na participação dos municípios em 120% nos repasses do Fundef, que começou com 19% e alcançou 42% em 2006 (gráfico 4.14). Por outro lado, as redes estaduais que tiveram a menor contração na participação nos repasses do Fundef foram nos estados do Paraná, Acre e Alagoas, em ambos os casos a redução foi inferior a 10% (gráfico 4.15).

As consequências provocadas pelos movimentos de expansão das redes municipais e retração das redes estaduais implicaram em uma significativa redistribuição dos recursos entre estas esferas de governo. Para mostrar os impactos redistributivos do Fundef, optou-se pela construção de um indicador relativo simples: o saldo em relação ao fundo dividido pela contribuição de cada esfera para a formação do Fundef, ou seja, quanto representa a “perda” ou o “ganho” em relação ao Fundef em proporção à contribuição de cada esfera ao fundo. Entende-se que, desta forma, serão mais bem demonstrados os impactos da “mini-reforma tributária” do Fundef (NEGRI, 1997) do que se forem colocados apenas os valores monetários transferidos¹⁰⁸.

As tabelas 4.3 e 4.4 mostram, respectivamente, os impactos fiscais do Fundef nas finanças dos estados e municípios durante o seu período de vigência. Os dados mostram que desde o primeiro ano de funcionamento os governos estaduais foram perdedores de recursos do Fundef e, nos exercícios seguintes, este saldo negativo se ampliou em todas as UFs. No consolidado nacional, os governos estaduais transferiram aos municípios 8% da sua contribuição para o Fundef em 1998 e, no último ano de funcionamento do fundo, este percentual chegou a quase 35%, o que representou mais de R\$ 8 bilhões.

¹⁰⁸ A fórmula utilizada para a construção do indicador é: (receitas oriundas do fundo) – (contribuição ao fundo) / (contribuição ao fundo), o valor encontrado será mostrado em porcentagem. Para obter os valores monetários, basta multiplicar o percentual encontrado pela contribuição ao fundo. Novamente, o DF foi excluído da análise.

Tabela 4.3 – Saldo dos governos estaduais em relação ao Fundef (em % da contribuição ao fundo). Período 1998-2006

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	-19,5%	-20,0%	-21,0%	-23,8%	-22,7%	-23,8%	-24,3%	-23,2%	-24,7%
AL	-59,8%	-58,4%	-58,8%	-58,1%	-59,0%	-61,7%	-60,8%	-61,3%	-63,1%
AM	-12,9%	-19,7%	-22,8%	-26,3%	-27,0%	-32,4%	-34,3%	-39,6%	-40,4%
AP	-2,5%	-6,6%	-10,5%	-7,6%	-9,6%	-11,8%	-12,8%	-13,4%	-15,4%
BA	-21,4%	-39,7%	-38,9%	-42,5%	-45,9%	-48,9%	-60,5%	-65,8%	-67,4%
CE	-41,6%	-51,3%	-55,2%	-59,0%	-65,7%	-69,7%	-74,3%	-76,1%	-79,0%
ES	3,3%	-13,4%	-17,7%	-18,0%	-20,8%	-24,8%	-28,8%	-31,7%	-49,0%
GO	5,4%	-15,1%	-1,7%	-6,5%	-9,5%	-14,6%	-18,7%	-22,9%	-26,5%
MA	-50,1%	-69,1%	-55,9%	-57,4%	-60,1%	-63,2%	-65,8%	-68,4%	-72,3%
MG	19,4%	-5,1%	-7,1%	-10,4%	-9,4%	-10,8%	-12,2%	-12,8%	-13,0%
MS	-10,7%	-15,7%	-17,5%	-20,6%	-19,8%	-21,8%	-29,3%	-31,9%	-33,9%
MT	-5,5%	-14,4%	-17,8%	-24,9%	-25,7%	-28,1%	-29,4%	-23,9%	-26,6%
PA	-13,0%	-42,0%	-38,3%	-55,7%	-59,2%	-61,0%	-63,2%	-65,2%	-65,8%
PB	-25,5%	-33,4%	-35,9%	-37,5%	-38,1%	-40,2%	-41,1%	-40,3%	-41,7%
PE	-27,4%	-33,3%	-36,1%	-42,1%	-43,3%	-45,4%	-46,5%	-48,8%	-50,3%
PI	-38,3%	-49,6%	-43,3%	-45,7%	-47,5%	-53,2%	-60,2%	-62,6%	-65,4%
PR	-16,2%	-17,6%	-19,2%	-20,1%	-19,7%	-22,9%	-23,1%	-22,3%	-22,1%
RJ	-51,0%	-49,0%	-52,1%	-53,2%	-54,7%	-55,5%	-57,7%	-59,1%	-61,4%
RN	-21,2%	-24,4%	-27,6%	-33,8%	-33,4%	-37,7%	-41,0%	-42,9%	-45,7%
RO	-11,6%	-15,4%	-19,5%	-27,5%	-25,8%	-29,2%	-30,9%	-33,1%	-32,8%
RR	11,1%	9,8%	14,0%	12,5%	9,5%	6,1%	4,3%	3,7%	-3,7%
RS	-9,5%	-12,0%	-13,8%	-15,0%	-14,8%	-18,0%	-19,2%	-19,3%	-20,7%
SC	-2,0%	-4,7%	-7,2%	-9,8%	-11,6%	-14,9%	-18,8%	-19,7%	-21,0%
SE	-25,5%	-27,9%	-30,5%	-35,0%	-39,9%	-43,0%	-45,7%	-47,2%	-50,1%
SP	15,6%	11,8%	3,6%	0,5%	-3,9%	-9,5%	-12,9%	-14,4%	-15,8%
TO	-9,1%	-12,0%	-14,3%	-15,8%	-19,6%	-22,1%	-24,5%	-26,4%	-26,3%
BR	-8,0%	-15,8%	-18,4%	-21,6%	-24,5%	-28,1%	-31,3%	-32,6%	-34,9%

Fonte: STN e MEC. Elaboração do autor.

Os dados da tabela 4.3 mostram a situação em cada estado da federação, onde é possível verificar as diferentes intensidades dos impactos do Fundef nas finanças estaduais. No primeiro ano do Fundef, os estados de Minas Gerais e São Paulo tiveram, respectivamente, os maiores saldos positivos dos seus governos estaduais em relação ao fundo. Todavia, logo no ano seguinte, este quadro é revertido em Minas, assim como ocorreu em São Paulo a partir de 2002. No último ano de vigência do Fundef, os governos estaduais destas duas UF tiveram um saldo negativo em relação ao fundo que representava 13% da contribuição do governo mineiro ao fundo, enquanto que a transferência do governo estadual paulista aos seus municípios foi 16% da sua contribuição ao Fundef. No

entanto, os maiores saldos negativos em relação ao fundo em 2006 foram registrados pelos governos estaduais do Ceará e Maranhão (respectivamente, 79% e 72%).

Tabela 4.4 – Saldo dos governos municipais em relação ao Fundef (em % da contribuição ao fundo). Período 1998-2006

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	99,5%	102,9%	111,8%	125,7%	117,3%	120,7%	121,3%	114,4%	121,8%
AL	119,7%	110,9%	119,1%	118,3%	118,8%	125,6%	125,6%	124,5%	128,3%
AM	33,1%	50,4%	60,2%	69,7%	69,8%	84,4%	90,1%	103,7%	105,9%
AP	15,8%	42,7%	75,3%	51,7%	62,6%	80,7%	85,8%	94,0%	107,6%
BA	33,0%	70,1%	70,8%	76,5%	81,8%	89,6%	112,6%	117,1%	120,0%
CE	77,1%	97,9%	108,0%	116,9%	128,5%	134,8%	144,8%	143,2%	148,6%
ES	-6,9%	28,3%	40,3%	39,5%	45,2%	55,9%	66,4%	72,8%	112,5%
GO	-9,5%	47,0%	3,0%	12,1%	17,1%	28,1%	35,6%	41,7%	48,2%
MA	91,0%	128,3%	110,2%	112,9%	119,4%	126,1%	132,9%	136,5%	144,3%
MG	-31,2%	8,5%	11,9%	17,7%	14,9%	17,6%	20,4%	20,9%	21,2%
MS	19,1%	30,9%	35,2%	41,6%	38,8%	44,5%	62,2%	66,3%	70,5%
MT	11,1%	30,0%	38,2%	52,3%	54,9%	62,7%	67,2%	53,0%	58,9%
PA	26,7%	90,6%	81,4%	120,0%	126,3%	132,7%	138,5%	140,7%	142,0%
PB	44,3%	58,1%	66,1%	70,2%	68,8%	73,4%	75,5%	72,8%	75,3%
PE	52,8%	64,3%	71,9%	108,4%	84,4%	90,2%	93,9%	97,4%	100,3%
PI	70,2%	91,7%	85,0%	89,2%	92,1%	104,6%	119,3%	122,8%	128,3%
PR	27,5%	30,5%	34,2%	35,8%	33,8%	41,2%	42,2%	39,3%	39,0%
RJ	128,5%	123,9%	133,6%	135,0%	137,1%	141,7%	148,7%	148,0%	153,9%
RN	41,3%	46,6%	57,2%	69,6%	68,7%	79,0%	85,8%	89,4%	95,5%
RO	34,6%	45,6%	58,4%	82,1%	77,1%	87,2%	92,4%	98,7%	97,7%
RR	-70,1%	-65,4%	-64,9%	-56,2%	-42,9%	-28,2%	-19,1%	-16,5%	16,4%
RS	18,0%	22,6%	26,7%	29,2%	27,4%	34,7%	36,8%	36,2%	38,7%
SC	3,4%	8,3%	13,1%	17,8%	20,5%	26,5%	35,4%	35,6%	37,8%
SE	71,0%	77,4%	86,6%	99,5%	113,1%	118,0%	129,7%	133,5%	141,6%
SP	-36,8%	-28,1%	-8,6%	-1,2%	9,0%	22,1%	30,2%	32,8%	36,1%
TO	23,5%	31,3%	39,9%	44,1%	54,5%	61,9%	68,5%	76,6%	76,5%
BR	16,4%	33,6%	39,3%	46,7%	51,0%	59,6%	67,4%	68,3%	73,0%

Fonte: STN e MEC. Elaboração do autor.

Por sua vez, os governos municipais foram os receptores líquidos de recursos do Fundef. Já em 1998, o saldo positivo obtido pelo conjunto de municípios brasileiros representou 16,4% da contribuição efetuada ao fundo. Estes ganhos foram crescentes em todos os anos de funcionamento do Fundef e o resultado observado em 2006 foi de quase 75%. Novamente, é importante ressaltar as diferenças observadas entre as UFs, com destaque para os ganhos iniciais registrados pelos municípios alagoanos e cariocas, enquanto que as maiores perdas municipais ocorreram, respectivamente, nos estados de Roraima, São Paulo e Minas Gerais. Já no último ano de funcionamento do Fundef, não

foram registradas perdas pelo conjunto de municípios em nenhuma UF e, ao contrário, os ganhos foram bastante grandes, variando entre 154% no Rio de Janeiro e 16% em Roraima (último estado a obter superávit dentre seus municípios).

Estes movimentos são causados pela expansão da oferta de matrículas no ensino fundamental pelas redes municipais de ensino, ou seja, houve uma municipalização deste nível de ensino no período de vigência do Fundef¹⁰⁹.

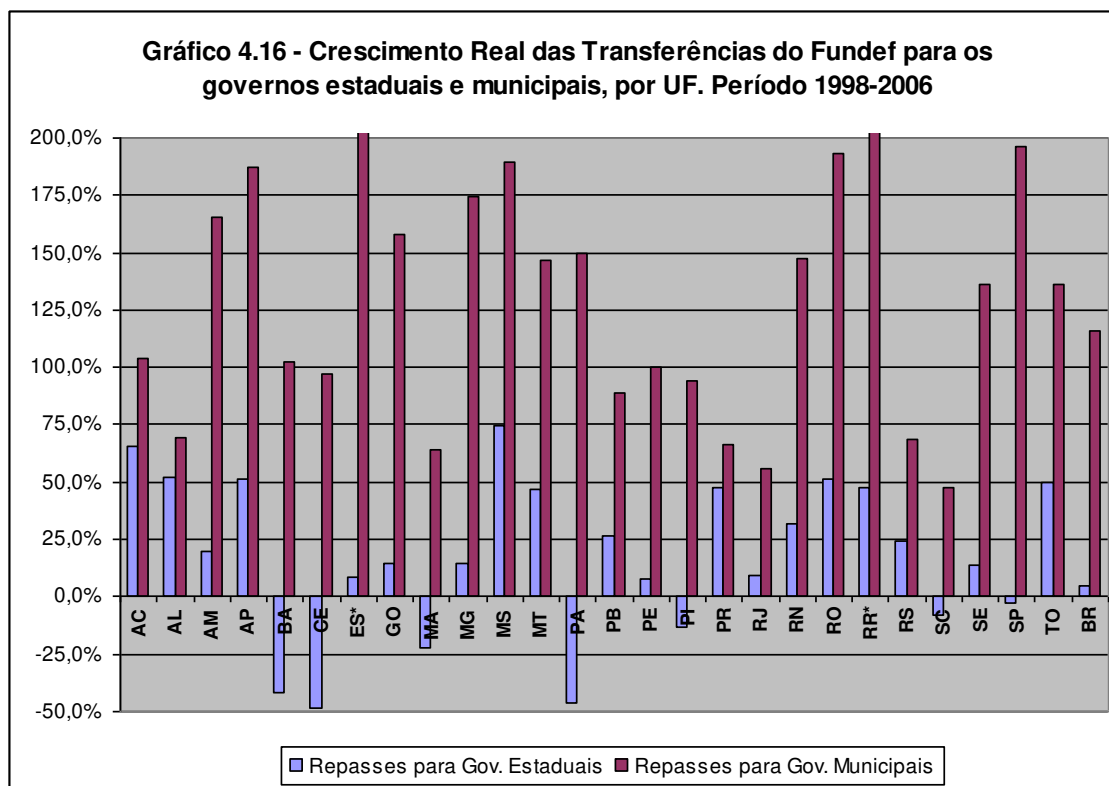
Embora a criação do fundo não tenha estabelecido nenhuma obrigatoriedade de descentralização da oferta aos municípios – a competência pela oferta continuou compartilhada entre os governos estadual e municipal – de fato, houve uma expansão das redes municipais em detrimento das redes estaduais, sendo que este movimento é mais forte nos anos iniciais do fundo. Mesmo que se admita que o Fundef não é a única variável que explica este processo de municipalização (GOMES, 2008), é fácil sustentar que sem ele este processo não aconteceria nas mesmas proporções, ou seja, se a mudança no financiamento da educação não foi o único motivo para o desencadear deste processo, sem dúvida, o fundo foi um pré-requisito importante, na medida em que garante recursos adicionais para as novas matrículas. Este debate será retomado na seção seguinte, quando será avaliada a capacidade destes fundos – enquanto instrumento de coordenação federativa – de fornecer incentivos para a ampliação da oferta descentralizada das políticas sociais escolhidas como prioritárias pelo governo federal.

Outro ponto importante é que a queda percentual na participação dos governos estaduais nos repasses do fundo não significa, necessariamente, que houve redução no volume de recursos em valores reais. Ao contrário, são poucos os casos em que houve redução real das transferências do Fundef aos governos estaduais (apenas 7 casos), em todos eles esta queda foi inferior à redução na oferta de matrículas nestas redes estaduais. Por outro lado, os aumentos reais no volume de recursos do fundo destinados aos governos municipais também superou a expansão destas redes.

A evolução dos recursos do fundo transferidos para os governos estaduais e municipais durante a vigência do Fundef pode ser observada no gráfico 4.16 abaixo,

¹⁰⁹ No caso da educação básica, a descentralização significa a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal, já que praticamente não há oferta de matrículas pelo governo federal. Assim, a municipalização é tomada como sinônimo da descentralização no caso da política educacional.

enquanto que a variação na participação relativa nos repasses do fundo está colocada nos gráficos 4.14 e 4.15 acima.



Fonte: MEC. Elaboração do autor. Obs.1: valores deflacionados pelo INPC/IBGE. (*)Obs.2: Para melhorara visualização do gráfico, optou-se por limitar a escala eixo X e, por isso, o crescimento real dos repasses aos municípios do Espírito Santo e de Roraima, que foram, respectivamente, de 353,6% e 846,3%, não aparecem no gráfico. Novamente, esta análise não faz sentido no DF, pois não existe o nível municipal.

A partir da análise dos três últimos gráficos, é possível constatar que no total consolidado nacional ocorreu uma queda relativa da participação dos governos estaduais nos repasses do fundo em cerca de 30% (gráfico 4.14), o que reflete a redução das matrículas nas redes estaduais de ensino fundamental no período 1998 a 2006; mesmo assim, as transferências do Fundef aos governos estaduais cresceram, em valores reais, pouco mais de 5% (gráfico 4.16) no mesmo período. Já os municípios brasileiros tiveram um aumento superior a 45% na participação relativa nos repasses do fundo (gráfico 4.15) em função da expansão das matrículas nas redes municipais de ensino fundamental, o que resultou em um forte crescimento no volume de recursos transferidos pelo Fundef a estas

esferas, cujo aumento real dos valores repassados entre o primeiro e o último ano de vigência do fundo foi da ordem de 115% (gráfico 4.16).

Apesar da forte redistribuição de recursos promovida pelo Fundef em favor dos municípios, não é possível afirmar que os estados enfrentaram dificuldades no financiamento da sua rede e nem, tão pouco, é razoável supor que os governos municipais tenham enfrentado dificuldades para suportar os custos da expansão das matrículas nas suas redes por conta da redistribuição de recursos, o que indica que o mecanismo do Fundef – ao disponibilizar recursos em proporção à oferta – foi capaz absorver os impactos redistributivos verificados acima, sem provocar danos às finanças estaduais e municipais.

Além do valor único por aluno/ano transferido por cada fundo estadual, existem outras receitas vinculadas à MDE que não compõem o Fundef, mas que também devem ter 60% dos recursos destinado ao financiamento do ensino fundamental, logo elas estão fora da redistribuição promovida pelo fundo e devem reforçar o valor aplicado por cada estado e município no financiamento das suas redes. Apesar desta parcela está fora do escopo de análise deste estudo, é razoável supor que quanto maior a rede, menor será este valor adicional, já que não há relação destes recursos (excluídos do Fundef) com a oferta. Neste sentido, os governos estaduais teriam um reforço maior já que suas redes diminuíram, enquanto que o oposto ocorre naqueles municípios que tiveram forte expansão das suas redes de ensino fundamental. Neste ponto, pode repousar a justificativa para alguns governos estaduais terem estimulado os processos de municipalização do ensino, mesmo que isso implicasse em menores repasses oriundos do Fundef¹¹⁰.

Depois de demonstrados os impactos federativos e fiscais do Fundef, cabe agora analisar se os mesmo efeitos são esperados para o novo fundo, o Fundeb. Na seção anterior, foi visto os valores totais e a composição dos fundos estaduais, o próximo passo então é verificar como se deu a distribuição de recursos do Fundeb entre os governos estaduais e municipais. Seguindo a mesma lógica do fundo anterior, a distribuição dos recursos do Fundeb “é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo

¹¹⁰ Apesar de reconhecer a necessidade de um estudo específico para confirmar esta hipótese, acredita-se aqui que a parte das receitas que não compõem o Fundef é um ponto-chave para compreender a questão colocada por Gomes (2008) em relação à motivação dos governos estaduais (no caso do referido estudo, o governo estadual de São Paulo) em transferir a oferta do ensino fundamental aos municípios ao invés de ampliar a oferta via rede estadual.

com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária” (MEC, 2007).

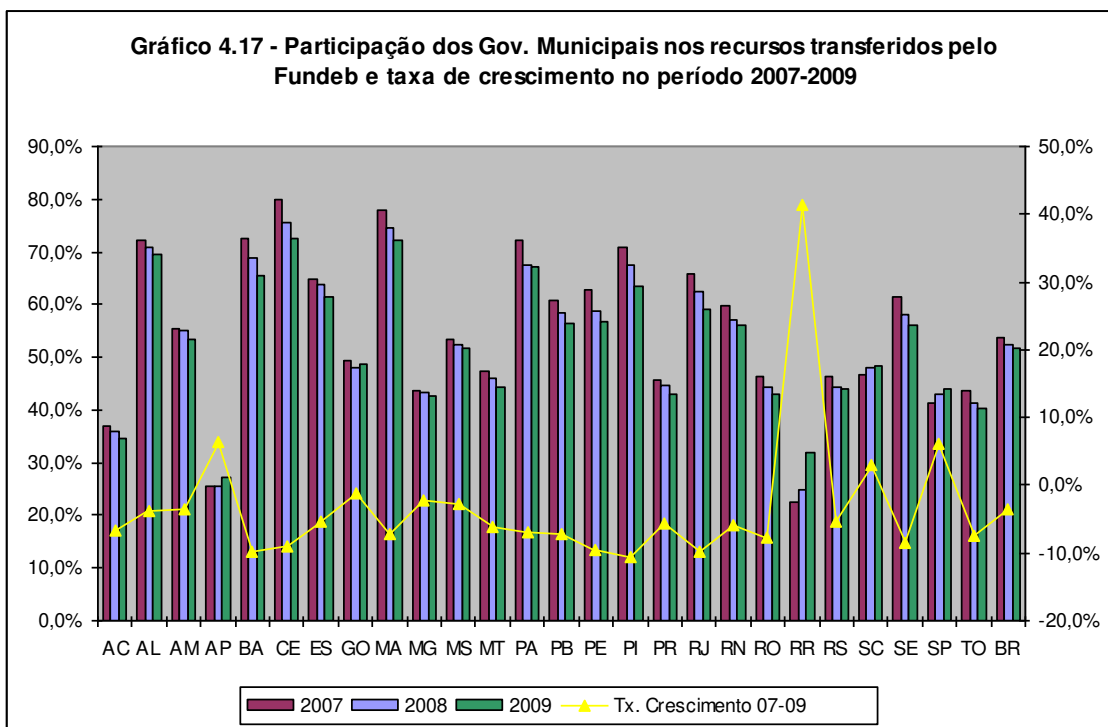
O novo fundo abrange todas as etapas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e médio – e suas diferentes modalidades, mas estas matrículas só são contabilizadas para efeito de repasses do Fundeb, se estiverem sendo ofertadas pela esfera de governo competente; ou seja, se um município tiver alunos de ensino médio ou se um governo estadual ofertar vagas de creche e/ou pré-escola, estas matrículas não serão contabilizadas pelo Fundeb, pois a oferta de ensino médio é de competência estadual, enquanto que os municípios são os responsáveis pela educação infantil, já o ensino fundamental continua sendo uma responsabilidade compartilhada entre estas duas esferas.

Esta restrição é importante porque impede que ocorra um processo de transferência de responsabilidade pela oferta ou, de outra forma, uma municipalização do ensino médio ou uma estadualização da educação infantil. Ao contrário, a tendência é de especialização de cada instância na sua área de atuação prioritária, pois a oferta de matrículas em outras etapas da educação básica representa um custo que não geram repasses do fundo, já para a esfera competente há a possibilidade de receita adicional, mesmo que ela não cumpra integralmente o custo da oferta. Portanto, a tendência do novo fundo é que a redistribuição dos recursos entre estados e municípios tenha menor intensidade em comparação com o Fundef, já que agora a expansão da participação das esferas nos repasses do Fundeb dependerá do aumento da cobertura das redes municipais de educação infantil e das redes estaduais de ensino médio, já que o ensino fundamental está praticamente universalizado¹¹¹.

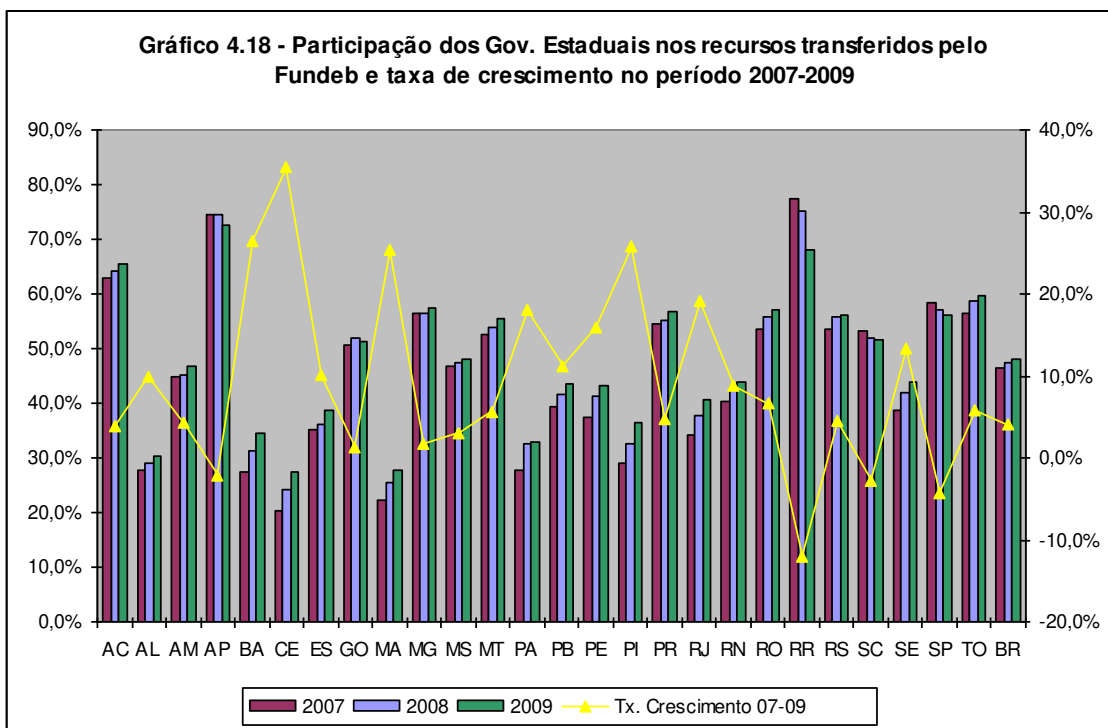
Outra informação relevante é a ampliação gradual da cobertura do Fundeb no seu período de implantação. Em 2007, no primeiro ano de vigência do novo fundo, apenas um terço das matrículas da educação infantil e ensino médio foram computadas; em 2008, dois terços e, finalmente, no seu terceiro ano de funcionamento, o Fundeb atingirá 100% de cobertura de todas as etapas e modalidades da educação básica. O período analisado corresponde a esta fase de implantação e, portanto, algumas alterações nas participações dos governos municipais e estaduais nos repasses do Fundeb podem ser resultantes desta

¹¹¹ Outra hipótese é que haja uma nova rodada de municipalização do ensino fundamental, para que os governos estaduais possam concentrar esforços e ampliar os recursos aplicados para a expansão da oferta do ensino médio, onde a pressão da demanda certamente será mais forte em função da universalização do ensino fundamental e também por fatores demográficos. Esta hipótese só poderá ser testada após a implantação total do Fundeb em 2010 e, portanto, esta análise está fora do escopo desta tese.

incorporação gradual das novas matrículas, conforme observado nos gráficos 4.17 e 4.18 abaixo.



Fonte: STN/ FNDE. Elaboração do autor.



Fonte: STN/ FNDE. Elaboração do autor.

Nota-se nos gráficos acima que a participação relativa dos municípios nos repasses do fundo teve uma pequena queda durante o período de implantação do novo fundo; por outro lado, foram observados aumentos nas participações dos governos estaduais. Tal movimento se justifica pela incorporação gradual do ensino médio, de competência estadual, cujo tamanho é maior do que a quantidade de matrículas de educação infantil ofertada nas redes municipais, que também foram sendo incorporadas gradualmente até 2009. Para o total nacional consolidado, a participação dos municípios nas transferências do Fundeb caiu 3,5% (de 53,7% em 2007 para 51,8% em 2009), enquanto que o conjunto dos governos estaduais ampliou sua participação nos repasses do fundo em 4,1% (de 46,3% para 48,2% entre 2007 e 2009).

A partir de 2009, as mudanças nas participações relativas de estados e municípios nas transferências do Fundeb dependerão da expansão da oferta nas respectivas redes. Tal como ocorreu no ensino fundamental durante a vigência do Fundef, espera-se que os governos estaduais e municipais ampliem as vagas de ensino médio e educação infantil, respectivamente, a fim de ampliar a cobertura destas etapas da educação básica. Ainda é cedo para avaliações conclusivas, já que os três primeiros anos de funcionamento correspondem à fase de implementação do novo fundo.

Por enquanto, observou-se que os efeitos redistributivos iniciais do Fundeb foram menos intensos em relação ao fundo anterior, pela inexistência da possibilidade de transferência de encargos entre estados e municípios para as novas etapas da educação básicas abrangidas pelo Fundeb. Novamente, recorre-se aqui ao indicador construído pela razão entre o saldo (positivo ou negativo em relação ao fundo) e a contribuição de cada esfera para a formação do Fundeb, a fim de identificar as situações de “perda” ou “ganho” em relação ao novo fundo¹¹². A tabela 4.5 mostra os impactos fiscais do Fundeb nas finanças dos estados e municípios durante o seu período de vigência.

¹¹² A fórmula utilizada para a construção do indicador é: $(\text{receitas oriundas do fundo}) - (\text{contribuição ao fundo}) / (\text{contribuição ao fundo})$, o valor encontrado será mostrado em porcentagem. Para obter os valores monetários, basta multiplicar o percentual encontrado pela contribuição ao fundo. Novamente, o DF foi excluído da análise.

Tabela 4.5 – Saldo dos governos estaduais e municipais em relação ao Fundeb (em % da contribuição ao fundo). Período 2007-2009

UF	Governos Estaduais			Governos Municipais		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
AC	-24,41%	-23,31%	-21,43%	122,59%	118,11%	107,10%
AL	-53,97%	-51,97%	-47,22%	144,70%	141,03%	149,92%
AM	-38,05%	-37,58%	-33,76%	98,80%	97,65%	95,90%
AP	-14,50%	-13,50%	-15,04%	96,90%	82,88%	89,22%
BA	-49,66%	-40,28%	-31,39%	136,30%	132,87%	127,90%
CE	-62,60%	-54,62%	-47,00%	179,13%	168,98%	167,64%
ES	-49,84%	-48,08%	-44,77%	115,49%	111,45%	104,04%
GO	-20,69%	-18,36%	-18,39%	36,84%	31,92%	31,30%
MA	-49,90%	-41,72%	-31,77%	253,93%	250,09%	265,48%
MG	-8,83%	-8,69%	-7,51%	14,30%	14,17%	12,23%
MS	-31,25%	-30,06%	-29,26%	66,28%	63,73%	62,29%
MT	-22,91%	-20,21%	-17,39%	49,33%	42,27%	35,75%
PA	-43,86%	-30,04%	-27,16%	216,84%	215,61%	224,02%
PB	-38,65%	-35,53%	-25,63%	71,72%	65,91%	75,45%
PE	-43,73%	-34,46%	-26,05%	92,81%	86,72%	93,72%
PI	-50,83%	-43,74%	-33,02%	136,59%	135,48%	137,73%
PR	-13,44%	-11,87%	-8,62%	22,70%	19,91%	14,26%
RJ	-51,78%	-46,70%	-41,99%	126,92%	112,18%	99,31%
RN	-40,37%	-37,04%	-35,29%	84,73%	78,42%	74,63%
RO	-28,09%	-25,04%	-22,85%	82,01%	72,72%	65,39%
RR	-6,69%	-9,77%	-18,21%	32,74%	49,26%	91,11%
RS	-16,77%	-13,16%	-12,07%	30,34%	23,47%	21,23%
SC	-10,72%	-12,84%	-13,21%	15,81%	19,00%	19,50%
SE	-47,74%	-43,31%	-40,65%	135,72%	123,34%	114,93%
SP	-14,84%	-16,25%	-17,34%	32,62%	34,93%	36,39%
TO	-23,09%	-20,05%	-18,57%	63,07%	55,13%	50,65%
BR	-27,82%	-25,21%	-22,72%	69,96%	66,57%	65,27%

Fonte: STN e FNDE. Elaboração do autor.

Os dados mostram que os governos municipais são ganhadores de recursos do fundo, pois contribuem menos do que recebem do Fundeb, já o oposto é verificado nos governos estaduais, embora as perdas destes últimos tenham diminuído durante o período de implantação do novo fundo. No consolidado nacional, os governos estaduais transferiram aos municípios 28% da sua contribuição ao Fundeb em 2007, só que este valor caiu 23% no terceiro ano de funcionamento do fundo, isto é, os municípios apresentaram saldo positivo, mas o tamanho deste saldo diminuiu (em %) durante a fase de implementação do Fundeb: no primeiro ano, o ganho dos municípios foi de quase 70% da contribuição efetuada, enquanto que em 2009, este percentual caiu para 65%, considerando o total nacional.

Nota-se que em todas as UF's os governos estaduais são perdedores de recursos e os municípios ganhadores em relação ao Fundeb. As diferenças estão nas tendências de ampliação e/ou redução destes saldos; por exemplo, nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e, com maior intensidade, em Roraima, os perdas dos governos estaduais se ampliaram ao contrário do observado no total nacional e nas demais UF's. Em contrapartida, os ganhos dos municípios diminuíram no total consolidado nacional, mas isto não ocorreu nos estados listados acima e também na maioria dos estados que receberam a complementação da União, pois o aumento dos repasses federais evitou a queda do saldo positivo (em %) nestes casos¹¹³.

Novamente, é importante ficar claro que quando se fala em saldos negativos dos governos estaduais, isto não implica em redução dos repasses do fundo (em termos reais ou nominais), especialmente quando se sabe que o período analisado coincide com a fase de implantação do novo fundo, quando os percentuais das fontes de receitas vinculadas estão aumentando gradualmente. Portanto, não é razoável reproduzir as informações do gráfico 4.16 para a análise do Fundeb, pois os aumentos dos repasses serão decorrentes, em sua maior parte, da expansão dos recursos disponíveis aos fundos estaduais como um todo.

Como, por um lado, ainda é cedo para avaliações definitivas sobre os efeitos fiscais e federativos do Fundeb, mas, por outro, há uma carência de análises sobre os impactos iniciais deste novo fundo, optou-se pela reconstrução das tabelas disponíveis em MEC (2000) que trazia um balanço dos três primeiros anos de funcionamento do Fundef¹¹⁴. Dessa forma, as tabelas 4.6 a 4.8 abaixo representam um quadro resumo dos impactos redistributivos do Fundeb sobre as finanças estaduais e municipais, por UF, para o período 2007-2009 (estimativa).

¹¹³ O papel da complementação da União será analisado posteriormente.

¹¹⁴ Em Vazquez (2003), há uma simulação feita também para o exercício de 2001.

Tabela 4.6 – Impactos redistributivos do Fundeb, por UF e esfera de governo – Exercício 2007

Em R\$ milhões correntes

UF	Governos estaduais				Governos municipais			
	Contrib.	Compl. União	Receita	Saldo	Contrib.	Compl. União	Receita	Saldo
AC	267,72	-	202,37	(65,35)	53,31	-	118,66	65,35
AL	448,24	21,26	206,32	(241,92)	220,26	55,54	538,98	318,71
AM	662,67	-	410,55	(252,12)	255,19	-	507,31	252,12
AP	258,92	-	221,38	(37,54)	38,74	-	76,27	37,54
BA	1.707,84	128,94	859,66	(848,19)	968,80	343,37	2.289,29	1.320,49
CE	951,22	62,19	355,77	(595,45)	504,58	246,20	1.408,42	903,84
DF	665,90	-	665,90	-	-	-	-	-
ES	889,26	-	446,07	(443,19)	383,76	-	826,94	443,19
GO	872,75	-	692,19	(180,57)	490,13	-	670,70	180,57
MA	728,22	123,57	364,88	(363,35)	363,17	435,30	1.285,39	922,22
MG	2.847,30	-	2.595,83	(251,47)	1.758,06	-	2.009,53	251,47
MS	526,78	-	362,16	(164,62)	248,38	-	413,00	164,62
MT	595,59	-	459,15	(136,44)	276,62	-	413,06	136,44
PA	874,91	136,30	491,18	(383,72)	403,37	354,64	1.278,04	874,66
PB	521,16	1,93	319,72	(201,44)	287,72	2,98	494,08	206,35
PE	1.131,88	7,42	636,94	(494,95)	554,69	12,46	1.069,52	514,83
PI	430,69	23,30	211,79	(218,90)	219,05	57,01	518,26	299,20
PR	1.560,59	-	1.350,87	(209,72)	923,89	-	1.133,61	209,72
RJ	2.166,07	-	1.044,41	(1.121,66)	883,77	-	2.005,43	1.121,66
RN	566,21	-	337,62	(228,59)	269,77	-	498,37	228,59
RO	360,77	-	259,42	(101,36)	123,59	-	224,95	101,36
RR	203,45	-	189,83	(13,62)	41,59	-	55,21	13,62
RS	1.805,33	-	1.502,63	(302,70)	997,59	-	1.300,29	302,70
SC	935,98	-	835,62	(100,36)	634,89	-	735,25	100,36
SE	419,19	-	219,06	(200,13)	147,46	-	347,59	200,13
SP	8.424,07	-	7.174,06	(1.250,01)	3.831,54	-	5.081,55	1.250,01
TO	377,84	-	290,61	(87,23)	138,29	-	225,51	87,23
BR	31.200,55	504,90	22.705,97	(8.494,58)	15.018,24	1.507,50	25.525,22	10.506,98

Fonte: STN/ FNDE. Dados estimados pelo autor.

Tabela 4.7 – Impactos redistributivos do Fundeb, por UF e esfera de governo – Exercício 2008

Em R\$ milhões correntes

UF	Governos estaduais				Governos municipais			
	Contrib.	Compl. União	Receita	Saldo	Contrib.	Compl. União	Receita	Saldo
AC	356,18	-	273,16	(83,02)	70,29	-	153,31	83,02
AL	597,08	28,37	286,80	(310,28)	288,97	68,90	696,53	407,55
AM	905,05	-	564,92	(340,13)	348,31	-	688,44	340,13
AP	343,32	-	296,96	(46,36)	55,94	-	102,31	46,36
BA	2.213,23	241,47	1.321,81	(891,41)	1.254,14	533,53	2.920,55	1.666,41
CE	1.293,34	107,08	586,87	(706,47)	678,50	332,99	1.825,04	1.146,54
DF	875,43	-	875,43	-	-	-	-	-
ES	1.177,46	-	611,31	(566,14)	507,98	-	1.074,12	566,14
GO	1.146,07	-	935,64	(210,42)	659,24	-	869,66	210,42
MA	977,99	200,37	569,95	(408,04)	479,03	589,56	1.677,00	1.197,97
MG	3.878,73	-	3.541,71	(337,02)	2.378,31	-	2.715,33	337,02
MS	707,25	-	494,62	(212,63)	333,66	-	546,29	212,63
MT	798,82	-	637,34	(161,48)	382,03	-	543,51	161,48
PA	1.155,25	260,30	808,26	(346,99)	532,87	541,61	1.681,77	1.148,90
PB	694,90	1,38	447,99	(246,91)	379,66	1,94	629,89	250,23
PE	1.483,50	54,80	972,23	(511,26)	742,87	78,18	1.387,10	644,24
PI	572,28	43,53	321,94	(250,34)	283,55	90,29	667,72	384,16
PR	2.068,45	-	1.822,85	(245,60)	1.233,79	-	1.479,38	245,60
RJ	2.822,27	-	1.504,14	(1.318,13)	1.175,02	-	2.493,15	1.318,13
RN	690,14	-	434,54	(255,60)	325,93	-	581,53	255,60
RO	476,44	-	357,15	(119,29)	164,05	-	283,35	119,29
RR	251,85	-	227,24	(24,61)	49,96	-	74,57	24,61
RS	2.433,87	-	2.113,63	(320,23)	1.364,40	-	1.684,64	320,23
SC	1.226,69	-	1.069,12	(157,57)	829,50	-	987,07	157,57
SE	553,23	-	313,65	(239,58)	194,25	-	433,83	239,58
SP	11.346,81	-	9.503,28	(1.843,53)	5.277,08	-	7.120,61	1.843,53
TO	503,74	-	402,73	(101,01)	183,23	-	284,23	101,01
BR	41.549,37	937,30	31.295,31	(10.254,06)	20.172,55	2.237,00	33.600,92	13.428,36

Fonte: STN/ FNDE. Dados estimados pelo autor.

Tabela 4.8 – Impactos redistributivos do Fundeb, por UF e esfera de governo – Exercício 2009

Em R\$ milhões correntes

UF	Governos estaduais				Governos municipais			
	Contrib.	Compl. União	Receita	Saldo	Contrib.	Compl. União	Receita	Saldo
AC	431,17	-	338,75	(92,42)	86,29	-	178,71	92,42
AL	721,33	55,42	380,75	(340,58)	348,77	126,87	871,64	522,87
AM	1.094,22	17,17	724,82	(369,40)	423,57	19,66	829,80	406,23
AP	378,57	-	321,65	(56,92)	63,80	-	120,71	56,92
BA	2.786,55	400,94	1.911,97	(874,58)	1.592,24	760,95	3.628,72	2.036,47
CE	1.603,54	180,96	849,88	(753,66)	844,61	481,32	2.260,55	1.415,94
DF	1.104,58	-	1.104,58	-	-	-	-	-
ES	1.449,05	-	800,24	(648,81)	623,62	-	1.272,42	648,81
GO	1.367,58	-	1.116,12	(251,46)	803,45	-	1.054,92	251,46
MA	1.206,35	325,79	823,04	(383,30)	586,95	849,16	2.145,21	1.558,26
MG	4.918,29	-	4.548,78	(369,51)	3.021,25	-	3.390,76	369,51
MS	932,52	-	659,69	(272,83)	437,99	-	710,82	272,83
MT	1.056,28	-	872,56	(183,72)	513,84	-	697,56	183,72
PA	1.439,56	359,43	1.048,53	(391,03)	664,43	738,00	2.152,89	1.488,46
PB	813,04	55,41	604,68	(208,37)	444,29	71,43	779,49	335,20
PE	1.818,12	164,47	1.344,46	(473,66)	911,32	215,97	1.765,42	854,10
PI	715,67	90,19	479,36	(236,31)	351,08	157,03	834,62	483,53
PR	2.539,76	-	2.320,72	(219,04)	1.536,36	-	1.755,40	219,04
RJ	3.412,32	-	1.979,55	(1.432,77)	1.442,68	-	2.875,45	1.432,77
RN	846,37	-	547,69	(298,67)	400,21	-	698,88	298,67
RO	579,14	-	446,78	(132,36)	202,41	-	334,77	132,36
RR	314,51	-	257,23	(57,27)	62,86	-	120,14	57,27
RS	2.947,84	-	2.592,07	(355,77)	1.675,65	-	2.031,43	355,77
SC	1.520,62	-	1.319,80	(200,82)	1.030,02	-	1.230,84	200,82
SE	662,46	-	393,20	(269,26)	234,29	-	503,55	269,26
SP	14.275,17	-	11.799,38	(2.475,79)	6.803,32	-	9.279,11	2.475,79
TO	608,55	-	495,53	(113,02)	223,15	-	336,17	113,02
BR	51.543,15	1.649,78	40.081,80	(11.461,35)	25.328,47	3.420,37	41.859,98	16.531,50

Fonte: STN/ FNDE. Dados estimados pelo autor.

Nota-se nas tabelas acima a forte transferência de recursos dos governos estaduais para os municípios que, graças à expansão do volume de recursos mobilizados pelo novo fundo, apresentou tendência crescente, embora tenha sido observada uma redução dos saldos negativos dos governos estaduais em termos percentuais ou em relação à contribuição (gráfico 4.18 e tabela 4.5). As diferentes capacidades de cada fundo estadual em mobilizar recursos também ficam mais uma vez evidentes, como já era possível concluir após a análise da tabela 4.2.

Após a avaliação dos aspectos federativos e fiscais do Fundeb e do Fundef, conclui-se que as novas regras de financiamento da educação provocaram uma forte redistribuição de recursos entre estados e municípios dentro de cada UF, em favor destes últimos que, em geral, tiveram acréscimo nas receitas disponíveis ao financiamento da educação básica após a introdução dos fundos. Este saldo positivo é fruto da diferença entre os repasses do fundo (em proporção à oferta) e a contribuição (via vinculação das receitas), sendo que as decisões quanto à oferta de matrículas pelas redes municipais afetam o tamanho deste saldo, já que os municípios não têm controle sobre o quanto contribuem. Por último, destaca-se também que a nova regra de redistribuição dos recursos reduz as desigualdades horizontais dentro UF, pois estabelece um valor único aluno/ano que é repassado independentemente da capacidade fiscal da esfera de governo responsável pela matrícula. Já os efeitos sobre as desigualdades horizontais no plano nacional (interestaduais) e sobre a municipalização da oferta serão analisados na seção seguinte.

4.3. Fundos Multigovernamentais: avaliação dos resultados em relação à oferta municipal e às desigualdades horizontais

O primeiro efeito esperado é a expansão da oferta como um todo, tendo em vista que os repasses adicionais do fundo cobririam, ao menos em parte, o custo do aumento da oferta, isto é, o custo de oportunidade das novas matrículas ficou menor, principalmente diante do elevado custo social de ter um aluno fora da escola. Portanto, espera-se – primeiramente, em relação ao Fundef – uma expansão das matrículas totais no ensino fundamental, o que garantirá a universalização deste nível de ensino. A tabela 4.9 mostra o comportamento das matrículas totais no ensino fundamental (EF) nos anos de funcionamento do Fundef, por UF.

Tabela 4.9 – Expansão anual das matrículas totais no ensino fundamental, por UF. Período 1998-2006

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
AC	2,93%	3,89%	0,12%	0,71%	2,61%	-1,13%	4,57%	2,21%	-0,85%	15,93%
AL	15,25%	5,30%	3,64%	1,22%	-0,05%	1,01%	1,16%	-1,90%	-2,51%	24,36%
AP	6,70%	4,04%	-3,38%	2,47%	2,97%	1,07%	1,57%	2,60%	0,86%	20,22%
AM	10,47%	2,78%	2,19%	5,67%	4,79%	0,59%	5,63%	1,72%	-0,04%	38,82%
BA	18,23%	4,99%	0,69%	-0,13%	-2,36%	-8,55%	-2,35%	-3,50%	-10,09%	-5,57%
CE	8,98%	1,61%	2,32%	-2,35%	0,42%	-2,20%	-1,29%	-3,89%	-4,19%	-1,23%
DF	2,33%	-0,41%	-6,37%	-3,05%	-2,47%	-2,82%	3,47%	0,45%	0,21%	-8,68%
ES	2,33%	-0,12%	-0,61%	-3,93%	-0,61%	-2,29%	0,63%	-1,98%	-0,29%	-6,79%
GO	4,59%	0,73%	-1,20%	-4,39%	-0,60%	-4,61%	-1,20%	-3,08%	-2,19%	-11,63%
MA	11,81%	3,40%	-0,19%	-0,81%	-0,19%	-0,86%	-1,52%	-2,57%	-3,25%	5,14%
MT	4,52%	9,99%	1,57%	-2,34%	0,81%	1,51%	3,29%	-2,55%	-6,55%	9,76%
MS	6,16%	0,82%	-0,03%	1,74%	4,63%	-8,15%	0,63%	-1,93%	-2,31%	0,86%
MG	5,44%	-2,19%	-4,03%	-3,15%	-0,50%	-2,23%	1,44%	-2,58%	-3,47%	-11,04%
PA	8,91%	2,41%	-0,52%	-0,23%	1,04%	0,26%	-0,40%	-1,29%	-1,73%	8,34%
PB	15,09%	2,61%	-0,22%	-2,26%	-0,16%	-1,23%	-0,72%	-3,49%	-6,89%	1,32%
PR	1,21%	-3,61%	-2,36%	-0,19%	0,18%	0,18%	-1,82%	-2,07%	0,40%	-7,88%
PE	5,44%	0,30%	-1,19%	-0,07%	-0,05%	-1,32%	-0,36%	-1,26%	-5,68%	-4,42%
PI	9,63%	9,14%	0,46%	3,01%	-1,97%	-6,95%	-1,23%	-3,70%	-5,31%	1,71%
RJ	8,47%	5,98%	1,04%	0,01%	0,13%	-0,79%	0,24%	0,77%	-2,05%	14,18%
RN	7,04%	1,61%	0,40%	-2,52%	-1,99%	-1,97%	-1,65%	-3,88%	-2,84%	-6,06%
RS	1,60%	0,24%	-0,70%	-0,97%	-0,09%	-1,19%	-0,93%	-2,66%	0,46%	-4,22%
RO	4,19%	3,44%	1,84%	-0,87%	0,13%	-0,87%	1,35%	-1,56%	-1,29%	6,35%
RR	3,73%	20,88%	0,32%	-8,01%	2,70%	-0,81%	2,74%	5,21%	3,07%	31,34%
SC	1,86%	0,05%	0,27%	-1,96%	-0,29%	-0,72%	0,47%	-1,57%	0,59%	-1,35%
SP	-1,39%	-0,75%	-1,83%	-2,54%	-1,92%	-1,93%	-0,65%	-0,16%	1,84%	-9,02%
SE	6,72%	0,34%	-0,73%	-0,46%	-1,11%	-1,79%	0,49%	0,01%	-7,04%	-3,99%
TO	3,95%	3,24%	-6,74%	-11,44%	-2,31%	-2,67%	-1,50%	-0,38%	-2,07%	-19,01%
BR	6,04%	1,43%	-0,77%	-1,35%	-0,53%	-2,34%	-0,29%	-1,74%	-2,57%	-2,36%

Fonte: MEC/ INEP

Nota-se uma forte expansão nos dois primeiros anos do Fundef, mais especialmente nos estados das regiões Norte e Nordeste, onde se concentrava o maior número de crianças fora da escola. Destacam-se os Estados de Alagoas, Bahia e Paraíba com aumento da oferta em mais de 15% em 1998, quando o único estado com retração foi São Paulo, já que nele havia poucas crianças fora da escola. Após a incorporação deste contingente sem acesso à educação, que ocorreu nos dois primeiros anos do Fundef, teve início uma trajetória decrescente das matrículas no ensino fundamental, graças a fatores demográficos.

Outro fenômeno deflagrado após a introdução do Fundef foi a descentralização do ensino fundamental¹¹⁵. A tabela 4.10 abaixo mostra o crescimento das matrículas

¹¹⁵ Seja pela expansão da rede própria municipal, seja pela municipalização das escolas e matrículas das redes municipais. Aqui, ambas serão analisadas conjuntamente.

municipais, onde se nota que a expansão desta rede também foi mais forte nos anos iniciais do Fundef.

Tabela 4.10 – Expansão anual das matrículas nas redes municipais de ensino fundamental, por UF. Período 1998-2006

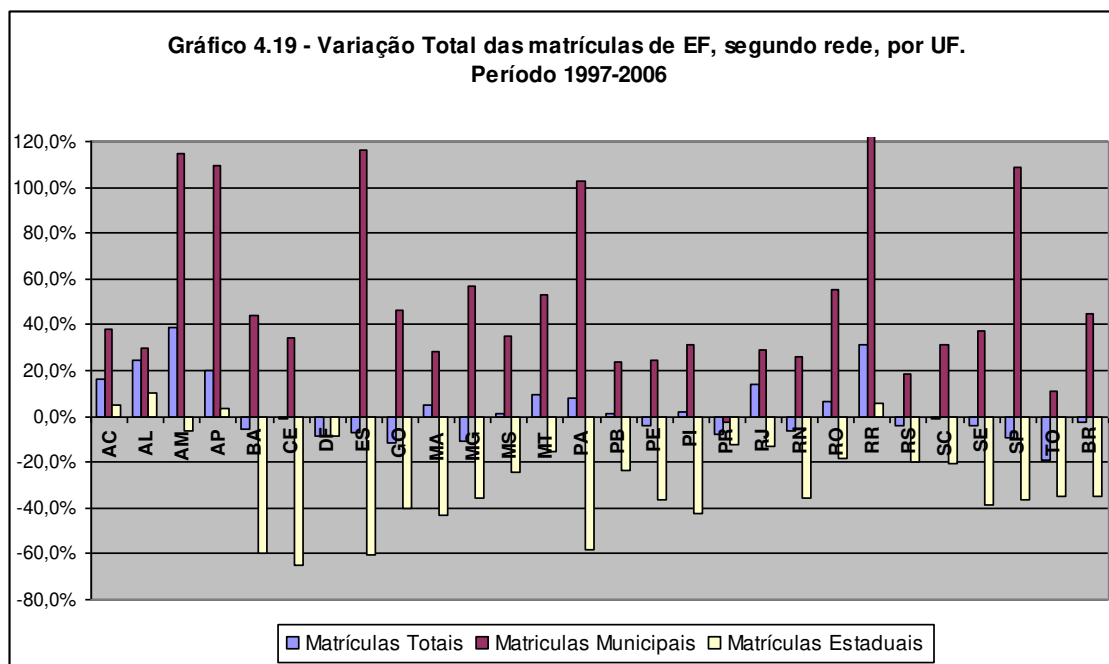
UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
AC	3,87%	5,79%	4,70%	1,55%	5,80%	0,41%	-0,12%	5,33%	5,51%	37,76%
AL	14,51%	5,11%	3,04%	2,24%	2,21%	0,10%	1,06%	-0,11%	-1,02%	29,63%
AP	30,87%	17,25%	-12,62%	14,14%	10,33%	5,84%	1,30%	9,67%	5,42%	109,29%
AM	24,90%	8,04%	7,99%	7,47%	13,09%	3,27%	12,04%	2,21%	2,70%	115,09%
BA	39,20%	7,56%	2,29%	2,38%	-0,01%	1,44%	-3,79%	-2,31%	-3,63%	44,03%
CE	15,36%	6,13%	6,05%	2,97%	3,85%	1,33%	-1,17%	-1,29%	-2,41%	33,93%
ES	39,61%	4,09%	1,36%	0,42%	4,22%	2,53%	3,23%	21,79%	8,96%	116,53%
GO	13,58%	3,62%	6,42%	1,90%	4,50%	1,62%	3,88%	1,57%	2,40%	46,42%
MA	18,24%	5,00%	0,35%	0,02%	2,42%	1,21%	-0,55%	1,31%	-1,69%	27,93%
MT	19,41%	15,51%	6,44%	4,67%	2,82%	2,57%	-6,52%	1,88%	-0,99%	52,79%
MS	9,30%	3,34%	4,45%	1,62%	6,02%	0,20%	2,31%	0,59%	2,91%	34,87%
MG	63,96%	0,65%	0,12%	-0,98%	-0,33%	-1,53%	2,66%	-2,21%	-2,59%	57,02%
PA	58,78%	7,59%	10,47%	2,45%	2,57%	2,22%	1,17%	-0,77%	-0,41%	102,67%
PB	24,97%	5,84%	0,91%	-0,85%	1,82%	-0,44%	-2,30%	-2,29%	-3,51%	23,57%
PR	2,11%	-1,39%	-1,43%	0,65%	2,83%	-0,42%	-0,76%	-2,41%	-1,62%	-2,52%
PE	12,45%	4,49%	3,94%	3,29%	1,67%	-0,48%	0,63%	-1,05%	-1,91%	24,67%
PI	17,74%	7,08%	2,51%	4,87%	3,27%	-0,91%	-0,49%	-1,31%	-3,72%	31,15%
RJ	6,12%	9,47%	2,37%	1,83%	0,71%	1,32%	2,13%	2,48%	-0,19%	29,08%
RN	12,54%	3,46%	3,64%	1,91%	2,72%	1,77%	-0,47%	-0,79%	-0,80%	25,92%
RS	5,80%	2,02%	0,95%	0,86%	2,65%	0,71%	-0,14%	-0,64%	4,95%	18,31%
RO	13,14%	12,61%	12,08%	0,74%	5,77%	1,85%	4,20%	-2,06%	-1,94%	55,08%
RR	11,95%	72,36%	28,28%	18,87%	27,20%	14,50%	6,85%	46,74%	8,05%	625,96%
SC	5,68%	3,63%	3,99%	2,43%	4,25%	2,35%	2,35%	0,41%	2,38%	30,95%
SP	11,06%	26,48%	5,60%	11,02%	9,22%	3,96%	3,19%	2,51%	5,70%	109,07%
SE	10,89%	4,68%	5,92%	6,39%	3,65%	0,80%	0,54%	0,72%	-0,55%	37,65%
TO	10,18%	5,64%	-4,07%	-4,83%	1,96%	1,24%	-1,68%	-1,15%	4,40%	11,30%
BR	21,53%	6,95%	3,28%	2,70%	2,96%	1,19%	0,54%	0,15%	-0,12%	44,45%

Fonte: MEC/ INEP

Deve-se destacar, em primeiro lugar, o aumento de mais de 20% das matrículas municipais totais no primeiro ano de vigência do fundo e também a ampliação de quase 45% no período de vigência do Fundef. Apenas em 2006 é que as matrículas municipais tiveram decréscimo, embora elas já tivessem se estabilizado desde 2003. Mesmo levando em conta a base de partida bastante pequena, observe-se um crescimento maior que 100% das redes municipais em seis UF, com destaque para os municípios roraimenses que aumentaram a oferta em mais de 600%.

Se, de um lado, as matrículas totais tiveram decréscimo no período 1998-2006 e, de outro, as redes municipais cresceram, fica evidente que houve uma forte transferência de

oferta do ensino fundamental dos governos estaduais para os municípios, sendo que as matrículas estaduais tiveram queda ainda mais forte no referido período, conforme pode ser constatado no gráfico 4.19 a seguir.



Fonte: MEC/ INEP

Na análise comparativa entre as trajetórias das matrículas do ensino fundamental no período de funcionamento do Fundef por esfera de governo e com os dados desagregados por UF, fica evidente a redução das matrículas estaduais e a ampliação das matrículas municipais, o que demonstra o forte movimento de descentralização durante a vigência do Fundef. Esta transferência explica o crescimento dos repasses do fundo em direção aos municípios e os saldos positivos destas instâncias, já que a redistribuição dos recursos vinculados ao ensino fundamental foi orientada segundo a oferta deste nível de ensino. Como os repasses do fundo eram efetuados em proporção à oferta de matrículas nas redes estaduais e municipais, os municípios com mais alunos e com menor capacidade contributiva foram os maiores ganhadores. Portanto, estes resultados devem ser creditados às mudanças institucionais no financiamento do ensino fundamental, especialmente às regras de subvincular receitas dos governos subnacionais para a composição do fundo e de condicionar os repasses à oferta da política em cada uma destas esferas.

Com a ampliação da cobertura e a extensão destas regras para as demais etapas da educação básica após a criação do Fundeb, espera-se que haja uma expansão da oferta da educação infantil e de ensino médio, com a incorporação paulatina das crianças e jovens hoje fora da escola. Contudo, não haverá uma redistribuição de recursos tão intensa quanto observada durante a vigência do primeiro fundo, já que as competências pela oferta destas etapas da educação básica são exclusivas e não-compartilhas como é o caso do ensino fundamental. No Fundeb, os municípios só receberão mais recursos se ampliarem a oferta de vagas em creches e pré-escola, enquanto que o aumento dos repasses para os governos estaduais dependerá da ampliação da oferta de matrículas no ensino médio.

Tendo em vista, a pressão demográfica pela oferta de ensino médio, esta etapa tende a crescer mais do que as outras e, para dar conta desta demanda, os governos estaduais poderão se concentrar na expansão destas redes, o que poderá abrir uma nova rodada de descentralização do ensino fundamental. Contudo, todas estas hipóteses em relação à expansão da oferta em função do novo fundo só poderão ser testadas futuramente, já que os efeitos redistributivos iniciais do Fundeb são mais afetados pela ampliação gradual da cobertura durante sua fase de implantação (que termina em 2009), o que pode anular os efeitos da ampliação das vagas, dificultando bastante a análise.

Já as desigualdades horizontais no plano nacional podem ser mais bem observadas a partir do valor aluno/ano aplicado por cada fundo estadual, durante os anos de vigência do Fundef e do Fundeb. A tabela 4.11 abaixo mostra os valores percapita aplicados em cada UF, em valores reais, durante os anos de funcionamento do Fundef e do Fundeb. Tomou-se como referência o valor transferido para as matrículas das séries iniciais do ensino fundamental urbano, já que há diferenciação por etapa e modalidade de ensino. Para facilitar a análise, optou-se por classificar as UFs em três grupos:

- a) Grupo 1 – aqueles estados que receberam em algum ano a complementação da União durante a vigência do Fundef e que voltaram a ter seus fundos complementados com a introdução do Fundeb, são oito estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, na região Nordeste, mais o estado do Pará na região Norte.
- b) Grupo 2 – aqueles estados que aplicaram um valor aluno/ano inferior à média nacional no primeiro ano de funcionamento do Fundef (1998), mas que não

receberam complementação da União, ao todo são 9 estados distribuídos pelas 5 macro-regiões geográficas brasileiros: Amazonas, Rondônia e Tocantins na região Norte; Rio Grande do Norte e Sergipe na região Nordeste; Goiás e Mato Grosso do Sul na região Centro-oeste; Paraná na região Sul e Minas Gerais na região Sudeste.

- c) Grupo 3 – aqueles estados que já aplicaram um valor aluno/ano superior ao valor médio nacional nos anos anteriores ao Fundef e que nos anos de funcionamento do Fundef se mantiveram acima da média nacional, o grupo reúne 10 UFs: Acre, Amapá e Roraima na região Norte; Mato Grosso e o Distrito Federal na região Centro-oeste; Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro na região Sudeste e os estados de Santa Catarina e Rio Grande do sul na região Sul.

A análise dos valores aluno/ano aplicados e a formação dos grupos revelam as grandes desigualdades existentes no interior de cada macro-região geográfica brasileira. Por exemplo, o maior valor percapita é aplicado em Roraima e o Amapá também está sempre entre os três maiores valores¹¹⁶; o grupo 2 é composto por estados das cinco regiões e o grupo 3 só não tem representantes da região Nordeste. Por isso, sempre que possível, optou-se por não efetuar análises por região neste estudo.

A comparação será realizada a partir dos três grupos definidos acima, observando a trajetória dos valores aluno/ano aplicados em três momentos distintos: a) o impacto da introdução do Fundef, em comparação com a situação anterior (para isso, foram simulados os valores percapita dos anos de 1996 e 1997); b) a evolução durante o período de vigência do Fundef (1998-2006); c) o impacto da introdução do Fundeb e a evolução dos valores aplicados no seu período de implantação (2007-2009).

¹¹⁶ Em função dos critérios de repasses do FPE e do reduzido número de matrículas nestes estados, conforme apontado em Vazquez (2003).

Tabela 4.11 – Valores aluno/ano aplicados em cada UF, período 1996 a 2009, em valores reais.

UF	Antes 1996	Antes 1997	Fundef 1998	Fundef 1999	Fundef 2000	Fundef 2001	Fundef 2002	Fundef 2003	Fundef 2004	Fundef 2005	Fundef 2006	Fundeb 2007	Fundeb 2008	Fundeb 2009	Evol. 96-98	Evol. 98-06	Evol. 06-09
AC	1.117,43	1.086,19	1.245,12	1.209,68	1.328,09	1.040,43	1.568,25	1.451,07	1.564,26	1.784,44	1.911,03	1.839,28	1.985,87	2.096,40	13,0%	34,8%	9,7%
AL	644,31	615,83	685,03	598,13	622,32	471,55	665,78	638,82	722,73	771,53	820,71	1.023,92	1.142,90	1.350,09	8,7%	16,5%	64,5%
AM	1.282,08	953,97	870,98	792,34	886,75	673,31	940,68	874,58	949,87	1.002,08	1.083,49	1.057,08	1.142,90	1.350,09	-22,1%	19,6%	24,6%
AP	1.270,05	1.265,36	1.417,66	1.342,94	1.437,06	1.156,77	1.647,26	1.534,69	1.611,54	1.878,61	2.027,84	1.938,32	2.074,87	2.072,72	11,8%	30,1%	2,2%
BA	532,63	521,20	646,49	598,13	602,51	422,89	602,78	592,41	690,22	711,06	844,37	1.023,92	1.142,90	1.350,09	22,7%	23,4%	59,9%
CE	573,42	530,57	646,49	598,13	598,30	419,86	657,38	620,00	671,86	742,61	844,40	1.023,92	1.142,90	1.350,09	17,1%	23,4%	59,9%
DF	898,63	940,08	987,20	1.021,20	1.229,89	1.371,92	1.404,18	1.528,16	1.749,01	1.809,64	1.989,37	1.969,84	1.896,15	2.102,78	7,4%	50,4%	5,7%
ES	1.103,95	1.222,99	1.182,79	1.197,64	1.091,16	802,96	1.348,18	1.408,61	1.664,79	1.928,36	1.841,74	2.152,34	2.254,18	2.466,46	1,7%	35,8%	33,9%
GO	687,07	687,87	704,37	710,46	801,93	576,20	938,20	976,83	1.038,83	1.113,83	1.232,75	1.275,52	1.409,49	1.653,95	2,5%	42,9%	34,2%
MA	399,62	370,83	646,49	598,13	592,15	425,62	609,76	597,93	664,62	748,90	773,98	1.023,92	1.142,90	1.350,09	67,8%	16,5%	74,4%
MG	695,03	694,15	718,79	729,14	813,26	602,87	890,11	878,42	992,50	1.103,58	1.239,37	1.315,68	1.428,22	1.707,01	3,5%	42,0%	37,7%
MS	748,92	836,91	824,37	875,98	937,34	683,43	1.000,61	1.003,53	1.249,03	1.375,36	1.620,14	1.679,71	1.805,84	2.130,78	4,0%	49,1%	31,5%
MT	855,34	935,96	861,27	973,83	984,09	617,25	1.069,37	1.127,81	1.257,17	1.271,31	1.352,94	1.318,34	1.589,20	1.886,95	-3,8%	36,3%	39,5%
PA	431,35	420,42	646,49	598,13	602,27	454,69	603,89	579,08	693,97	752,79	773,98	1.023,92	1.142,90	1.350,09	51,8%	16,5%	74,4%
PB	659,66	596,59	654,95	598,13	612,29	505,75	713,17	671,09	713,15	827,94	946,70	1.023,92	1.142,90	1.350,09	4,3%	30,8%	42,6%
PE	571,71	590,17	646,49	598,13	608,11	453,75	742,34	705,41	762,95	876,99	978,67	1.023,92	1.142,90	1.350,09	11,3%	33,9%	38,0%
PI	544,10	521,07	646,49	598,13	602,47	447,44	610,30	570,69	708,42	794,92	876,80	1.023,92	1.142,90	1.350,09	21,4%	26,3%	54,0%
PR	632,38	660,67	708,24	890,70	1.031,99	737,77	1.116,06	1.123,73	1.214,04	1.345,68	1.437,21	1.377,24	1.362,48	1.580,84	9,5%	50,7%	10,0%
RJ	1.115,33	1.154,55	1.269,75	1.217,42	1.201,78	854,41	1.234,00	1.262,41	1.421,25	1.403,50	1.367,65	1.343,04	1.357,09	1.515,49	11,9%	7,2%	10,8%
RN	646,02	653,97	720,21	712,76	796,32	562,14	907,99	896,91	984,13	1.144,92	1.349,46	1.302,83	1.340,10	1.482,51	10,8%	46,6%	9,9%
RO	694,46	836,17	822,72	814,76	945,91	634,91	1.029,93	1.076,21	1.187,24	1.343,69	1.442,32	1.462,76	1.549,11	1.732,65	7,5%	43,0%	20,1%
RR	1.601,08	1.641,31	1.819,22	1.750,31	1.826,03	1.302,68	2.215,31	2.011,38	2.119,94	2.453,36	2.542,76	2.215,99	2.592,99	2.890,08	12,2%	28,5%	13,7%
RS	1.058,73	1.022,64	1.152,76	1.131,20	1.256,11	888,89	1.328,05	1.355,06	1.402,62	1.578,44	1.687,07	1.703,92	1.699,62	2.012,29	10,8%	31,7%	19,3%
SC	945,02	966,12	985,48	1.007,95	1.115,55	801,81	1.250,40	1.177,74	1.372,89	1.478,78	1.574,49	1.504,84	1.577,57	1.796,47	3,1%	37,4%	14,1%
SE	739,12	774,91	810,76	779,48	873,71	689,26	1.017,25	991,02	1.060,96	1.215,55	1.361,07	1.359,82	1.427,74	1.602,10	7,1%	40,4%	17,7%
SP	1.307,26	1.369,21	1.317,61	1.464,23	1.595,99	1.073,74	1.637,13	1.589,12	1.749,70	1.859,64	2.061,20	1.997,15	2.075,34	2.263,05	-1,5%	36,1%	9,8%
TO	683,12	721,57	801,52	802,82	859,55	705,55	1.239,36	1.247,15	1.336,34	1.605,89	1.722,37	1.599,14	1.728,53	2.007,57	14,1%	53,5%	16,6%
BR	837,03	836,30	894,74	899,60	957,99	694,62	1.020,32	1.003,99	1.118,90	1.212,96	1.301,73	1.397,37	1.514,90	1.648,24	6,9%	31,3%	26,6%

Fonte: STN e MEC/ FNDE. Valores deflacionados pelo INPC/ IBGE.

O impacto inicial do Fundef foi medido pelo aumento no valor aluno/ano aplicado em relação à simulação deste valor para os anos de 1996 e 1997 (média destes dois anos). Os cinco maiores aumentos ocorreram em estados pertencentes ao grupo 1¹¹⁷, com destaque para o saldo observado de quase 70% no Maranhão e de mais de 50% no Pará. Estes dois casos aplicavam um valor aluno/ano que correspondia a menos de R\$ 200 da época (ou a menos de R\$ 440, em valores de 02/2009 – tabela 4.11) antes da introdução do Fundef. Quando este é introduzido, os fundos destes estados são complementados pelos recursos federais, com o intuito de garantir a aplicação do valor mínimo anual percapita estabelecido nacionalmente, o que elevou o valor/aluno ano aplicado para R\$ 315 (ou R\$ 646,5, em valores reais) em seis estados da federação. Este aporte adicional de recursos beneficiou os estados nos quais a vinculação de recursos ao fundo não garantiu a aplicação daquele valor mínimo estipulado e, logo, os estados que mais receberam recursos da União foram aqueles que aplicavam os menores valores percapita, a fim de elevá-los até a linha de corte do valor mínimo nacional¹¹⁸.

Portanto, os maiores impactos do Fundef quando da sua introdução ocorreram por conta da complementação da União, que corresponde à parcela nova de recursos do fundo, cujos recursos foram transferidos aos estados com menor valor aluno/ano. Já nos estados onde não houve complementação da União, os aumentos nos valores aluno/ano aplicados em cada UF foram inferiores a 15%. A justificativa para a variação dos valores aluno/ano observados antes e no ano de implementação do Fundef nestes estados está relacionado ao comportamento das fontes de receitas vinculadas ao fundo. Dentre estes casos, destacam-se o estado do Tocantins que teve um aumento real de 14,1% e, na outra ponta, o estado do Amazonas amargou uma queda de 22% no seu valor percapita, ambos pertencentes ao grupo 2.

Comportamentos distintos também são encontrados dentro do grupo 3, já que cinco estados pertencentes a este grupo tiveram ganhos maiores do que 10%, enquanto que outros

¹¹⁷ Ao todo foram 6 estados que receberam complementação da União, apenas o estado de Pernambuco é que não aparece entre os maiores ganhos reais no VAA aplicado. Tal fato é explicado pelo baixo valor recebido, pois o fundo estadual de Pernambuco quase foi suficiente para garantir a aplicação do valor mínimo nacional.

¹¹⁸ A complementação da União funciona como se fosse um índice de intensidade de pobreza, ou seja, ela será igual à quantidade de recursos necessária para elevar o valor aluno/ano estadual até a linha de corte definida pelo valor mínimo nacionalmente estabelecido.

quatro estados praticamente não tiveram aumento ou registraram um pequena queda deste valor, são os casos de São Paulo e Mato Grosso.

Na análise da introdução do Fundef desagregada por grupos, conclui-se sumariamente que os maiores beneficiados foram os estados do grupo 1 (exceto Pernambuco) em razão do advento da complementação da União e que os resultados dos demais grupos foram diversificados, dependendo do comportamento das receitas vinculadas ao Fundef.

O segundo momento da análise corresponde aos anos de funcionamento do Fundef (1998-2006). Neste período, observou-se que aquele ganho inicial dos estados do grupo 1, cujos valores aluno/ano obtidos pela razão entre as receitas vinculadas ao fundo e o número de matrículas eram menores que o valor mínimo nacional, não se repetiu nos exercícios seguintes. Segundo Vazquez (2007), o motivo foi a redução da participação da União no financiamento do Fundef, já que o governo federal descumpriu a regra estabelecida no art. 6º da lei 9.424/96 que apontava a regra que deveria ser observada para a definição do valor mínimo nacional. De acordo com o texto legal¹¹⁹, o valor mínimo deveria ser igual ao valor médio nacional, o que implicaria em uma equalização a partir desta média.

O quadro 4.1 acima mostra as diferenças entre os valores mínimos fixados pelo poder executivo entre 1998 e 2006, em comparação com as estimativas do valor mínimo legal, segundo o cálculo previsto no art. 6º da Lei n. 9.424, mostrando também a diferença dos valores *per capita* do valor mínimo legal e do valor mínimo aplicado.

¹¹⁹ Art. 6º - A União complementar os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

Quadro 4.1 - Valor mínimo aplicado versus valor mínimo legal do Fundef. Período 1998-2006.

Anos	Valor mínimo fixado pelo Executivo		Estimativa do valor mínimo segundo o art. 6º da Lei 9.424/96		Diferença <i>per capita</i>	
	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Ed. Especial	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Ed. Especial
1998	315,0	315,0	418,8	418,8	103,8	103,8
1999	315,0	315,0	418,6	418,6	103,6	103,6
2000	333,0	349,7	455,2	478,0	122,2	128,4
2001	363,0	381,2	522,1	548,2	159,1	167,1
2002	418,0	438,1	613,7	644,4	195,7	206,3
2003	446,0	468,9	733,8	770,5	287,8	301,6
2004	564,6	592,9	896,2	941,0	331,5	348,1
2005	620,6	651,6	988,5	1037,9	367,9	386,3
2006	682,6	716,7	1135,3	1192,1	452,7	475,3

Fonte: Vazquez (2007) (*) Valores nominais, em R\$ 1.000.

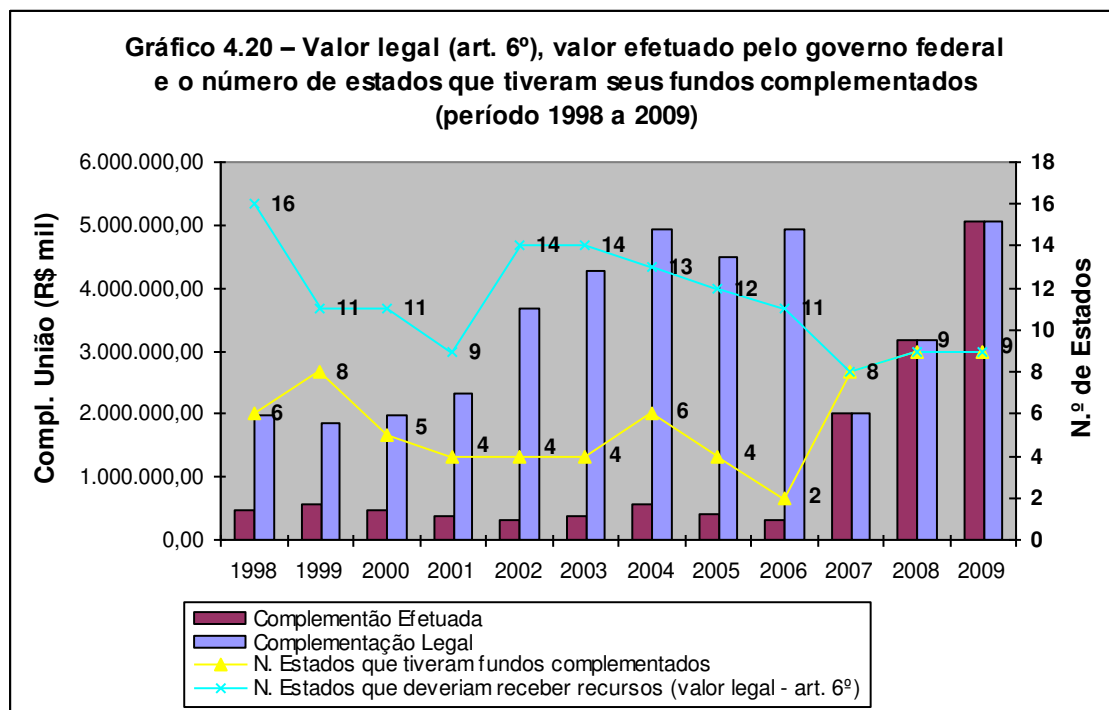
Obs.: Em 2005 e 2006, houve diferenciação entre as matrículas rurais e urbanas. Os valores aqui apresentados referem-se à rede urbana, que representa mais de 80% do total. O valor mínimo para as matrículas rurais é 2% superior, considerando a diferença entre as séries iniciais (1ª a 4ª) e finais (5ª a 8ª). No caso da Educação Especial, o valor corresponde às séries finais da zona rural.

De acordo com Vazquez (2007), os valores mínimos aluno/ano estipulados durante a vigência do Fundef¹²⁰, além de não obedecer à fórmula estabelecida no art. 6º da Lei n. 9.424, também sofreram reajustes inferiores ao crescimento das receitas do fundo, com exceção do ano de 2004. Isto provocou uma defasagem deste patamar mínimo que “nos três primeiros anos de vigência do fundo, representava pouco mais de 75% da média nacional, (...) no último ano do programa, o valor mínimo estipulado pelo governo federal correspondia a 63% do valor legal” (p. 255).

Obviamente, que se o valor anual mínimo fosse estabelecido de acordo com a fórmula estabelecida no art. 6º da Lei n. 9.424 ou reajustado em proporção superior ao crescimento das receitas do Fundef, isto implicaria em um maior volume de recursos federais destinados à complementação da União, pois aumentaria os repasses para os fundos estaduais que receberam efetivamente a complementação, além de aumentar o número de estados que fariam jus a estes recursos.

¹²⁰ Decreto n. 2.440, de 23.12.1997; Decreto n. 2.935, de 11.01.1999; Decreto n. 3.326, de 31.12.1999; Decreto n. 3.742, de 01.02.2001; Decreto n. 4.103, de 24.01.2002; Decreto n. 4.861, de 20.10.2003; Decreto n. 5.299, de 07.12.2004; Decreto n. 5.374, de 17.02.2005; Decreto n. 5.690, de 03.02.2006.

O gráfico 4.20 abaixo mostra a complementação da União efetuada entre 1998 e 2006 e a diferença no montante de recursos federais necessários, caso o valor mínimo fosse estabelecido de acordo com a regra do art. 6º da Lei 9.424/96, durante os anos de funcionamento do Fundef.



Fonte: MEC/ FNDE. Elaboração do Autor.

Segundo Vazquez (2007), se o valor mínimo legal fosse o indicado na fórmula prevista no artigo 6º da Lei n. 9.424/96, “a dívida da União relativa à complementação de recursos federais ao Fundef corresponde a cerca de R\$ 26,1 bilhões, este valor acumulado em relação aos exercícios de 1998 a 2006, ou aproximadamente R\$ 31,8 bilhões em valores reais de dezembro de 2006” (p.259).

Nota-se também que, por conta da estagnação do valor mínimo, o número de estados que receberam complementação da União caiu de 6 em 1998 para apenas 2 em 2006. Caso o valor legal fosse observado, o número de fundos complementados seria muito maior em todos os anos de funcionamento do Fundef, conforme mostra o gráfico 4.20 acima.

De acordo com Vazquez (2003), a justificativa do Ministério da Educação (MEC) para a não observância do critério de fixação do valor mínimo nacional, foi elaborada

através de uma nota técnica n.º 5/99 da Secretaria Executiva do Ministério. De acordo com o MEC, o Fundef é uma composição de muitos “fundos”, criados no âmbito de cada Estado e Distrito Federal, isto está colocado no art. 1º da própria Lei n.º 9.424/96. E que por isso pode o Presidente da República fixar o valor mínimo, como normalmente vem fazendo, e que “a rigor, só existe a vedação legal à fixação de um valor mínimo nacional inferior ao menor entre os vinte e sete quocientes entre receita vinculada ao fundo e matrícula total, preceito que jamais foi descumprido”.

Entretanto, conforme argumenta Vazquez (2003), essa interpretação, levada ao limite, permitiria ao Poder Executivo Federal fixar o valor mínimo nacional igual ao menor entre os vinte e sete quocientes, resultando que não haveria necessidade de quaisquer recursos para a complementação da União. A interpretação estaria, então, em desacordo com o objetivo de correção das desigualdades interestaduais pretendido com a criação do Fundef.

Apesar da justificativa apresentada pelo MEC, não é difícil sustentar que a real motivação para o baixo valor mínimo nacional estipulado é a restrição orçamentária e financeira do governo federal decorrente da necessidade de elevados saldos primários para fazer frente às crescentes despesas financeiras, em função dos rumos da política macroeconômica.

Esta hipótese foi admitida pelo próprio ministro da educação do governo FHC Paulo Renato Souza que, em sua resposta ao Requerimento de Informações 1.022/97 do Senado Federal, reconhece que se o valor mínimo fosse superior a R\$ 315,00 em 1998, isto implicaria em “uma complementação de recursos, por parte da União, acima de sua capacidade orçamentária e financeira e que o Poder Executivo está assegurando a atualização desse valor, todavia consciente de que a necessidade de recursos não é eliminada” (SOUZA, 1997 *apud de VAZQUEZ*, 2003).

Consequentemente, a estagnação do valor mínimo nacional impediu avanços na queda da desigualdade. O motivo é que nos Estados que dependiam da complementação da União, a evolução do valor aluno/ano aplicado estava atrelada à correção do valor mínimo. Isto explica o fato das UF's do grupo 1 terem registrado os menores aumentos reais do VAA durante o período de vigência do Fundef.

Os casos dos estados do Pará e Maranhão são exemplares porque tiveram seus fundos complementados em todos os anos de funcionamento do Fundef. Conforme visto anteriormente, foram nestes dois estados que se observaram os maiores impactos iniciais do Fundef em função dos repasses federais recebidos para garantir a aplicação do valor mínimo. Todavia, com a baixa correção do valor mínimo e, conseqüentemente, com o menor aporte de recursos federais, os valores aplicados nestes estados foram ficando cada vez menores, se comparados com a evolução do valor médio nacional. Em 1998, o valor mínimo correspondia a 72,3% da média nacional, já em 2006, último ano de vigência do Fundef, este valor representava 59,5% do valor médio nacional. Enquanto a expansão deste valor médio nacional foi igual a 31,3%, o aumento real do valor mínimo (e do valor aplicado nos dois estados em análise) foi de apenas 16,47% (apenas o estado do Rio de Janeiro teve variação inferior, igual a 7,1%).

Novamente, os aumentos reais observados nos valores percapita aplicados nas UFs pertencentes aos grupos 2 e 3 foram bastante desiguais e dependeram do desempenho das fontes de receitas vinculadas ao fundo. A maior expansão dentre todos os grupos ocorreu no grupo 2, pois oito entre os dez maiores aumentos foram observados em estados pertencentes a este grupo (apenas o Amazonas não consta nesta lista), os quais tiveram crescimento real superior a 40%, com destaque para os estados do Tocantins e Paraná, respectivamente, os dois maiores aumentos (53,5% e 50,7%). Esta expansão mais forte do grupo 2 revela que houve uma aproximação do VAA aplicado nestes estados em relação à média nacional.

Já o desempenho do grupo 3 foi bem próximo à média nacional, com a grande maioria dos estados integrantes deste grupo ocupando uma posição intermediária no ranking do crescimento real dos VAA aplicados durante o período de funcionamento do Fundef. Oito estados tiveram um aumento real entre 28,5% (Roraima) e 37,4% (Santa Catarina), enquanto outros dois são os *outliers* neste grupo: em uma ponta, o Distrito Federal que teve um aumento real de mais de 50% neste período, enquanto que, na outra ponta, está o Rio de Janeiro com o menor crescimento observado do VAA dentre todas as UFs.

Em suma, durante os anos de funcionamento do Fundef, o grupo 1 teve um desempenho inferior à média nacional, especialmente aqueles estados que tiveram seus

fundos complementados em todos os exercícios. Houve, portanto, uma tendência divergente em relação à média nacional, em razão da redução da participação da União no financiamento do Fundef. Tal movimento pode ter sido compensado pelo desempenho acima da média observado nos estados do grupo 2, que no início do Fundef aplicavam um VAA abaixo da média nacional, mas que tiveram uma expansão proporcionalmente superior, o que evidencia uma tendência convergente deste grupo em relação à média nacional, sendo que na maioria dos casos o valor aluno/ano aplicado em 2006 superava o valor médio nacional (tabela 4.11). Por último, o grupo 3 apresentou um crescimento bem próximo ao observado nacionalmente, embora este grupo tenha sido mais heterogêneo, com a evolução do VAA aplicado nestes casos sendo totalmente determinada pelo desempenho das receitas vinculadas ao Fundef, tal como ocorreu no grupo 2.

Por último, devem ser analisados os impactos da introdução do Fundeb e a evolução dos valores aplicados no seu período de implantação (2007-2009). Como a implantação gradual do Fundeb é concluída em 2009, realizou-se a comparação entre os valores aluno/ano observados neste exercício em relação ao último ano de funcionamento do fundo anterior. Embora haja diferenças metodológicas entre estes dois fundos em função do novo fundo ter incorporado outras etapas e modalidade da educação básica, procurou-se isolar estas diferenças ao adotar como indicador o valor aluno/ano aplicado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano para a construção da tabela 4.11.

Além disso, deve-se levar em conta também uma regra importante do Fundeb que visa preservar o valor aplicado no ensino fundamental, disposta no artigo 32, § 2 da Lei 11.494/07, que determina que o valor aplicado nesta etapa da educação básica não pode ser inferior ao valor aluno/ano aplicado em 2006, acrescido das devida correção monetária (INPC). Dessa maneira, embora os dados da tabela 4.11 demonstrem uma queda do VAA aplicado entre 2006 e 2007 em algumas UFs, tal redução não ocorre de fato.

Nestes casos, ocorre, na prática, uma redução do valor aluno/ano destinado às demais etapas (educação infantil e ensino fundamental), já que o VAA aplicado no ensino fundamental deve ser preservado. No entanto, este problema não afetará a análise a seguir, porque em 2009 não há casos em que o VAA do Fundeb - resultante da razão entre receitas totais previstas e a soma das matrículas totais ponderadas pelos fatores de diferenciação¹²¹ -

¹²¹ Os valores aluno/ano são diferentes para cada etapa e modalidade da educação básica. Para tanto, foram

é inferior ao valor percapita para o ensino fundamental aplicado em 2006, corrigido pelo INPC.

Após as devidas ressalvas, observe-se que os maiores aumentos nos valores aplicados pelo Fundeb em 2009 (em comparação com os valores do último ano de funcionamento do Fundef) ocorreram nos estados pertencentes ao grupo 1. Conforme demonstrado na tabela 4.11, oito entre os nove maiores aumentos reais no VAA aplicado (valor referência) ocorreram nos estados pertencentes ao grupo 1. O menor percentual de crescimento real foi observado em Pernambuco (38%) e os maiores aumentos foram nos Estados do Maranhão e Pará, cuja expansão foi de quase 75%. Como estes dois últimos aplicaram o valor mínimo em 2006 e em 2009, fica evidente que esta expansão ocorreu em função do aumento do valor mínimo nacional e da participação da União no financiamento do Fundeb, cujas regras foram modificadas em relação ao fundo anterior.

Em função da reduzida participação da União no financiamento do Fundef, estados e municípios pressionaram durante o processo de negociação para a criação do novo fundo não só para a ampliação dos recursos federais no financiamento do Fundeb, mas também por uma regra mais clara que determinasse o montante da complementação da União, para que esta não ficasse dependente apenas do nível estipulado para o valor mínimo nacional e que este, por sua vez, não fosse estabelecido livre e unilateralmente pelo governo federal, tal como ocorreu nos anos de funcionamento do Fundef.

Sob as regras do Fundeb (art. 31, da lei 11.494/07), o volume de recursos federais que complementar os fundos estaduais passou a ser definido a priori e, partir dele, o valor mínimo aluno/ano nacional é calculado anualmente. Durante o período de implantação do novo fundo (2007 a 2009), foram estabelecidos em lei montantes nominais para a complementação da União, que corresponderiam a R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3

definidos fatores de ponderação, tendo como referência (fator = 1) as matrículas do ensino fundamental urbano – séries iniciais. Para os demais níveis, os fatores de ponderação referentes ao ano de 2009 são: Creche em tempo integral = 1,1; Creche em tempo parcial = 0,8; Pré-escola em tempo integral = 1,2; Pré-escola em tempo parcial = 1; Séries iniciais do ensino fundamental rural = 1,05; Séries finais do ensino fundamental urbano = 1,1; Séries finais do ensino fundamental rural = 1,15; Ensino fundamental em tempo integral = 1,25; Ensino médio urbano = 1,2; Ensino médio rural = 1,25; Ensino médio em tempo integral = 1,3; Ensino médio integrado à educação profissional = 1,3; Educação especial = 1,2; Educação indígena e quilombola = 1,2; Educação de jovens e adultos com avaliação no processo = 0,8; Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo = 1; Creche conveniada em tempo integral = 0,95; Creche conveniada em tempo parcial = 0,8; Pré-escola conveniada em tempo integral = 1,2; Pré-escola conveniada em tempo parcial = 1. Fonte: FNDE, Portaria nº 932, de 30/07/2008.

bilhões no ano seguinte e R\$ 5 bilhões em 2009, acrescidos da correção efetuada pelo INPC. A partir de 2010, a participação da União corresponderá a 10% da receita total do Fundeb, isto é, da somatória dos recursos disponíveis aos 27 fundos estaduais, em razão da vinculação das receitas estaduais e municipais que compõem o Fundeb. Dessa forma, o novo fundo implica em um crescimento significativo da complementação da União, dos valores mínimos e, por conseguinte, do número de estados com os fundos complementados (gráfico 4.19 e tabela 4.11, respectivamente).

Nota-se que o número de estados que passam a contar com o apoio de recursos federais para aplicação do valor mínimo aumentou e atingiu novamente todos os estados que tiveram os fundos complementados pelo Fundef (grupo 1) e, em 2009, está prevista complementação da União também para o estado do Amazonas (que antes pertencia ao grupo 2). Sem dúvida, os elevados aumentos reais observados nos estados do grupo 1 no período 2006 a 2009 indicam uma trajetória convergente destas UFs em direção à média nacional e uma redução mais forte das desigualdades horizontais no plano nacional após a introdução do Fundeb.

Nos demais grupos, a expansão do VAA depende não só do crescimento das receitas vinculadas ao fundo (já vinculadas anteriormente ao Fundef), mas também da incorporação gradual das novas receitas vinculadas ao Fundeb e do tamanho das redes de educação infantil e ensino médio que também foram sendo abrangidas gradualmente pelo novo fundo (lado do denominador). Tende a ser mais expressivo o aumento no valor aluno/ano aplicado nas UFs que tiveram maiores evoluções nas receitas, que possuem maior participação das novas receitas vinculadas em relação ao total de recursos do Fundeb e cujo número das novas matrículas incorporadas ao novo fundo é menor.

Novamente, o comportamento dos valores aluno/ano aplicados nos grupos 2 e 3 é pouco homogêneo, pois houve grande variação nos percentuais de aumento real observados na tabela 4.11. O grupo 2 leva uma pequena vantagem que pode ser constatada quando observamos que dos 14 estados que apresentaram um crescimento inferior à média nacional (de cerca de 30%), seis deles são do grupo 2 e oito pertencem ao grupo 3, sendo que as quatro últimas posições deste ranking são ocupadas por estados deste último grupo.

Em suma, no que tange às desigualdades horizontais, a introdução do Fundeb implicou em maiores ganhos nos estados que receberam complementação da União,

resultado de uma expansão no aporte de recursos federais destinados ao Fundeb que, por consequência, elevou o valor mínimo nacional e o número de estados com os fundos complementados. O aumento do valor mínimo foi proporcionalmente superior à expansão das receitas vinculadas ao Fundeb e ao valor médio nacional, o que constituiu em uma tendência convergente destes estados em direção à média nacional. Por outro lado, as menores elevações ocorreram em estados que já aplicavam gastos percapita elevados (tais como, São Paulo, Acre, Distrito Federal e Amapá). Desta forma, são fortes os indícios de redução das desigualdades horizontais no financiamento da educação básica, após a vigência do Fundeb.

Por fim, após mais de 10 anos de funcionamento, é possível afirmar que esta estratégia de financiamento via fundos multigovernamentais atingiu seus objetivos? Em relação ao Fundef, ao condicionar os repasses do fundo à oferta de matrículas, comprovou-se empiricamente que:

- 1) O acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado, pois houve forte crescimento das matrículas já nos anos iniciais de funcionamento do fundo, especialmente nas UFs onde a taxa de cobertura era menor;
- 2) Houve forte municipalização deste nível de ensino, já que as resistências dos municípios em assumir a oferta foram retiradas, ao garantir recursos adicionais em proporção ao número de matrículas nas redes municipais;
- 3) As desigualdades horizontais foram bastante reduzidas dentro de cada estado, pois o valor aluno/ano repassado pelo fundo é igual, independente da capacidade contributiva de cada esfera de governo;
- 4) Já as desigualdades horizontais no plano nacional (interestaduais) foram limitadas pela reduzida participação da União no financiamento do fundo, em função do baixo valor mínimo nacional definido pelo governo federal.

Neste último ponto, o Fundef é um caso exemplar de como os resultados das políticas sociais foram afetados pela estratégia macroeconômica. A baixa participação da União no financiamento do fundo, por conta da necessidade de ajuste fiscal para fazer frente aos elevados encargos financeiros, impediu uma redução maior das desigualdades horizontais no plano nacional. Confirmando as conclusões de Vazquez (2007), “ao não corrigir o valor mínimo do Fundef acima do aumento das receitas do fundo (à exceção de

2004), a complementação de recursos da União aos fundos estaduais tornou-se cada vez mais residual e insuficiente para estabelecer uma verdadeira política nacional de equidade” (p. 273). Para isso, seria necessário um valor mínimo nacional maior e, conseqüentemente, um aumento no volume de recursos federais destinados ao fundo, já que cabe à União a função redistributiva e supletiva para garantir o padrão mínimo de qualidade da educação básica brasileira, conforme estabelecido constitucionalmente.

Mesmo assim, deve-se reconhecer aqui os importantes avanços institucionais obtidos com as mudanças no financiamento da educação através dos fundos multigovernamentais. Os resultados desta pesquisa dão evidências claras de que esta regulação resultou em uma ampliação dos esforços dos governos municipais na oferta e no financiamento da educação. Na mesma direção, Arretche e Vazquez (2009), constataram que “o gasto na função educação e cultura é de longe a principal prioridade dos governos municipais. Já era uma prioridade anteriormente à introdução do Fundef, mas sofreu uma importante inflexão positiva em 1998. No primeiro ano de vigência do Fundef, a participação desta função no gasto municipal total saltou para 31%, com trajetória crescente até 2001, expansão esta associada ao crescimento da oferta de ensino fundamental nas redes municipais – seja pela expansão da cobertura, seja pelo processo de municipalização” (p. 8). Mais adiante, os autores afirmam que “este comportamento de gasto dos governos municipais revela a capacidade da legislação federal afetar decisões de gasto nas políticas que estão sob competência dos governos subnacionais” (p. 9). Esta tese procurou demonstrar que como o funcionamento dos fundos multigovernamentais no financiamento da educação forneceu estímulos para aumentar a prioridade dada pelos municípios aos gastos em educação, como forma de compensar a redução dos investimentos federais nesta área.

Por sua vez, o reduzido papel da União se explica pelos constrangimentos fiscais colocados pela condução da política macroeconômica e, conforme demonstrado, afeta o financiamento e limita os avanços que foram observados após a introdução dos fundos. Dessa maneira, as críticas e limites apontados, especialmente em relação à política nacional de correção das desigualdades, não significam de forma alguma a defesa da situação anterior ao fundo.

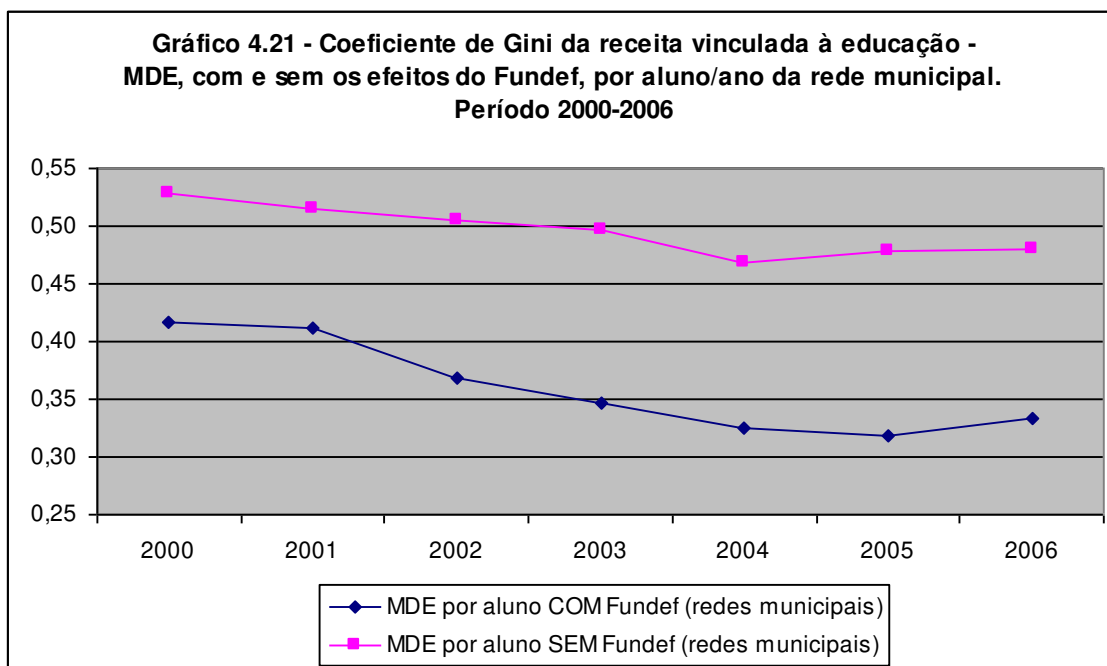
A hipótese é que, mesmo com os limites impostos à complementação da União, a desigualdade no financiamento da educação é bem menor com o Fundef do que sem os efeitos redistributivos do mesmo. Para comprová-la, foi feito um exercício a partir dos dados sobre finanças municipais da base Finanças do Brasil (Finbra), disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, para calcular as receitas disponíveis à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para cada município – compostas pelas receitas transferidas do Fundef, mais 10% das transferências que compõem o fundo e mais 25% das receitas municipais próprias, que não são vinculadas ao Fundef, mas que devem ser aplicadas em educação – e, em seguida, este montante foi dividido pelo total de matrículas em cada rede municipal pública. Com isso, foi possível obter uma simulação de um valor médio aplicado por aluno/ano em cada município¹²². Em contraposição, foi realizada outra simulação, caso o Fundef não existisse, neste caso foram retiradas do cálculo as transferências obtidas do fundo e foi agregada a contribuição efetuada por cada município ao fundo, isto é, 15% das transferências vinculadas ao Fundef, mantendo-se o mesmo denominador. Neste caso, o valor obtido representa uma simulação do valor médio percapita aplicado por cada município, caso o Fundef não existisse.

Após a construção destas duas variáveis para cada município, optou-se por mensurar a desigualdade entre os casos partir do coeficiente de Gini¹²³, o qual é empregado como uma medida confiável de sua desigualdade, especialmente em relação à distribuição da renda. A adaptação foi fácil, pois os municípios podem ser considerados uma população que apresenta uma distribuição de gasto percapita em educação. Os resultados para o período 2000 a 2006¹²⁴ estão apresentados no gráfico 4.21 abaixo.

¹²² Este valor é fictício, pois corresponde à média aritmética simples que considera no numerador apenas as receitas vinculadas a MDE pela Constituição (25%) e não o valor efetivamente aplicado, já que não existe consolidação deste dado. No denominador, foram agregadas todas as matrículas municipais da rede pública municipal, independente da etapa e da modalidade de ensino da educação básica (educação infantil e ensino fundamental).

¹²³ Esta medida é comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. O indicador varia entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O cálculo é efetuado a partir da razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz, da área entre a curva e a linha de 45° dividida pela área total do triângulo formado pelo eixos e alinha de 45°.

¹²⁴ No banco de dados Edudata Brasil, do INEP, as matrículas estão disponíveis apenas a partir de 1999, como os recursos são orientados pelo censo do ano anterior, só foi possível iniciar a análise no ano 2000.



Fonte: STN/ Finbra (Receita - MDE) e INEP/ Censo Escolar (matrículas)

Nota-se que a desigualdade no valor por aluno/ano disponível para o investimento em educação (receitas vinculadas à MDE) seria muito maior caso o Fundef não vigorasse, o que pode ser explicado pela redistribuição de recursos promovida pelo fundo no âmbito de cada estado. Outra constatação importante é que a desigualdade entre os municípios em relação a estes recursos diminuiu significativamente durante o período analisado, mesmo se o Fundef não estivesse em vigor. Logo, esta queda não está relacionada à política de correção das desigualdades interestaduais (via complementação da União) prevista pelo fundo, mas sim ao comportamento das receitas que o compõem. Para que a distância entre os valores aluno/ano aplicados entre o município mais pobre e mais rico da federação diminua ainda mais seria preciso elevar o valor mínimo em proporção superior ao crescimento médio dos recursos totais do fundo¹²⁵.

O Fundeb representou avanços ao abranger toda a educação básica, o que certamente produzirá estímulos para a ampliação da oferta de matrículas de educação infantil pelos governos municipais e de ensino médio pelos governo estaduais, em função da regra de transferir recursos adicionais do fundo em proporção ao crescimento das matrículas nas respectivas redes de ensino. Como a implantação do Fundeb foi gradual,

¹²⁵ Deve-se admitir que a correção pelo valor médio (art. 6º) está bem mais distante da realidade, pois exigiria um montante de recursos federais bastante elevado e sempre crescente.

ainda não é possível fazer uma avaliação dos seus efeitos sobre a expansão da cobertura, mas é possível prever que isto ocorrerá tal como aconteceu com o ensino fundamental durante a vigência do Fundef. No entanto, isto só poderá ser comprovado por estudos futuros, já que o Fundeb estará plenamente em vigor apenas em 2010.

Em relação à redução das desigualdades horizontais, também não é possível ser conclusivo ainda, mas já há fortes indícios de que o novo fundo tenha estabelecido uma tendência convergente à média nacional, já que as UFs que tiveram maior crescimento no valor aluno/ano foram aqueles que receberam a complementação da União, cuja participação no financiamento do Fundeb será muito superior àquela efetuada no fundo anterior. Ao invés da complementação da União depender do valor mínimo estipulado pelo governo federal, o Fundeb prevê montantes pré-determinados para a complementação dos fundos estaduais durante a fase de implantação e, a partir de 2010, a complementação da União deverá ser igual a 10% dos recursos totais do Fundeb. Com isso, acredita-se que será possível reduzir com mais força as desigualdades interestaduais, o que também só poderá ser mensurado por estudos posteriores.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar dos avanços institucionais, o gasto público total (direto) com educação no Brasil, em relação ao total do PIB, apresentou apenas um discreto aumento no período 2000-2006. Este percentual, que entre 2000 e 2005 era de 4%, deu um salto para 4,4% em 2006, segundo dados do INEP¹²⁶. Quando este valor é desagregado por nível de governo, percebe-se que a participação da União ficou estagnada em 0,7% do PIB, enquanto que os gastos estaduais e municipais aumentaram de 1,7% e 1,5%, respectivamente, em 2000; para 1,9% e 1,8% do PIB em 2006.

Em perspectiva comparada, o gasto brasileiro em educação pode ser considerado muito baixo. Em 2004, o gasto em educação era de 4,0% do PIB, enquanto que o patamar médio dos países da OCDE foi de 5,4%¹²⁷. Portanto, fica evidente o baixo nível de investimento em educação no Brasil, o que só poderá ser revertido caso haja uma maior compatibilidade entre os objetivos da política econômica e de desenvolvimento social. Para isso, não bastam apenas melhores arranjos institucionais. Sem dúvida, serão necessários maiores níveis de gasto público nesta área, a partir de um esforço conjunto entre governos

¹²⁶ Dados disponíveis em <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao>.

¹²⁷ Dados disponíveis em http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financ_internacionais/ocde.htm

subnacionais, responsáveis pela oferta da educação básica, e do governo federal a quem cabe “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino em todas as unidades federativas” (art. 211, §§ 1º e 2º, CF 88).

Capítulo 5 - Regulação sobre a política de saúde: os efeitos da vinculação de recursos e das transferências condicionadas no financiamento da Saúde

A criação do Sistema Único de Saúde - SUS, concomitante à elaboração da Constituição de 1988 (art. 196 a 200), implicou em uma ruptura com o modelo de saúde até então vigente, que tratava a assistência médico-hospitalar como uma competência dos regimes de previdência, enquanto que a política de saúde pública se restringia ao combate às epidemias. Com o SUS, as políticas de saúde e previdência foram definitivamente separadas e, ao mesmo tempo, este novo sistema estabeleceu três princípios para a política de saúde: a integralidade, a universalidade e a atuação descentralizada.

O primeiro princípio trata da atenção integral à saúde ao garantir o acesso aos tratamentos, independentemente da complexidade dos procedimentos e dos custos envolvidos nestas operações, o que levou à necessidade de rever a relação entre setor público e privado na prestação dos serviços médicos e de ampliar os recursos públicos destinados ao financiamento da saúde. O SUS, portanto, implicou na ampliação da prestação de serviços por uma rede pública, já que antes prevalecia a prestação privada de serviços médicos que eram reembolsados posteriormente pelos regimes previdenciários ou do INAMPS¹²⁸, como uma forma de reduzir os custos da oferta dos serviços de saúde¹²⁹.

Quanto ao segundo princípio, o caráter universal da política de saúde nos moldes do modelo social-democrata descrito por Esping-Andersen (1990) estabeleceu o acesso aos serviços de saúde como um direito social calcado no conceito de cidadania, semelhante ao Plano Beveridge inglês, isto representou avanços em relação ao conceito de “cidadania regulada” que até então orientava a política social brasileira desde a era Vargas (SANTOS, 1994). Este direito universal à saúde juntamente com a ampliação do acesso às áreas de assistência e previdência social constituem o sistema de seguridade social, eixo central da proteção social no Brasil.

Portanto, a universalidade e a integralidade exigem maiores aportes de recursos para o financiamento da política de saúde. Tendo em vista também que esta política faz parte do

¹²⁸ Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). Segundo Costa (2002), cerca de 60% dos gastos do INAMPS em 1981 “foram direcionados para pagamentos de hospitais e laboratórios privados” (p. 51).

¹²⁹ Segundo Costa (2002), a oferta de leitos e serviços nos hospitais privados correspondia 86% das admissões contra 14 % da rede pública.

recém constituído sistema de seguridade social, que abrange também as políticas de previdência e assistência social, criou-se na nova Constituição um mecanismo de financiamento para estas áreas, que se baseou na arrecadação de contribuições sociais que incidem sobre fontes distintas¹³⁰, de competência tributária e financeira exclusivas da União e cujos recursos arrecadados são vinculados ao financiamento do sistema de seguridade social como um todo. Aqui está a razão para a maior responsabilidade da União pelo financiamento da área de saúde.

Por último, mas com importância relativa maior para os objetivos desta tese, o artigo 30 da Constituição de 1988 estabeleceu que a prestação do serviço de atendimento à saúde da população deve ser descentralizada. Este princípio da atuação descentralizada implica na prioridade da prestação dos serviços de saúde pelas redes públicas estaduais e municipais e também na co-responsabilidade no financiamento desta política entre as três esferas de governo. Ou seja, a política deve ser executada localmente¹³¹ e, para isso, os governos locais deveriam contar com repasses do governo federal.

Inicialmente, as transferências de recursos seguiram a lógica do pagamento por prestação de serviços, tal como ocorria com os prestadores privados. Após a implantação total do SUS, os repasses passaram a ser efetuados diretamente aos governos responsáveis pelo atendimento médico, de acordo com a sua população e com o tipo de adesão ao sistema, sendo que tais receitas deveriam também ser complementadas por outros recursos disponíveis às esferas subnacionais.

De acordo com Costa, Silva e Ribeiro (1999), esse novo modelo estaria assentado na separação entre financiamento e provisão dos serviços, com os serviços sendo prestados localmente e o financiamento sendo compartilhado entre as três esferas de governo, com destaque para o papel da União. Para Viana e Machado (2009), a implementação do SUS buscou estabelecer uma política nacional de saúde em um cenário federativo e democrático, expressos na configuração institucional do sistema e na regulação da descentralização. A

¹³⁰ Sobre os salários incidiam as contribuições previdências dos trabalhadores e das empresas (20% sobre a folha de pagamento); sobre o faturamento das empresas são cobradas as contribuições do PIS/ PASEP e a COFINS, que a partir de 2003 deixou de ser cumulativa e passou a incidir sobre o valor adicionado fiscal; sobre o lucro das empresas é arrecadada a CSLL, cuja base é a mesma do IRPJ; posteriormente, foi criada (em 1997) e extinta (em 2008) a CPMF que incidia sobre cada movimentação financeira; por último, as receitas de concursos e loterias também são vinculadas à seguridade social.

¹³¹ A justificativa era a proximidade com o público que permitiria maior conhecimento sobre suas necessidades e ampliaria as oportunidades de participação popular e controle social sobre a política.

consolidação deste modelo exigia, segundo Arretche (2002), “um processo de reestruturação do arcabouço nacional dos serviços, cuja principal consequência seria a transferência de atividades até então desempenhadas no âmbito federal para os municípios” (p. 446).

As mudanças no financiamento e na gestão da política de saúde, as dificuldades do processo de implantação dos princípios do SUS e a urgência em garantir o aporte de recursos necessários para o custeio deste sistema, especialmente em um contexto de baixo crescimento econômico como ocorreu nos anos subsequentes a 1988, foram os desafios que surgiram após a promulgação da Constituição.

Quanto ao financiamento, diante da escassez de recursos, as três áreas da seguridade social passaram a rivalizar entre si na disputa pelas receitas oriundas das contribuições sociais, já que o texto constitucional não definiu a participação de cada área dentro dos recursos vinculados à seguridade^{132,133}. Assim, a proporção de recursos do orçamento da seguridade social (OSS) destinada para cada uma das três áreas passou a ser definida anualmente, na ocasião da elaboração da LDO (OCKÉ-REIS, RIBEIRO e PIOLA, 2001).

Como a evolução das despesas previdenciárias depende basicamente de fatores demográficos e da concessão de benefícios com base em direito adquirido, o contingenciamento de recursos nesta área é mais complicado que no caso dos gastos em saúde. Pelo lado das receitas, a arrecadação das contribuições sociais era dependente do ritmo da economia e do aumento da formalização, ambas tiveram desempenhos pífios nos anos durante a década de 1990. Por consequência, as exigências de maiores recursos para a previdência e a insuficiente arrecadação das contribuições previdenciárias drenavam cada vez recursos da seguridade social como um todo para o financiamento da previdência, em detrimento principalmente dos recursos para a saúde¹³⁴.

Além deste embate entre as áreas, outro fator que afeta o financiamento da seguridade social como um todo foram os desvios das receitas das contribuições sociais,

¹³² Exceto os recursos que compõem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que serve para o pagamento do seguro-desemprego e para a composição dos recursos do BNDES (40%). Outra exceção foi a CPMF, cujos recursos tinham destinação inicialmente exclusiva para a saúde e depois com subvinculações específicas destinadas às três áreas da seguridade social.

¹³³ Inicialmente estava prevista uma subvinculação à saúde no texto constitucional, mas os 30% indicados nas disposições transitórias foram derrubados, anunciando uma longa crise crônica de financiamento do SUS (MARQUES; MENDES, 1999).

¹³⁴ De acordo com Marques e Mendes (2005), o Ministério da Saúde recebeu 33,1% do total das contribuições em 1991, mas no ano seguinte este percentual caiu para 21% (p. 164).

pois estas deveriam ser 100% destinadas ao financiamento da saúde, previdência e assistencial social, mas na prática foram utilizados para outras finalidades; por exemplo, para o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos federais, área que está excluída da seguridade (DAIN, 1998; MARQUES e MENDES, 2005)¹³⁵.

Oficializando estes “desvios”, a partir de 1994 passou a vigorar o Fundo Social de Emergência (FSE) que permitiu que 20% das receitas das contribuições sociais e de outras vinculações (como no caso da vinculação de 18% dos recursos dos impostos federais à educação) fossem utilizadas livremente pelo governo federal. Tal como foi visto no capítulo 2 desta tese, esta medida vigora até hoje, sob a denominação de Desvinculação de Receitas da União, nomenclatura mais adequada aos propósitos, já que os recursos “desviados” tem sido de fundamental importância para a obtenção dos elevados superávits primários, com o intuito de fazer frente às despesas financeiras da União (FAGNANI, 2005). Conforme visto no capítulo 1 desta tese, a política fiscal foi subordinada às exigências de conter os efeitos dos juros elevados e do câmbio sobre a dívida pública, a fim de controlar a trajetória da relação dívida/ PIB.

Segundo Dain (2000, p. 119), o financiamento da saúde entrou em crise porque ficou “imprensada”; de um lado, pelo Orçamento Geral da União em função dos desvios e da desvinculação de receitas e; de outro, pelo Ministério da Previdência em razão da disputa com esta área pelos recursos do OSS. Mais recentemente, de acordo com Vianna (2005), o financiamento da saúde – “que nunca teve condições de competir com o pagamento de benefícios previdenciários, ficando com o que sobrava – passou a concorrer também com programas assistenciais, expressivamente ampliados” (p. 14).

Diante deste quadro de escassez de recursos efetivamente disponíveis à saúde, agravado pelo contexto de baixo crescimento econômico e pelas restrições colocadas pela estratégia macroeconômica, optou-se por dois caminhos: 1-) pela busca fontes alternativas de recursos, sendo criada para esta finalidade a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, em 1997; 2-) pela ampliação da participação dos governos

¹³⁵ “A falta de regras na distribuição desses recursos tornou a seguridade prisioneira do processo de estabilização. Este procedimento permitiu ao governo federal utilizar parte dos recursos para pagamentos previdenciários não previstos na carta constitucional (como encargos previdenciários da União), desviando fontes de receita vinculadas na constituição de 88 ao financiamento da seguridade social”. (DAIN, 1998, p. 19). Caso fosse plenamente aplicado, financeiramente, o orçamento da seguridade social teria “permanecido superavitário até hoje (...), *demonstrado* capacidade de resistência às conjunturas mais problemáticas” (MARQUES e MENDES, 2005, p. 162 – *grifo meu*).

estaduais e municipais no financiamento da saúde, por meio da vinculação dos recursos disponíveis a estas esferas.

Em relação à primeira medida, apesar da elevada capacidade arrecadatória da CPMF¹³⁶, não se observou uma ampliação dos recursos federais aplicados na saúde, tal como demonstrado no capítulo 1 (parte 1.3) desta tese. A justificativa para isso é que a “entrada dos recursos da CPMF no financiamento da saúde (...) foi compensada pela diminuição da presença de outras fontes da seguridade, indicando não só o avanço da Previdência, como também a aplicação da desvinculação de parte dos recursos da seguridade” (MARQUES e MENDES, 2005, p.165). De acordo com Cajueiro (2004), houve uma substituição de fontes que antes financiavam a saúde pela arrecadação da nova contribuição, a CPMF compensou uma redução de cerca de 7% da CSLL e de quase 40% da COFINS, após a análise da composição do orçamento do Ministério da Saúde entre 1997 e 1998. Em suma, apesar de destinada à saúde, a CPMF não implicou em maior aporte de recursos federais para esta área¹³⁷.

A segunda alternativa para ampliar os recursos disponíveis ao financiamento da saúde foi a elaboração da Emenda Constitucional n. 29 (EC 29), aprovada em setembro de 2000, cujo objetivo era garantir recursos mínimos e estáveis para a saúde a fim de reduzir a instabilidade das receitas destinadas a esta área. Para isso, a emenda estabeleceu uma vinculação de receitas de estados e municípios à saúde, tal como já ocorria em relação à educação, além de definir um mecanismo de correção dos valores aplicados pela União por meio de uma vinculação da expansão dos recursos da saúde em proporção ao crescimento do PIB. O texto constitucional determina que:

“até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: I – no caso da União: a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB; II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159 (...) deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios; e III – no caso dos municípios, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159 (...).”

¹³⁶ Em 2007, seu último ano de vigência, a CPMF arrecadou 1,4% do PIB (cerca de R\$ 40 bilhões).

¹³⁷ Segundo dados disponíveis em Ocké-Reis, Ribeiro e Piola (2001), após a sua criação, a CPMF passou a representar cerca de 30% dos recursos do Ministério da Saúde, enquanto que outras fontes tiveram sua importância reduzida, em termos relativos e nominais também.

A EC 29 previa uma implantação gradual e obrigou os municípios e estados a aplicarem, no mínimo, 7% das receitas de impostos e transferências em saúde no primeiro ano, devendo estes percentuais serem gradualmente ampliados até alcançarem 12% e 15% das receitas estaduais e municipais, respectivamente, no ano de 2004. Para a União, a exigência era que no primeiro ano de vigência da emenda (em 2000), os recursos federais aplicados em saúde fossem 5% superiores ao valor aplicado no ano anterior e a correção para os anos seguintes seria de acordo com a variação nominal do PIB.

O grande mérito desta emenda é, sem dúvida, garantir recursos cativos das três esferas de governo com o financiamento da saúde, além de estabelecer regras para a correção destes gastos ao longo do tempo, atenuando a instabilidade e dando mais previsibilidade ao orçamento da saúde (FAVERET, 2003). Por outro lado, Cajueiro (2004) alerta que a aprovação desta emenda pode mudar o foco do financiamento da saúde, já que este poderia ficar mais dependente dos recursos fiscais e não mais das contribuições sociais, as quais seriam definitivamente destinadas às outras áreas.

No entanto, o problema mais grave é que a regulamentação desta emenda ainda não ocorreu, após mais de 9 anos da aprovação da emenda. O projeto de Lei complementar 01/2003 se encontra em tramitação no Congresso, mas as negociações não avançaram. É preciso definir nesta lei, por exemplo, o que é gasto em saúde¹³⁸ e, mais recentemente, se será criada ou não uma nova contribuição social com recursos vinculados à saúde, em substituição à CPMF que deixou de existir a partir de 2008.

Outro ponto polêmico é a interpretação da obrigatoriedade de gasto da União imposta pela EC 29. Novamente, tal como observado em relação à complementação de recursos federais ao Fundef (capítulo 4), houve um questionamento jurídico sobre a aplicação do artigo 7º que toma como ano-base para correção dos recursos o ano anterior à emenda. Para o Ministério da Saúde, o cálculo deveria ser feito ano a ano, ou seja, o percentual de reajuste do PIB nominal deveria ser aplicado sobre o valor do ano imediatamente anterior ao exercício em questão, enquanto que o Ministério da Fazenda

¹³⁸ Vianna (2005) afirma que é fundamental que a lei complementar defina o que pode e, por precaução, o que não pode ser considerado como despesa em ações e serviços públicos de saúde. Como exemplo, Faveret (2003) cita diferentes interpretações, especialmente dos governos subnacionais, quanto à computação para efeito de aplicação do percentual mínimo vinculado à saúde das ações complementares de saneamento, o pagamento de inativos da área da saúde ou ainda as despesas financeiras com os juros e amortizações das dívidas contraídas para a execução de ações de saúde.

alegou que o ano-base deveria ser sempre o ano de 1999, acrescido do percentual de variação nominal do PIB (MARQUES e MENDES, 2005). Segundo Faveret (2003), esta interpretação da Fazenda, segundo parecer n. 2.561/2000, “congelou o orçamento do Ministério da Saúde entendendo que, ainda mesmo em 2004, o “ano anterior” é 1999, acrescido de 5%” (p. 373). De acordo com Marques e Mendes (2005), “a diferença entre o valor legal e o valor aplicado, com base na interpretação do Ministério da Fazenda, somou R\$ 1,8 bilhão nos três primeiros anos (2001, 2002 e 2003)” (p. 167).

A falta de regulamentação também impede uma fiscalização mais rigorosa sobre o cumprimento por parte dos governos estaduais e municipais dos percentuais mínimos vinculados à saúde, embora os cálculos estejam bem claros, já que a base da vinculação da educação poderia ser tomada como referência. Na ausência de regulamentação, além dos casos que aplicam um valor inferior ao mínimo obrigatório, Marques e Mendes (2005) apontam para irregularidades constantes na inclusão de despesas que não são da área de saúde para que o patamar mínimo de gasto, estabelecido pela EC 29, seja alcançado¹³⁹.

Contudo, mesmo com estas dificuldades provocadas pela ausência de regulamentação, acredita-se que a EC 29 tenha contribuído para ampliar os recursos de estados e, principalmente, dos municípios na área de saúde, enquanto que os recursos do governo federal apresentam maiores dificuldades de expansão, em função da disputa das receitas das contribuições sociais com as outras áreas da seguridade social – com destaque, para a previdência – e também em função da interpretação reducionista das exigências da EC 29 sobre o gasto federal em saúde.

Portanto, é possível formular a hipótese, dentro do argumento central desta tese, de que a regulação federal através da vinculação de receitas dos governos subnacionais foi utilizada como estratégia para compensar o contingenciamento de recursos da União, já que para fazer frente às demandas da saúde pública seria preciso um maior aporte de recursos. Prova da resistência em ampliar o gasto federal em saúde foi a disputa entre os Ministérios da Fazenda e da Saúde quanto à interpretação da EC 29, além dos efeitos da DRU sobre o

¹³⁹ Para fazer esta afirmação, os autores se baseiam na Resolução 322/2003, do Conselho Nacional de Saúde que define as despesas de ações e serviços de saúde. No entanto, como não há regulamentação por lei complementar os governos que incluem outros gastos alheios à saúde para o cumprimento do percentual mínimo alegam desconhecimento desta resolução e ausência de base legal.

financiamento da seguridade social como um todo, com maior ênfase para a área da saúde que é mais discricionária que o gasto previdenciário.

Mas a regulação federal não se limitou à vinculação estabelecida pela EC 29, outras regras foram definidas para orientar a gestão descentralizada dos recursos e o direcionamento dos recursos dos governos subnacionais para os programas de saúde definidos como prioritários pelo Ministério da Saúde. Com a ampliação da participação dos estados e, principalmente, dos municípios no financiamento e na oferta das ações e serviços de saúde, o governo federal acreditava que seria possível implantar de uma política nacional de saúde, segundo os princípios do SUS, mesmo sem maiores aportes de recursos da União.

Para tanto, a relação federal também ocorreu em relação à forma como os municípios efetuam a gestão descentralizada da política de saúde. Esta forma de regulação se deu através das Normas Operacionais Básicas de 1993 e de 1996 (NOB 01/93 e NOB 01/96)¹⁴⁰, que estabeleceram a atenção básica como foco da política e definiram uma série de processos automáticos de descentralização de recursos condicionados à oferta de programas considerados estratégicos pelo Ministério da Saúde. Segundo Melamed e Costa (2003), este modelo assistencial implicava em um deslocamento da lógica prioritária do atendimento médico-hospitalar, de caráter mais curativo, para uma ênfase maior às práticas preventivas por meio de ações de promoção à saúde e da implantação de programas complementares de natureza ambulatorial. Com isso, esperava-se uma redução do número de internações por meio da introdução de práticas preventivas e de serviços substitutivos, os quais também possuem menor custo.

Esta ênfase na atenção básica levou a um questionamento se isto representaria uma ameaça ao princípio da integralidade, já que a mudança promovida poderia ser interpretada uma medida de focalização de gastos, via descentralização, separando a saúde coletiva do atendimento médico individual. Com ênfase na primeira, através de programas focalizados em determinados grupos sociais (mais pobres), alguns autores vão apontar que a segunda

¹⁴⁰ Antes destas regulamentações, foram publicadas as NOBs 01/91 e 01/92 que já trouxeram um movimento municipalista (ANDRADE e BARRETO et. al., 2007, p. 59), embora mantivessem o sistema de pagamento por produção de serviços. Segundo Silva (2007), o processo de municipalização até então fora bastante deficiente, “tanto no que se refere aos mecanismos de transferência de recursos como relativamente à capacidade gestora” dos municípios (p. 148). Por estes motivos, optou-se por excluir estas normas da análise da estratégia de regulação federal sobre a gestão descentralizada da política de saúde.

forma de atendimento à saúde ficou foi relegada como política pública, devendo ser atendida pelo setor privado, por meio dos planos de saúde, obviamente que, apenas para indivíduos com capacidade de pagamento (MERHY e FRANCO, 2000 *apud de* MARQUES e MENDES, 2002). Apesar desta diretriz coincidir com as recomendações neoliberais para a atuação no campo das políticas sociais (descentralização, focalização e privatização), tal como sintetizado em Draibe (1993), esta hipótese de quebra da integralidade pode ser rejeitada uma vez que os programas de atenção básica implementados visavam, em primeira lugar, a ampliação do atendimento às famílias (pelo PSF, por exemplo) que não estava sendo garantido antes e, em segundo lugar, a implantação deste programas não ficou desvinculada da rede pública de atenção à saúde¹⁴¹.

No entanto, apenas a mudança para esta nova lógica preventiva e de atendimento prestado por uma rede pública, não foi suficiente para garantir a adesão dos municípios e a efetiva descentralização. O governo federal deveria fornecer incentivos necessários para que os municípios assumissem a prestação dos serviços de atenção básica à saúde, já que os créditos políticos derivados do aumento da oferta de serviços de saúde não podem ser admitidos como fatores por si só determinantes para a municipalização dos serviços de saúde. Segundo Arretche (2002), a adesão dos municípios ao SUS e, particularmente, o seu ritmo no plano nacional é explicado pela estratégia de descentralização do governo federal consubstanciada em portarias editadas pelo Ministério da Saúde (Normas Operacionais Básicas – NOBs).

Prova disso, são os resultados das novas regras introduzidas pela NOB 01/93, que previa três modalidades de gestão: a gestão incipiente, a gestão parcial e a gestão semiplena, as quais implicavam em responsabilidades, requisitos e incentivos financeiros diferentes¹⁴². De acordo com Costa (2002), apenas a gestão semiplena poderia ser considerar como efetiva municipalização dos recursos e da gestão da saúde pública, pois é neste tipo de gestão que o município assume a prestação dos serviços e o recebimento

¹⁴¹ Marques e Mendes (2002) também rejeitam esta interpretação reducionista da ênfase dada à atenção básica, apoiados na ampliação do acesso. Porém, os autores fazem um alerta para o “desfinanciamento” da alta e média complexidade e o sucateamento da rede hospitalar existente que poderá implicar em restrição do acesso a estes procedimentos e à busca pelo atendimento no setor privado no caso daqueles com condições de pagar por um plano de saúde. No entanto, esta última questão não está no escopo deste estudo, o qual analisará apenas a política de atenção básica à saúde.

¹⁴² Para verificar quais as exigências, as ações de saúde assumidas e os repasses previstos em cada condição de gestão, ver Andrade e Barreto et.al. (2007) e Silva (2007).

mensal dos recursos financeiros para custeio dos serviços ambulatoriais e hospitalares (p. 60), mas este tipo de gestão só teve a adesão de apenas 2,5% dos municípios (137) até 1996, conforme levantamento realizado por Vianna (2001).

Segundo Cajueiro (2004), a incerteza quanto aos mecanismos de financiamento e acerca da capacidade do Ministério da Saúde de cumprir com os repasses previstos tornou arriscado assumir responsabilidades que implicassem em despesas adicionais significativas, sem a garantia crível em relação ao recebimento das transferências federais em volume suficiente para cobrir estes novos gastos. Ou seja, as justificativas para esta baixa adesão repousavam sobre a incerteza quanto aos repasses de recursos do governo federal e também nas resistências dos governantes locais de assumirem esta oferta e serem cobrados por isso, sem a garantia de recursos adicionais em proporção à expansão da oferta (PNUD, 1996 apud de COSTA, 2002). Conclui-se então que, apesar do propósito de efetivar a municipalização, ainda faltavam regras claras e incentivos mais fortes – sobretudo, no lado financeiro – para que os municípios assumissem a gestão da política de saúde.

Visando enfrentar às dificuldades em promover a efetiva descentralização da oferta da saúde, foi editada uma nova regulamentação através da NOB 01/96 que forneceu novos incentivos aos municípios através das mudanças nas regras de financiamento e gestão da política de saúde. O objetivo era consolidar a plena responsabilidade do poder público municipal sobre a gestão de um sistema de saúde e, não somente, sobre a prestação dos serviços. Esta nova norma estabeleceu apenas dois tipos de gestão municipal em saúde: o primeiro tipo é a gestão plena de atenção básica, onde os municípios ficam responsáveis pela oferta das especialidades básicas (clínica médica geral, pediatria, obstetrícia e ginecologia), pela gestão das unidades básicas de saúde e pelas ações de vigilância sanitária e epidemiológica; o segundo tipo é a gestão plena do sistema de saúde na qual os municípios habilitados, além das ações de atenção básica incluídas no primeiro tipo de gestão, também ficariam responsáveis pelos procedimentos de alta e média complexidade (ANDRADE e BARRETO et.al., 2007).

Esta nova regulação também promoveu uma mudança na lógica dos repasses por meio das transferências fundo a fundo para o atendimento da atenção básica, em substituição os repasses por prestação de serviços médicos que fora herdado do modelo privado-previdenciário anterior. Isto é, a lógica dos repasses previstos na NOB 01/93 ainda

tomava, como referência para os tetos financeiros, a série histórica do INAMPS. Esta transferência de recursos não distinguia o financiamento da atenção básica em relação aos procedimentos de média e alta complexidade, isto é, os valores repassados deveriam contemplar todos os procedimentos ambulatoriais e hospitalares, sob os quais o governo federal tinha pouco controle, exceto em relação ao montante máximo de recursos repassados (tetos)¹⁴³.

A NOB 01/96 estabeleceu uma nova forma de financiamento que prevê a criação de fundos exclusivos para o financiamento da saúde nos três níveis de governo, onde as transferências de recursos ocorrem entre estes fundos (por exemplo, através dos repasses do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde), somente através deles é possível receber e repassar os recursos financeiros destinados às ações e serviços de saúde (MS, 2007). A partir desta nova regulamentação, que foi concluída apenas em 1998, os repasses para a atenção básica passaram a ser efetuados tendo como referência um valor percapita previamente fixado, multiplicado pelo número de habitantes de cada município, compondo desta forma o Piso Assistencial Básico (PAB).

Caso os municípios aderissem à gestão plena em atenção básica receberiam a transferência do PAB e também recursos adicionais referentes à oferta de programas específicos a partir de convênios *ad hoc* firmados com o Ministério da Saúde. Já os municípios habilitados em gestão plena do sistema municipal, além do valor correspondente ao PAB, também recebe um montante referente às ações de média e alta complexidade as quais permaneceram sendo pagas por produção mediante um teto financeiro pré-estabelecido, também repassado de forma automática e regular, compondo nestes casos o teto financeiro global (SILVA, 2007).

A adoção do PAB e do teto global eliminou dois pontos principais de resistência dos municípios: a incerteza quanto à regularidade dos repasses federais e a dissociação destes em relação à produção de serviços. Prova disso, é que em 2001, ainda sob vigência das

¹⁴³ Após a NOB 01/96, esta lógica de repasses foi mantida apenas para os repasses relativos aos procedimentos de média e alta complexidade. Segundo Souza (2003), estes tetos reproduzem a lógica de financiamento anterior, o que, de acordo com o autor, concentrava recursos nas regiões mais desenvolvidas do país que já possuíam as redes de serviços de saúde mais estruturadas. Atualmente, os procedimentos de média e alta complexidade ainda são financiados desta forma, ou seja, com a remuneração feita por serviços produzidos pelas instituições credenciadas no SUS, com os repasses sendo efetuados até um teto financeiro que é calculado com base em dados como população, perfil epidemiológico e estrutura da rede na região (MS, 2006). Mas estas áreas estão fora do escopo de análise desta tese que se concentrará na regulação federal e no financiamento da área de atenção básica.

regras da NOB 01/96, 99% dos municípios estavam habilitados a um dos dois tipos de gestão, sendo 89,1% na atenção básica e 10,1% na gestão plena do sistema municipal (CAJUEIRO, 2004).

O sucesso em relação à adesão dos municípios, não se deve apenas às mudanças nas regras de financiamento, mas também à estratégia de elevar o nível de exigência mínimo para habilitação dos municípios no SUS, pois as ações que deveriam ser assumidas e os requisitos exigidos foram maiores do que era exigido antes pelas gestões incipiente e parcial da regulamentação anterior (NOB 01/93). Por outro lado, permitiu-se uma alternativa de adesão mais adequada às desigualdades nas capacidades administrativas municipais, pois a maior parte dos municípios que não tinham condições de assumir a gestão plena (também nas condições da NOB 01/93) e, por isso, a adesão ao sistema ocorreu principalmente pela oferta apenas do nível mais básico de atenção à saúde¹⁴⁴.

Apesar dos avanços obtidos com a estratégia do PAB de repassar recursos (*ex-ante*) condicionados à oferta municipal de ações de saúde (*ex-post*), os incentivos colocados ainda eram insuficientes para induzir a decisão de gasto dos governos municipais e o direcionamento de esforços e a adesão a programas específicos definidos como prioritários pelo Ministério da Saúde. Inicialmente, a aplicação dos recursos transferidos aos fundos municipais não tinham destinação específica, apenas exigia-se o cumprimento de requisitos mínimos para a habilitação em uma das duas condições de gestão. Mesmo com o adicional de recursos ao PAB no caso da adesão a certos programas desenhados nacionalmente, os recursos ainda eram repassados em um único bloco, o que dificultava o controle do destino dos recursos e a efetiva expansão da oferta dos programas selecionados.

Segundo Silva (2007), a metodologia inicial definida na NOB 01/96 não serviu para o financiamento destes programas escolhidos como prioritários pelo Ministério da Saúde. O caminho então foi transformar o Piso Assistencial Básico no Piso da Atenção Básica (que também ficou conhecido como PAB) e subdividi-lo em duas partes: 1-) o PAB fixo, que é calculado com base em um valor percapita, ou seja, os recursos são proporcionais à população e devem ser utilizados para o atendimento das especialidades de atenção básica; 2-) o PAB variável, com incentivos financeiros especiais para programas prioritários

¹⁴⁴ Outros avanços foi a obrigatoriedade da criação do Conselho Municipal de Saúde, responsável pelo controle sobre a aplicação de recursos do fundo municipal de saúde e a definição do papel exercidos pelas Comissões Tripartite e Bipartite. Contudo, estes pontos estão fora do escopo de análise desta tese.

definidos pelo governo federal, tais como: os programas de Saúde da Família (PSF) e de Agentes Comunitários de Saúde (PACS); Programa de Gestão do Atendimento Básico; Programa de Farmácia Básica; Combate a grandes endemias e os Programas de Saúde da Mulher e da Criança, sendo que estas receitas extras dependem da adesão dos municípios aos programas já em curso, cuja oferta deve obedecer ao desenho definido pelo Ministério da Saúde (SOUZA, 2003; MELAMED e COSTA, 2003; NEPP, 2001).

Apesar da vigência da NOB 01/96 ter terminado no final de 2001, as regulações seguintes deram sequência à estratégia definida por ela. Seguindo então esta lógica, a Norma Operacional Básica de Saúde – NOAS 01/2001 altera a exigência mínima para habilitação na nova condição de gestão plena da atenção básica ampliada, incluindo alguns procedimentos como: atendimento domiciliar, atendimento médico de urgência e outros procedimentos médicos específicos, além de acrescentar outras cirurgias ambulatoriais e exames como o teste imunológico de gravidez e eletrocardiograma (ANDRADE e BARRETO, 2007). Segundo Silva (2007), estas mudanças sinalizam para a continuidade da expansão do número de procedimentos financiados pelo PAB fixo que passou a abranger ações antes classificadas no primeiro nível de média complexidade e que, portanto, era financiada por procedimento. De acordo com a autora, esta alteração segue a tendência de ampliar “os mecanismos de pré-pagamento, que requer um papel mais ativo dos gestores no planejamento da oferta” (p. 169). Ou seja, as mudanças visaram consolidar a superação da lógica de financiamento por serviços e de ampliar as ações de saúde a cargo dos governos municipais, portanto, a NOAS 01/2001 segue as diretrizes definidas pela NOB 01/96¹⁴⁵.

Em suma, as novas regras de financiamento definidas especialmente após a regulamentação da NOB 01/96 – que já estavam sinalizadas pelas normas anteriores e que foram aperfeiçoadas pelas regulações subsequentes¹⁴⁶ – reforçaram o processo de

¹⁴⁵ Mais recentemente, uma nova regulação foi implementada pela portaria 399, de 22/02/2006, denominada como Pacto pela Saúde - 2006. Com o Pacto pela Saúde (2006), os estados e municípios passaram a receber os recursos federais por meio de cinco blocos de financiamento: 1 – Atenção Básica; 2 – Atenção de Média e Alta Complexidade; 3 – Vigilância em Saúde; 4 – Assistência Farmacêutica; e 5 – Gestão do SUS. Segundo o Ministério da Saúde (2007), antes do pacto havia mais de 100 formas de repasses de recursos financeiros, o que trazia algumas dificuldades para sua aplicação e engessamento da gestão local em saúde. No entanto, optou-se por excluir esta nova regulação da análise, já que a mesma se encontra ainda em fase inicial e qualquer avaliação dos seus resultados seria bastante precipitada.

¹⁴⁶ Esta continuidade pode ser explicada pela existência de *path-dependence*, dado o caráter irreversível e histórico da regulamentação do sistema que, por sua vez, condiciona as decisões futuras. Ou seja, apesar do término de vigência da NOB 01/96, já era previsto que outra regulamentação seria editada em moldes semelhantes. O mesmo pode ser dito em relação ao fim do Fundef em 2006 e a nova regulação colocada pelo

descentralização e garantiram prioridade à atenção básica, por meio de incentivos financeiros para a oferta de programas selecionados pelo governo federal. Sem dúvida, as regulamentações trouxeram contribuições importantes para o aperfeiçoamento do financiamento e da gestão do SUS, com efetiva descentralização da oferta e com uma melhoria significativa na coordenação federativa nesta área.

É importante notar que a efetivação da descentralização da atenção à saúde não envolveu uma alteração no texto constitucional, ao contrário, exigiu apenas a criação de mecanismos para garantir a adesão dos municípios a normas constitucionais já estabelecidas. De acordo com Arretche (2002), utilizou-se “de um conjunto sucessivo de portarias ministeriais, a partir das quais a burocracia do Ministério da Saúde foi progressivamente organizando uma estrutura de incentivos destinada a obter a adesão dos municípios aos objetivos da reforma” (p. 452), as quais foram sendo moldadas, segundo Viana e Machado (2009), através da elaboração de “novas modalidades de transferência de recursos (per capita e por programas específicos) e instrumentos para priorizar a descentralização da atenção básica e incentivar a oferta de programas definidos como prioritários pelo Ministério da Saúde” (p. 812).

Pretende-se demonstrar aqui que esta nova regulação permitiu também uma ampliação da oferta e uma redução das desigualdades no plano nacional, tudo isso sem uma ampliação do nível do gasto federal em saúde em proporção do PIB, devido aos fortes constrangimentos fiscais impostos pela política macroeconômica, conforme observado no capítulo 1 desta tese.

Em conjunto, a vinculação de receitas dos governos subnacionais e a nova lógica dos repasses do SUS (condicionados à oferta e que exigem contrapartidas municipais)¹⁴⁷ constituem uma estratégia adotada pelo governo federal para compensar as restrições ao aumento da participação da União no financiamento da política de saúde. A hipótese aqui é que estas novas regras no financiamento da saúde permitiram um controle maior sobre a

Fundeb, também segundo as mesmas regras de financiamento, mas com a cobertura estendida neste caso. Em suma, novas regulamentações surgiram porque seria impossível voltar à situação anterior.

¹⁴⁷ Antes da NOB/96, o governo federal repassava recursos baseado na série histórica de procedimento médicos efetuados em cada município, de maneira reativa aos procedimentos médico executados localmente (até um teto). Após a NOB/96, esta lógica foi alterada e os repasses passaram a ser condicionados ao tamanho da população para que os municípios pudessem dar conta das especialidades básicas, acrescidos de recursos adicionais vinculados à adesão dos municípios aos programas, conforme as regras definidas centralmente pelo Ministério da Saúde.

alocação dos recursos descentralizados e sobre a execução local das políticas, o que levou à ampliação da participação dos municípios no financiamento da saúde e na oferta das políticas de atenção básica à saúde.

Para testar esta hipótese, pretende-se verificar os efeitos das regulações federais implantadas. Em primeiro lugar, é preciso verificar se a vinculação de recursos à saúde estabelecida pela EC 29 foi capaz de aumentar os recursos disponíveis aplicados pelos municípios no financiamento da saúde e a evolução destes recursos em relação à trajetória dos repasses federais do PAB fixo. Em seguida, buscar-se-á verificar os resultados dos incentivos introduzidos pela regulação federal para que os municípios assumam a oferta de programas de saúde selecionados, tomando como referência os indicadores relativos à produção ambulatorial de atendimento básico e à cobertura do Programa Saúde da Família. Por último, serão avaliados os resultados da regulação federal em relação à ampliação do gasto total em saúde e também a contribuição que foi dada no que tange à redução das desigualdades horizontais no financiamento da saúde.

A unidade de análise será os municípios, os quais não precisariam estar agrupados por UF, pois – diferentemente da regulação sobre o financiamento da educação básica, a qual se deu através da formação de fundos estaduais com recursos já disponíveis aos estados e municípios – se estabeleceu no financiamento da saúde uma relação mais direta entre União e municípios, bem como a vinculação estabelecida não prevê a redistribuição horizontal de recursos, nem mesmo dentro de cada UF como ocorreu com o Fundef/Fundeb. No entanto, para manter a mesma metodologia de análise adotada na análise da política de educação, optou-se também por agrupar os municípios por UF, além da análise agregada. Com isso, será possível verificar se os efeitos da regulação na saúde se deram de forma homogênea no território nacional ou se há especificidades regionais no comportamento dos municípios em relação ao financiamento e à gestão descentralizada da política de saúde. Com isso, espera-se também reforçar a análise sobre o papel da relação federal para o equilíbrio federativo.

5.1. Vinculação de receitas como estratégia de direcionamento de recursos para uma área prioritária

A Emenda Constitucional n. 29, aprovada em setembro de 2000, mais de uma década após o início do SUS, vinculou receitas dos três níveis de governo para o financiamento das ações e dos serviços de saúde pública, fazendo com que a União, estados e municípios estivessem contrangidos a cumprir suas partes no financiamento desta política. Este mecanismo dá maior previsibilidade em relação à evolução dos recursos, pois garante recursos cativos que serão obrigatoriamente direcionados para a área da saúde. No entanto, esta medida foi criticada pelas áreas econômicas do governo federal que alegam que a vinculação de receitas leva ao engessamento orçamentário, restringindo o poder decisório dos governantes sobre a alocação dos recursos¹⁴⁸.

Segundo Vianna (2005), a vinculação representa um instrumento importante para fazer com que as esferas menores de governo cumpram sua parte no financiamento das políticas sociais. O autor ainda destaca um comportamento divergente em relação às participações das esferas de governo no financiamento da saúde, ou seja, quando a União amplia os recursos, as esferas subnacionais diminuem seus dispêndios nesta área. Defende-se aqui que este “efeito gangorra”, conforme denominado pelo autor, também pode ocorrer em direção oposta: ao mobilizar mais recursos dos governos estaduais e municipais, a União pode deixar de ampliar – ou, em valores relativos, reduzir – seus aportes de recursos para a saúde.

Se esta suposição for verdadeira, observar-se-á que a vinculação de recursos dos governos subnacionais teve como resultado o aumento do percentual de recursos próprios (disponíveis) destinado à área da saúde por estas esferas em proporção superior ao aumento dos repasses federais. Este comportamento confirmaria o “efeito gangorra”, citado por Vianna (2005). Ao mesmo tempo, a hipótese desta tese de que a regulação federal pode ter sido utilizada para compensar parcialmente os cortes dos recursos federais para as políticas sociais universais – neste caso, para a saúde – também seria confirmada.

¹⁴⁸ Em diversos momentos, nos governos FHC e Lula, foi colocada em pauta a necessidade de desvinculação de recursos e de dar maior flexibilidade na alocação dos recursos. Dentre as diversas ofensivas, apenas a DRU se concretizou, retirando 20% dos recursos arrecadados dos percentuais vinculados. Além disso, o governo federal vem questionando, via Ministério da Fazenda, as exigências de recursos federais no financiamento da saúde e do ensino fundamental, a partir de interpretações reducionistas das suas obrigações legais, conforme destacado por Marques e Mendes (2009).

Para testar esta hipótese, serão analisados os seguintes indicadores: 1-) o percentual aplicado dos recursos disponíveis municipais em ações e serviços de saúde, conforme disposto na EC 29; 2-) a evolução dos valores aplicados em saúde em cada município, segundo a origem (recursos municipais disponíveis ou transferências do SUS) e; 3-) a evolução dos recursos aplicados pelas três esferas de governo no financiamento das ações e serviços de saúde. A partir destes indicadores, será possível verificar se o constrangimento nos repasses federais foi compensado pela ampliação dos recursos próprios dos municípios aplicados em saúde, após a introdução da regulação federal. O período analisado abrange os anos de 1999 a 2006, pois apesar de disponível, o exercício de 1998 não segue a mesma metodologia dos anos posteriores e não pôde ser incluído na série histórica analisada.

A partir dos dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde – DATASUS, a tabela 5.1 mostra a evolução do percentual dos recursos próprios (disponíveis) aplicados em saúde, conforme a emenda 29, por UF e total nacional. Os dados revelam que houve um significativo aumento do percentual dos recursos disponíveis aos municípios destinado à saúde no período analisado, em especial nos anos de implantação desta regulação, que previa a expansão gradual deste percentual de 7% até alcançar 15% em 2004.

Tabela 5.1 – Percentual dos Recursos Disponíveis Municipais aplicados em saúde, conforme a emenda 29, por UF e total nacional. Período 1999-2006

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	13,3	12,2	15,3	17,6	17,5	18,7	18,5	18,7
AC	3,7	2,0	5,8	9,9	13,5	15,9	15,8	15,7
AM	16,0	15,6	16,7	14,8	16,3	17,4	17,2	22,2
RR	8,5	7,5	13,3	14,0	4,7	16,1	16,9	16,5
PA	11,5	9,7	12,8	14,2	16,1	16,7	18,2	18,3
AP	4,1	6,1	9,2	12,1	14,4	15,8	15,6	16,2
TO	11,2	11,1	13,5	15,7	16,3	18,0	18,8	19,7
MA	16,8	13,9	14,9	15,7	17,7	17,1	20,1	24,6
PI	11,4	6,4	11,0	15,1	15,9	17,2	16,4	17,3
CE	12,2	11,2	14,8	17,4	17,7	18,5	20,8	20,2
RN	11,0	14,1	17,9	17,5	18,8	19,7	19,8	20,4
PB	11,2	9,3	12,7	12,7	15,2	16,4	18,0	19,0
PE	8,8	9,3	12,1	13,2	15,4	16,2	16,9	18,4
AL	10,3	9,2	12,7	15,0	16,2	17,3	17,9	18,1
SE	7,7	7,5	11,0	13,1	13,9	16,0	17,3	17,8
BA	6,7	9,8	11,6	14,2	15,3	17,2	17,9	18,4
MG	15,7	16,4	17,3	17,3	19,1	18,6	19,7	21,4
ES	11,0	11,0	13,1	15,2	15,2	17,0	16,9	18,0
RJ	11,2	13,1	13,2	17,0	20,7	20,9	20,6	21,8
SP	17,5	16,0	16,6	18,4	17,0	18,0	19,7	19,4
PR	12,8	13,8	14,9	16,0	17,3	17,5	18,4	18,5
SC	13,4	11,5	13,0	15,2	16,3	17,7	18,4	19,0
RS	11,4	12,7	13,3	15,2	16,1	17,3	17,6	18,7
MS	13,8	15,8	15,0	16,9	17,4	19,0	19,5	20,8
MT	16,7	14,9	16,7	17,7	18,4	18,5	20,3	20,7
GO	13,1	9,2	11,2	13,1	13,5	15,3	16,9	18,2
Total	13,4	13,7	14,8	16,5	17,1	18,0	19,0	19,7

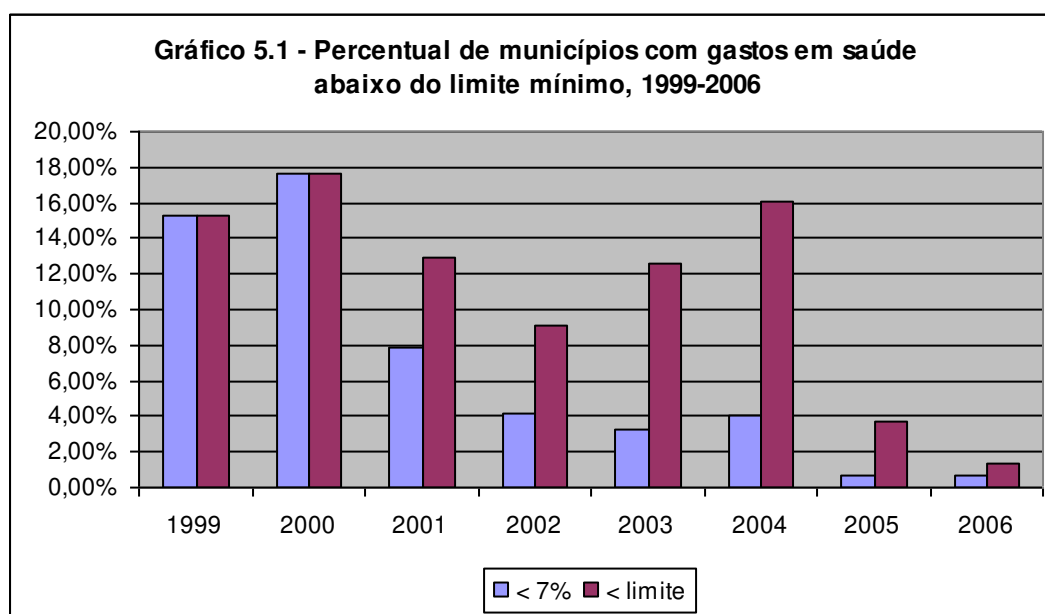
Fonte: SIOPS/ DATASUS.

Antes da vigência da EC 29, o percentual médio nacional já era de 13,4% em 1999, mas existia uma grande disparidade em relação ao patamar deste gasto. Ainda sem um percentual mínimo obrigatório, os municípios de todos os estados do sul, sudeste e centro-oeste aplicaram mais de 11% dos seus orçamentos na área de saúde; já em alguns estados do norte e nordeste, este percentual foi bem inferior, como nos casos dos municípios do Acre e Amapá, com média observada inferior a 5%.

Entre 2000 e 2004, o percentual médio passou de 13,7% para 18% e, nos anos seguintes, a média nacional girou em torno de 19%. No seu primeiro ano em vigor, a EC 29 exigia um gasto mínimo de 7%, o que não foi cumprido pelo agregado de município de três estados: Acre, Amapá e Piauí. Entre 2001 e 2003, considerando o crescimento gradual do percentual vinculado, o resultado médio só ficou abaixo do patamar mínimo exigido apenas

duas vezes: em 2001, pelos municípios acrianos; e em 2003, pelos municípios de Roraima. A partir de 2004, quando o percentual mínimo passou a ser de 15%, não houve casos abaixo deste limite no agregado estadual.

Se a maioria dos municípios já aplicava um percentual acima do limite mínimo, o aumento no percentual médio nacional e dentro das UFs pode ser explicado pela redução da quantidade de casos que não observava este limite. O gráfico 5.1 confirma esta hipótese, especialmente após 2004, quando o processo de implantação da EC 29 foi concluído.



Fonte: SIOPS/ DATASUS.

Nota-se no gráfico acima que mais de 15% dos municípios aplicaram menos de 7% das receitas dos impostos e transferências constitucionais (disponíveis)¹⁴⁹ em 1999 e 2000. Em 2001, este percentual caiu para 8% e nos três anos seguintes girou em torno de 4%. Em 2005 e 2006, menos de 1% dos municípios tiveram um nível de gasto em saúde inferior a 7% das suas receitas disponíveis. Todavia, este percentual mínimo obrigatório cresceu 1/5 anualmente até chegar a 15% em 2004 e, por este critério, o percentual de municípios abaixo do limite legal foi de quase 13% em 2001, 9% em 2002, 12,6% em 2003 e 16% em 2004. É possível identificar uma dificuldade quando o limite mínimo ultrapassa 12,5% e

¹⁴⁹ Sabe-se que o percentual mínimo vinculado à saúde (e também à educação) incide sobre a receita de impostos próprios e de transferências constitucionais. Contudo, para evitar repetições, a análise vai se referir apenas ao percentual da receita disponível.

alcança os 15% em 2003 e 2004, o que resultou em um aumento da quantidade de municípios abaixo do limite legal. Mas, nos anos seguintes, a observância ao limite constitucional cresceu e menos de 4% em 2005 e de 1,5% em 2006 dos casos ficaram abaixo do limite de 15%.

Diante dos números apresentados na tabela 5.1 e no gráfico 5.1, é possível afirmar que a vinculação de receitas à saúde resultou em um aumento do gasto municipal nesta área. Resta saber agora se o aumento do gasto municipal veio acompanhado da ampliação – ou, pelo menos, da manutenção – das transferências do SUS aos municípios, ou se o aumento do gasto municipal apenas serviu para compensar um menor repasse de recursos federais para a saúde em termos proporcionais.

Para verificar estas tendências, foi construído um segundo indicador – que, na realidade, pode ser dividido em dois – cujo objetivo é analisar os valores aplicados pelos municípios em saúde, segundo a fonte dos recursos. Com isso, pretende-se verificar se a participação dos municípios no financiamento da saúde cresceu por meio da aplicação de recursos próprios ou se houve aumento das transferências a estas esferas via SUS. As tabelas 5.2 e 5.3 abaixo mostram os recursos aplicados pelos municípios, agrupados por UF, segundo a origem (recursos próprios e transferências SUS, respectivamente).

Em primeiro lugar, nota-se um aumento da participação dos recursos próprios municipais no financiamento da saúde que passa de 50% para 57% do total, isto é, uma elevação de 13,4% no período analisado. Em segundo lugar, percebe-se que esta tendência é quase que generalizada, pois em apenas cinco UFs não houve crescimento deste indicador, a saber: Amazonas, Piauí, Paraíba, Sergipe, Mato Grosso e Goiás. No entanto, quando observada a tendência, conclui-se que os resultados positivos observados pelo conjunto de municípios destes estados ocorreram por conta do patamar elevado registrado em 1999, pois quando se assume o ano de 2000 como inicial, todos os resultados de todas as UFs se tornam positivos, exceto São Paulo que tem uma pequena queda (-3%).

Esta última análise é interessante porque coloca como linha de corte o início da regulação federal que estabeleceu a vinculação de recursos disponíveis municipais à área da saúde. Nota-se que após a EC 29, a participação dos recursos próprios na despesa municipal em saúde cresceu mais de 15% (no período entre 2000 e 2006).

Tabela 5.2 – Participação dos gastos com recursos próprios, 1999-2006 (em % da despesa total em saúde)

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	46,5	36,7	41,8	47,7	50,6	50,8	50,9	51,0
AC	30,9	12,8	34,0	44,2	57,8	58,7	53,9	51,1
AM	75,3	66,3	68,0	62,6	65,3	64,2	61,5	66,7
RR	48,8	41,8	52,6	47,6	16,9	54,9	57,4	54,5
PA	36,3	24,1	31,8	35,2	37,8	36,3	43,1	42,9
AP	41,4	37,0	43,7	48,0	50,3	54,8	52,5	49,6
TO	51,1	39,4	49,6	56,2	57,8	56,1	55,2	55,9
MA	34,4	28,0	31,4	34,5	35,8	33,1	38,1	39,8
PI	52,7	18,4	26,8	36,0	37,2	34,9	33,5	37,2
CE	41,4	31,6	38,3	41,8	39,5	38,7	42,2	45,6
RN	38,0	40,4	48,8	47,7	50,5	46,2	49,5	51,2
PB	48,7	33,8	39,2	39,6	39,6	35,8	38,4	41,2
PE	38,8	35,6	41,5	45,8	49,7	46,2	49,0	50,3
AL	29,3	23,3	30,1	35,7	38,4	39,2	42,1	41,2
SE	48,4	40,6	46,1	45,4	42,6	34,7	38,0	44,3
BA	45,2	44,9	47,8	52,7	53,6	52,6	51,7	47,8
MG	44,2	46,2	48,9	49,1	51,4	50,4	53,4	52,6
ES	67,0	57,5	61,3	63,6	64,6	66,1	66,6	67,5
RJ	41,9	39,3	41,4	49,2	53,8	55,0	62,2	61,6
SP	65,0	71,1	71,4	73,6	69,7	66,2	69,5	68,8
PR	42,2	45,9	49,0	53,6	56,0	55,6	56,7	57,1
SC	57,0	47,9	52,2	57,4	57,9	58,2	59,4	58,7
RS	47,4	44,6	46,4	52,9	57,7	57,8	60,5	60,9
MS	40,2	47,5	45,5	49,4	47,4	48,7	48,9	49,6
MT	55,3	52,3	51,6	54,8	53,6	55,0	55,4	53,9
GO	60,7	32,9	37,2	42,8	42,2	42,6	47,4	47,6
Total	50,1	49,2	51,6	55,1	55,5	54,4	57,1	56,8

Fonte: SIOPS/ DATASUS.

A tabela 5.3 mostra a relação oposta, ou seja, a participação relativa do gasto financiado com recursos das transferências do SUS. Em função da expansão do gasto próprio municipal, nota-se que a participação dos recursos transferidos no financiamento da saúde apresentou uma queda relativa no financiamento dos serviços de saúde prestados pelos municípios. Considerando o nível inicial de cerca de 50% (em 1999 e 2000), a participação dos recursos transferidos do SUS em 2006 no agregado dos municípios brasileiros caiu para 43%. Os resultados observados em cada UF podem variar, dependendo do ponto inicial; contudo, a tendência em todos eles foi de redução do percentual financiado com recursos transferidos, novamente com a exceção dos municípios paulistas.

Tabela 5.3 – Participação dos gastos com recursos das transferências SUS, 1999-2006 (em % da desp. total em saúde)

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	53,5	63,3	58,2	52,3	49,4	49,2	49,1	49,0
AC	69,1	87,2	66,0	55,8	42,2	41,3	46,1	48,9
AM	24,7	33,7	32,0	37,4	34,7	35,8	38,5	33,3
RR	51,2	58,2	47,4	52,4	83,1	45,1	42,6	45,5
PA	63,7	75,9	68,2	64,8	62,2	63,7	56,9	57,1
AP	58,6	63,0	56,3	52,0	49,7	45,2	47,5	50,5
TO	48,9	60,6	50,4	43,8	42,2	43,9	44,8	44,1
MA	65,6	72,0	68,6	65,5	64,3	66,9	62,0	60,2
PI	47,4	81,6	73,2	64,0	62,8	65,1	66,5	62,8
CE	58,6	68,4	61,7	58,2	60,5	61,3	57,9	54,4
RN	62,0	59,6	51,2	52,3	49,5	53,8	50,5	48,8
PB	51,3	66,2	60,8	60,4	60,4	64,2	61,6	58,8
PE	61,3	64,4	58,5	54,2	50,3	53,8	51,0	49,7
AL	70,8	76,7	69,9	64,3	61,6	60,8	57,9	58,8
SE	51,6	59,4	54,0	54,6	57,4	65,3	62,0	55,7
BA	54,8	55,1	52,2	47,3	46,4	47,4	48,4	52,2
MG	55,8	53,8	51,1	50,9	48,6	49,6	46,6	47,4
ES	33,0	42,6	38,7	36,4	35,4	33,9	33,4	32,5
RJ	58,1	60,7	58,6	50,8	46,2	45,0	37,8	38,4
SP	35,0	28,9	28,6	26,4	30,3	33,8	30,5	31,2
PR	57,9	54,1	51,1	46,4	44,0	44,4	43,3	42,9
SC	43,1	52,1	47,8	42,6	42,1	41,8	40,6	41,3
RS	52,6	55,4	53,7	47,1	42,3	42,2	39,5	39,1
MS	59,8	52,5	54,5	50,6	52,6	51,3	51,1	50,4
MT	44,7	47,7	48,4	45,2	46,4	45,1	44,6	46,1
GO	39,3	67,1	62,9	57,2	57,8	57,4	52,7	52,4
Total	49,9	50,8	48,5	44,9	44,6	45,6	43,0	43,2

Fonte: SIOPS/ DATASUS.

A queda relativa das transferências e, em contrapartida, o aumento do peso dos recursos próprios municipais no financiamento da saúde podem ter duas interpretação: a) houve apenas queda relativa, já que a vinculação de receitas contribuiu para aumentar o percentual dos orçamentos municipais destinado para a saúde, sem necessariamente que tenha ocorrido uma redução dos valores transferidos via SUS; b) a segunda alternativa, é que o aumento do gasto próprio municipal veio acompanhado de uma redução dos repasses do SUS aos municípios. Para apontar a alternativa correta, as tabelas 5.4 e 5.5 mostram o gasto por origem, só que agora em valores reais percapita.

Tabela 5.4 – Gasto percapita com recursos próprios municipais, por UF. Período 1999-2006.

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	50,46	48,1	64,1	80,0	80,5	91,6	98,9	106,9
AC	15,56	8,1	25,4	46,0	61,0	74,4	81,5	85,4
AM	75,99	65,4	80,8	76,7	81,2	91,9	97,7	137,2
RR	46,49	47,5	71,4	89,8	28,6	98,9	116,0	138,2
PA	33,7	31,5	43,3	51,0	56,6	61,4	72,1	79,1
AP	19,19	21,3	35,9	50,4	55,3	65,7	64,2	75,6
TO	84,8	57,3	75,4	97,2	99,2	114,2	127,0	141,4
MA	56,27	39,1	46,7	53,7	56,9	58,2	75,8	100,9
PI	37,41	21,7	40,0	59,6	59,3	66,8	74,1	86,2
CE	46,32	39,6	56,8	70,6	68,9	73,7	89,1	95,0
RN	48,17	61,6	84,2	87,7	90,7	101,7	113,9	127,6
PB	46,62	36,5	54,5	57,6	65,0	72,9	91,1	104,9
PE	38,11	36,2	49,1	57,9	64,1	70,0	80,5	93,9
AL	39,6	33,1	48,7	62,1	65,1	72,5	84,2	92,5
SE	33,96	32,0	51,0	65,0	66,4	79,3	92,5	101,8
BA	30,38	38,8	49,0	64,1	67,6	79,5	88,8	98,0
MG	88,63	89,4	100,5	102,7	109,7	114,2	132,1	153,2
ES	81,38	68,6	84,6	96,8	98,8	123,4	137,4	158,0
RJ	90,17	84,1	90,0	119,3	138,8	149,3	148,6	166,2
SP	144,6	141,0	149,7	166,6	153,0	169,9	193,3	209,3
PR	82,81	81,3	93,5	106,3	114,6	123,4	135,2	143,5
SC	88,48	69,8	85,6	106,7	115,3	130,4	145,3	157,8
RS	73,22	78,9	90,5	105,0	115,9	126,1	137,9	150,6
MS	82,41	92,8	95,8	112,9	117,9	136,7	153,4	180,4
MT	98,2	87,8	103,1	115,8	125,9	135,9	151,9	155,5
GO	64,01	47,7	62,8	80,1	82,3	92,8	105,8	119,4
Total	79,32	79,5	90,5	104,4	106,9	118,1	131,6	146,3

Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).

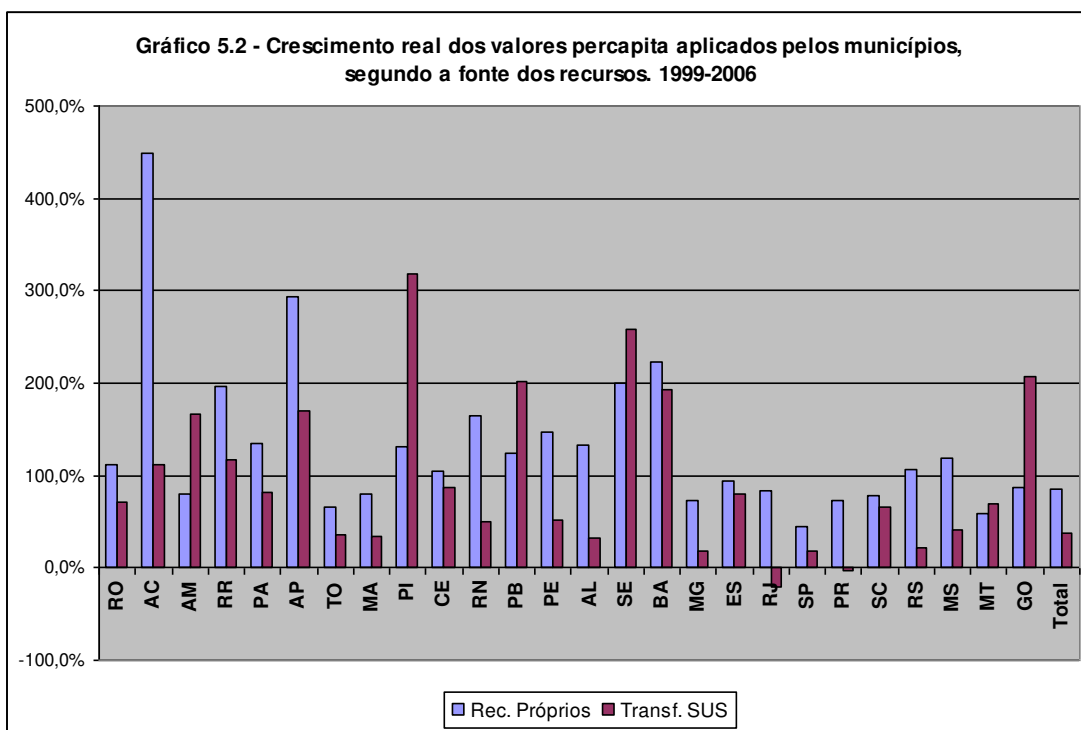
No total nacional, a tabela 5.4 mostra que os gastos com recursos próprios municipais não cresceram em 2000, no ano de implantação da EC 29. No entanto, nos anos seguintes houve crescimento real anual superior a 10%, exceto em 2003 quando a expansão foi de 2,5%, refletindo o fraco desempenho econômico deste ano. Já a tabela 5.5 revela uma trajetória mais errática dos gastos financiados com recursos das transferências SUS, observe-se um pequeno aumento real, da ordem de 4%, em 2000 e 2001; na sequência, nota-se um período de estagnação que compreendeu os dois anos seguintes; já em 2004, houve uma forte expansão de mais de 15%, enquanto que em 2005 este tipo de gasto apresentou uma pequena queda da ordem de 2%; por fim, nota-se um novo salto de 12,5% em 2006.

O gráfico 5.2 abaixo mostra a expansão total dos valores aplicados em saúde pelos municípios, por origem dos recursos, ente 1999 e 2006.

Tabela 5.5 – Gasto percapita com recursos repassados pelo SUS, por UF. Período 1999-2006

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	58,11	83,7	89,4	88,6	77,9	84,6	87,7	99,4
AC	34,81	54,8	49,3	58,1	44,5	52,2	62,1	73,6
AM	24,9	33,3	38,0	45,4	43,1	48,6	56,1	66,3
RR	48,73	70,4	64,7	99,2	140,3	77,8	83,8	105,8
PA	59,15	99,3	93,0	93,6	92,1	105,9	96,2	107,7
AP	27,14	36,2	46,3	54,5	54,7	54,3	58,8	73,1
TO	81,24	88,5	78,0	75,8	71,8	87,3	97,2	109,9
MA	107,3	102,4	102,3	102,2	101,3	114,7	120,1	143,5
PI	33,64	108,4	110,3	106,0	99,9	122,9	135,0	140,5
CE	65,67	85,7	91,5	98,3	105,0	115,7	116,2	122,3
RN	78,74	91,4	88,6	96,3	88,3	111,9	114,5	118,8
PB	49,15	71,4	84,9	87,8	99,0	130,5	142,5	148,4
PE	60,24	67,3	69,1	68,5	64,7	76,5	79,4	91,0
AL	95,79	109,5	113,3	112,0	102,1	113,1	116,4	127,1
SE	36,19	46,8	59,8	78,3	89,0	122,8	129,0	129,8
BA	36,79	47,7	53,9	57,4	57,3	70,9	79,4	108,1
MG	111,8	104,2	105,1	106,6	102,7	113,3	115,4	132,8
ES	40,05	51,0	53,6	55,5	53,8	61,2	65,4	72,2
RJ	125	130,0	127,6	123,0	118,8	121,7	89,6	98,7
SP	77,82	57,4	60,1	59,8	66,3	87,6	83,7	92,4
PR	113,6	96,7	97,7	92,2	90,0	99,4	101,4	110,9
SC	66,91	76,1	78,5	79,3	83,2	94,4	97,9	110,8
RS	81,24	98,1	104,9	93,7	82,0	91,4	89,5	98,6
MS	122,5	102,4	115,3	115,6	126,5	142,9	151,9	173,2
MT	79,45	81,0	96,7	95,4	102,2	116,3	120,4	134,1
GO	41,4	97,3	107,2	107,3	110,4	124,3	116,1	127,1
Total	78,95	82,2	85,2	85,0	85,1	98,8	97,1	109,2

Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).



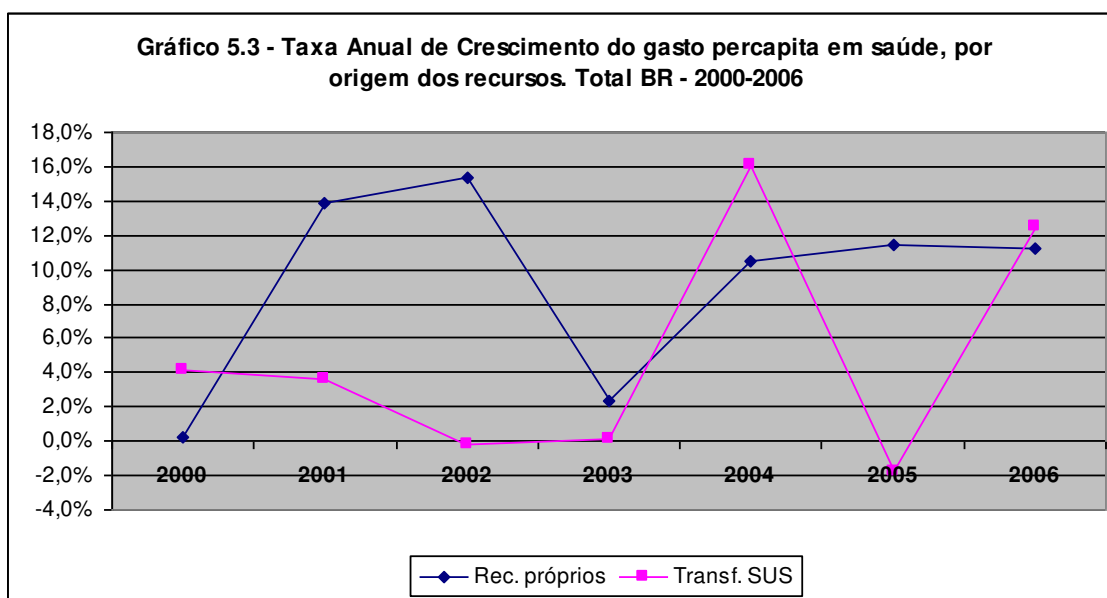
Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).

O resultado agregado nacional revela que os gastos financiados com recursos dos orçamentos municipais cresceram 85%, enquanto que a expansão do gasto financiados pelas transferências do SUS foi de 38%, ou seja, menos da metade do aumento observado nos gastos próprios municipais. Já os desempenhos estaduais precisariam ser analisados caso a caso, a fim de verificar o crescimento das receitas municipais em cada UF e, por outro lado, o volume repassado pelo SUS para o conjunto dos municípios em cada exercício fiscal. O crescimento no período analisado (1999-2006) indica algumas diferenças entre as UFs; por exemplo, há 5 casos em que as transferências cresceram mais que os gastos com recursos próprios, enquanto que nos demais casos e no agregado nacional se observou o contrário.

Apesar das diferenças de desempenho, a tendência observada na média nacional é comum a grande maioria dos resultados por UF, especialmente nos anos em que há forte expansão dos gastos próprios e das transferências, salvo raras exceções. Nos anos de estagnação, é possível notar tendências opostas entre o conjunto de municípios das diferentes UFs, mas os casos não se repetem todos os anos, ou seja, as exceções variam e só podem ser explicadas por estudos de caso, o que não será realizado neste estudo.

Mesmo assim, é possível apontar uma justificativa para estas diferenças: o ponto de partida da série analisada. Por exemplo, o gasto com recursos transferidos dos municípios piauienses em 1999 representou menos de um terço do valor gasto no ano seguinte, o mesmo pode ser dito em relação à expansão do gasto próprio dos municípios do Acre, pois também partiu de um patamar muito baixo. Em suma, a questão regional não pode ser apontada como fator determinante do desempenho nacional, principalmente em função do desempenho anual, pois a expansão dos gastos próprios ou daqueles efetuados com recursos transferidos, quando ocorrem, são observadas em praticamente todo o território nacional e não apenas em uma ou outra região ou grupo de UFs.

Dessa maneira, optou-se por tentar investir mais na análise agregada, a fim de verificar e explicar os fatores decisivos para a expansão do gasto municipal em saúde, por origem dos recursos. Neste sentido, o gráfico 5.3 mostra que os repasses do SUS ficaram estagnados durante o período de implantação da vinculação da saúde definida pela EC 29 (2000-2004), apenas neste último ano é que se observou um salto nos repasses, com forte queda no ano seguinte e outra forte expansão em 2006. Por outro lado, conforme esperado, a vinculação parece ter correlacionado com mais intensidade o gasto com recursos próprios ao desempenho das receitas municipais disponíveis, prova disso é que o menor crescimento deste gasto ocorreu no ano de pior desempenho econômico e da arrecadação de tributos (2003), quando também não houve nenhum aumento dos repasses do SUS.



Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).

Até aqui, ainda não é possível afirmar totalmente que os recursos federais para a saúde foram contingenciados e, em contrapartida, os municípios tiveram que ampliar o percentual de recursos próprios destinados para a saúde, em grande medida, forçados pela regulação federal (vinculação de receitas) introduzida pela EC 29. Quanto aos efeitos desta regulação, não há dúvidas de que ela contribuiu para ampliar o gasto próprio municipal, a dúvida permanece em relação à contração da participação da União, pois embora haja fortes indícios de que esta hipótese esteja correta, os aumentos das transferências nos anos de 2004 e 2006 contrariam esta linha de raciocínio.

Portanto, o próximo passo é desagregar as informações sobre as transferências SUS por esfera de governo responsável pelo repasse aos municípios, ou seja, será necessário verificar se os recursos transferidos provêm da União ou dos governos estaduais, os quais também estão submetidos à vinculação de receitas à saúde imposta pela EC 29. Dessa forma, a tabela 5.6 abaixo mostrará a evolução dos recursos aplicados em ações e serviços de saúde, por esfera de governo, conforme disposto pela EC 29¹⁵⁰.

Tabela 5.6 - Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, financiadas por recursos próprios de cada esfera de governo. Período: 2000-2006.

Ano	Federal			Estadual			Municipal		
	R\$ (*)	Percapita	% do PIB	R\$ (*)	Percapita	% do PIB	R\$ (*)	Percapita	% do PIB
2000	36.170,54	213,03	1,73	11.220,32	66,08	0,54	13.098,96	79,46	0,62
2001	37.119,38	215,33	1,73	13.655,92	79,21	0,63	15.343,91	90,49	0,71
2002	36.830,68	210,92	1,67	15.302,82	87,64	0,70	17.896,46	104,48	0,81
2003	36.453,14	206,09	1,60	16.287,97	92,08	0,71	18.779,78	109,10	0,82
2004	40.898,63	228,35	1,68	20.044,74	111,92	0,83	20.507,47	118,19	0,84
2005	42.969,80	233,31	1,70	20.293,95	110,18	0,80	23.856,81	131,73	0,94
2006	46.573,83	249,36	1,75	22.628,60	121,16	0,85	26.840,24	146,44	1,01

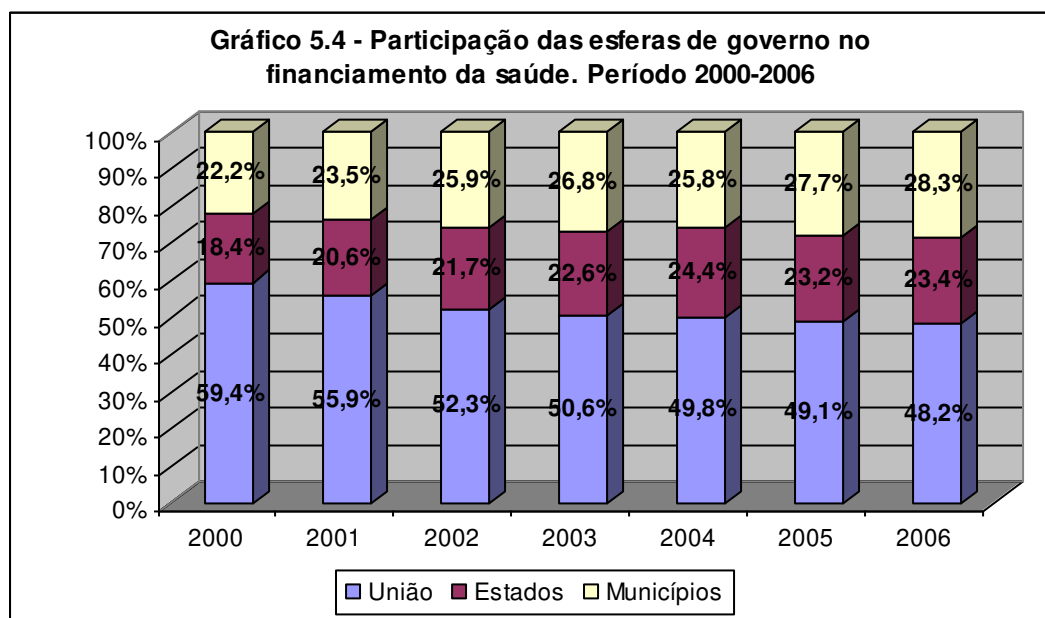
Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria Executiva/Área de Economia da Saúde e Desenvolvimento/ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (Gasto Estadual e Municipal); SPO/SE e Fundo Nacional de Saúde - FNS (Gasto Federal). (*) Valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).

Em primeiro lugar, é possível notar que os recursos aplicados pelos governos subnacionais cresceram significativamente em valores reais, percapita e em % do PIB; enquanto que o gasto da União teve um aumento real bem mais modesto e a relação entre seu gasto em saúde e o PIB ficou praticamente inalterada. Em segundo lugar, deve-se destacar a participação de cada esfera de governo no financiamento da saúde e a relação

¹⁵⁰ Por isso, os dados estão disponíveis apenas para os anos posteriores à promulgação da emenda, ou seja, de 2000 em diante. Com isso, perde-se a análise do impacto inicial da introdução da regulação federal, contudo os dados já analisados mostram que o efeito inicial não foi tão forte, já que o processo de implantação foi gradual e que a maioria dos municípios já aplicava mais de 7% da receita disponível em saúde neste ano.

existente entre os desempenhos observados em cada esfera de governo com a regulação federal imposta pela EC 29.

Os recursos próprios dos governos estaduais tiveram significativa expansão nos anos posteriores à EC 29: o recurso total aplicado dobrou e o valor percapita subiu mais de 80%, o que representou um aumento de 0,3 p.p. do PIB. Há fortes evidências de que este desempenho do gasto estadual em saúde possa ser atribuído ao constrangimento imposto por regulação federal, uma vez que quase a totalidade do crescimento ocorreu durante os anos de implantação da vinculação (até 2004). Este resultado surpreende, pois os governos estaduais eram acusados de não cumprir com sua parte no financiamento da saúde, por conta da ausência de regulamentação da EC 29 (MARQUES e MENDES, 2005). Todavia, deve-se ressaltar que a forte expansão ocorreu sobre um patamar baixo de gasto, já que os governos estaduais são aqueles que menos contribuem para o financiamento da saúde. O gráfico 5.4 mostra que os recursos estaduais, apesar da expansão observada, respondem por menos de 25% do gasto total em saúde.



Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).

Por sua vez, os governos municipais foram aqueles que mais aumentaram seus gastos em saúde com recursos próprios: o crescimento real nos recursos totais aplicados foi de 105% e de quase 85%, quando considerados os valores percapita, o que resultou em uma

elevação de 0,4 p.p. do PIB. Com isso, a participação do gasto municipal em proporção no financiamento da saúde, a qual cresceu de 22% em 2000 para 28% em 2006, conforme os dados do gráfico 5.4.

Por fim, os recursos aplicados pelo governo federal também tiveram aumento real no período 2000-2006, tanto em valores absolutos (29%), quanto em valores percapita (17%), mas o crescimento real foi bem inferior ao observado nas esferas estaduais e municipais e também não foi capaz de elevar a relação gasto federal em saúde em proporção do PIB¹⁵¹. O gráfico 5.4 mostra que, apesar do aumento real dos recursos federais destinados à saúde, a participação da União no financiamento desta política diminuiu no período analisado, passando de 60% em 2000 para 48% em 2006.

Além disso, notou-se também que a trajetória do gasto federal em saúde – em valores absolutos, percapita e em proporção do PIB – é bastante errática e pode ser subdividida em duas partes: a) de 2000 a 2003, o gasto federal fica totalmente estagnado em valores absolutos e apresentou queda em valores percapita e em relação ao PIB, sendo que foi neste período que os gastos estaduais e municipais cresceram mais, podendo caracterizar aqui um trade-off (ou efeito gangorra) entre os recursos aplicados pela União (em queda) e pelos governos subnacionais (em forte alta); b) nos anos seguintes, observou-se uma expansão mais forte dos gastos federais, especialmente em 2004 e 2006, o que pode ser explicado pelo desempenho econômico e pela redução das despesas financeiras nestes anos. Respectivamente, estes fatores contribuíram para aumentar a arrecadação (pró-cíclica) e para disponibilizar recursos para os gastos não-financeiros (dentre eles, a saúde), conforme demonstrado no capítulo 1 desta tese.

Assim, conclui-se que a hipótese levantada no início desta seção está apenas parcialmente correta, pois não houve queda dos recursos federais, ao contrário, apesar da trajetória errática, houve aumento real nestes repasses. Todavia, havia possibilidade de uma ampliação maior dos gastos federais, já que o percentual do gasto federal em saúde no PIB não aumentou, enquanto que a despesa efetiva total da União cresceu bastante em relação ao PIB (capítulo 1).

¹⁵¹ Apesar das diferenças nos números, esta tendência também foi constatada por Castro et. al. (2008), conforme reproduzido no gráfico 1.10 desta tese (capítulo 1).

Esta estagnação do gasto federal em relação ao PIB e a consequente queda da participação da União no financiamento da saúde podem ser relacionadas à interpretação reducionista da regra imposta pela EC 29 para o reajuste do valor aplicado em saúde pelo governo federal, conforme já citado no início deste capítulo. Não obstante, cabe agora detalhar as motivações e os impactos negativos deste impasse na evolução do gasto federal em saúde. Para o período de implantação da EC 29 (2001-2004), a regra transitória exigia que o gasto da União em saúde no ano anterior fosse corrigido pela variação nominal do PIB, com o intuito de garantir um acréscimo de recursos federais em proporção ao crescimento da economia. Se tal regra fosse observada, obviamente, não teria ocorrido uma queda na proporção do gasto federal em saúde em relação ao PIB, tal como ocorreu entre 2001 e 2003.

O argumento para o descumprimento se apóia na interpretação do “ano anterior” para a aplicação da fórmula contida na alínea a do inciso I do art. 77 do ADTC, pois a interpretação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e pela Advocacia Geral da União defendia que aquele valor se referia ao ano anterior quando da publicação da emenda (em 2000), portanto o ano referência para a aplicação dos reajustes seria fixo (base fixa). Segundo Faveret (2003), esta interpretação da Fazenda, segundo parecer n. 2.561/2000, “congelou o orçamento do Ministério da Saúde entendendo que, ainda mesmo em 2004, o “ano anterior” é 1999, acrescido de 5%” (p. 373).

Outra interpretação era defendida pela consultoria jurídica do Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Saúde que entendiam que o reajuste deveria ser aplicado em relação ao ano imediatamente anterior (base móvel) ao exercício fiscal corrente. Nesta linha, no exemplo do exercício de 2004, citado por Faveret (2003), o reajuste de 5%, referente à variação do PIB nominal, deveria incidir sobre o gasto apurado em 2003, ano imediatamente anterior.

Defende-se aqui que esta última interpretação é a correta, pois se a intenção do legislador fosse adotar uma base fixa, seria razoável supor que o exercício referência para a aplicação do reajuste estaria expresso no texto legal. Dessa forma, conclui-se que a interpretação do Ministério da Fazenda foi uma forma de evitar que os gastos em saúde comprometessem uma fatia maior do orçamento da União, reduzindo as possibilidades de canalização dos recursos da seguridade social para as outras áreas ou ainda restringindo os

meios para o alcance das metas de superávit primário. De acordo com Marques e Mendes (2005, p. 167), a diferença entre o valor legal e o valor aplicado, com base na interpretação do Ministério da Fazenda, somou R\$ 1,8 bilhão nos três primeiros anos (2001, 2002 e 2003), incluindo na análise os anos de 2004 e 2005, o valor que a União deixou de aplicar em ações e serviços de saúde sobe para R\$ 2,3 bilhões, segundo cálculos de Mendes e Marques (2006).

Além desta disputa jurídica, outros três fatores dificultadores da expansão do gasto federal em saúde podem ser apontados: o primeiro fator é a ausência de regulamentação definitiva da EC 29, já que a regra de reajuste pela variação do PIB nominal era provisória para os anos da sua implantação (2001-2004), partir de 2005 não existe mais base de cálculo legal para orientar o valor aplicado em saúde pela União, o que deveria ter sido definido por lei complementar; o segundo fator é a disputa entre as áreas dentro da seguridade social pelos recursos do orçamento da seguridade social, já que a área da saúde carece de uma fonte de recursos exclusiva, especialmente após a extinção da CPMF¹⁵²; o terceiro fator é a incidência da DRU sobre os recursos do orçamento da seguridade social, que permite a livre utilização pelo governo federal de 20% das receitas vinculadas, cujo destino tem sido o pagamento dos encargos financeiros da União (juros e amortização da dívida).

Tanto o descumprimento da EC 29 quanto os demais fatores limitadores do gasto federal em saúde listados acima são prova dos limites da política macroeconômica impostos aos desenhos e ao mecanismo de financiamento das políticas sociais, especialmente daqueles de caráter universal e de competência partilhada entre as três esferas de governo. No caso da saúde, a aprovação da EC 29 visava mobilizar mais recursos da União, estados e municípios e garantir recursos cativos para o financiamento desta política, o que foi parcialmente alcançado, mesmo com os constrangimentos fiscais impostos pela estratégia macroeconômica, pois o gasto federal em saúde cresceu, embora em ritmo bem menor que os gastos com recursos próprios dos governos estaduais e municipais. Mesmo assim, defende-se aqui que o montante de gasto público em saúde ainda está muito aquém do

¹⁵² Foi colocado em pauta no Congresso Nacional a criação de uma nova contribuição social denominada Contribuição Social para a Saúde - CSS, destinada exclusivamente para o financiamento desta área, cujo funcionamento seria semelhante à antiga CPMF, mas a alíquota seria de 0,1% sobre a movimentação financeira.

necessário e que sua ampliação depende de uma maior participação da União no financiamento do setor.

Em suma, o aumento do gasto em saúde como um todo - que será mais bem demonstrado na última parte deste capítulo - deve ser atribuído à forte expansão dos recursos estaduais e, principalmente, municipais destinados à saúde, refletindo os efeitos da vinculação dos recursos destas esferas imposta pela EC 29. Esta regulação federal ampliou os gastos com recursos próprios dos estados e municípios, enquanto que o gasto federal, apesar do aumento real, não foi ampliado em proporção do PIB, o que no mínimo revela que havia espaço para uma ampliação mais forte dos repasses federais para o financiamento da saúde.

5.2. Transferências condicionadas e a expansão de programa definidos como prioritários pelo governo federal: o caso do Programa da Saúde da Família

Conforme demonstrado na seção anterior, a vinculação dos recursos de estados e municípios foi um instrumento importante para ampliar o gasto e a participação destas esferas no financiamento da saúde. No entanto, a regulação federal também visava estabelecer uma política nacional de atenção básica à saúde e, para isso, teria que fornecer incentivos para que os municípios aderissem ao SUS e, mais especificamente, assumissem a oferta de programas de atenção básica definidos como prioritários pelo Ministério da Saúde. Para isso, as transferências condicionadas foram utilizadas como o mecanismo de regulação federal, uma vez que boa parte do financiamento da saúde é feito pelo governo federal.

Dessa maneira, o primeiro passo é compreender as transferências condicionadas como mecanismo de regulação federal para que os municípios assumam a oferta de programas específicos e os executem conforme as diretrizes definidas pelo ministério da área, uma vez que os repasses estão condicionados ao cumprimento de requisitos mínimos que devem ser observados para que as transferências sejam efetuadas. Portanto, o objetivo destas transferências vai além do preenchimento da brecha vertical (*vertical gap*)¹⁵³,

¹⁵³ Segundo Prado (2001), a brecha vertical é a diferença entre os recursos próprios dos governos subnacionais e o montante de recursos necessários para o financiamento dos encargos assumidos por estas esferas, pois por uma questão de eficiência técnica os recursos podem ser arrecadados centralmente e gastos localmente, cabendo às transferências intergovernamentais o papel de compatibilizar recursos e encargos por nível de governo.

estendendo-se em direção a um papel de gestor ou orientador do gasto assumido pelo governo central.

De acordo com Prado (2007), as transferências intergovernamentais são importantes pelos seguintes motivos: a) devido à concentração da arrecadação no governo central, enquanto que os encargos são descentralizados, a compatibilização entre receitas e encargos se torna necessária, através das transferências de recursos para as esferas menores de governo; b) estas transferências também são usadas para promover equidade horizontal, pois as desigualdades regionais são inerentes a qualquer federação, já que a base tributária se concentra no território e; c) por fim, o governo central utiliza as transferências para induzir os governos locais a assumirem a oferta de programas definidos como prioridade nacional, isto é, como mecanismo de regulação federal sobre a oferta de políticas descentralizadas. O objetivo aqui é avaliar este último papel de regulação federal por meio das transferências de recursos para os governos municipais, a fim de que estas esferas assumam a oferta de programas selecionados, sob diretrizes definidas pelo governo federal.

Conforme visto no capítulo 2, existem diferentes tipos de transferências que podem ser classificadas segundo a autonomia orçamentária (livres ou condicionadas), a apropriação econômica (redistributivas ou devolutivas) e a garantia dos recursos (legalmente definidas ou livres) (PRADO, 2007). Quando se trata do objetivo de regulação federal, as transferências utilizadas são condicionadas, com base legal para os repasses e com caráter redistributivo ligado à oferta de determinada política.

Com foco na atenção básica de saúde, as transferências aqui analisadas dependem da adesão dos municípios ao SUS (para os repasses do PAB fixo) e aos programas por eles ofertados (no caso, do PAB variável). Ambas são condicionadas, mas a gestão dos recursos é mais livre no caso do PAB fixo, pois a regulação está apenas na descrição do que ofertar (atendimento básico), mas não há regras sobre a forma de oferta, bem como os repasses são orientados pelo tamanho da população, cabendo aos municípios definir como aplicá-los para promover a atenção básica de saúde. Por exemplo, não existem regras rígidas quanto ao número mínimo de unidades básicas de saúde, nem especificações referentes ao tamanho destes equipamentos e nem quanto à forma de gestão dos mesmos. No caso das transferências do PAB variável, os repasses estão condicionados à oferta de programas

específicos, nos moldes definidos pelo Ministério da Saúde. O exemplo que será analisado é do Programa Saúde da Família (PSF).

De acordo com Ocké-Reis (2009), o PSF é a principal aposta do governo federal para melhorar a assistência básica, oferecendo uma variedade de serviços preventivos e curativos de assistência à saúde, prestados por equipe composta de um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e um grupo de agentes de saúde comunitários. O principal objetivo do programa, segundo o Ministério da Saúde, é alcançar o acesso universal à assistência primária para todos os cidadãos.

Os incentivos financeiros à adesão dos governos municípios a este programa estão contidos na parte variável do PAB, instituída pela NOB 01/1996. No entanto, apenas após a Portaria 2.121, de março de 1998, é que ficaram definidos os critérios para os repasses federais destinados à atenção básica e também à assistência hospitalar e ambulatorial de alta e média complexidade. Em 1998, de acordo com esta regulamentação, os valores repassados para os municípios como incentivo à adesão do PSF correspondiam a R\$ 1.500,00 por ano, para cada Agente Comunitário de Saúde – ACS e; para cada equipe de Saúde da Família - ESF, o valor anual repassado era 21.000,00 para municípios que recebiam um valor percapita de PAB fixo entre R\$ 10,00 e R\$ 12,00 (ANDRADE e BARRETO et.al., 2007).

De acordo com Andrade e Barreto (2007), os repasses poderiam ser cumulativos desde que limitados a 6 agentes comunitários (ACS) por equipe de saúde da família. Além disso, ficou estabelecido que cada equipe do PSF deve ser responsável por, no mínimo, 2.400 pessoas e no máximo 4.500, enquanto que cada agente comunitário de saúde responde por, no mínimo, 400 e no máximo 750 pessoas. Dessa forma, fica evidente a complementaridade dos dois programas (PACS e PSF), os quais, daqui pra frente, serão abordados conjuntamente, sob a sigla única de PSF.

Após a definição do recorte da análise e desta breve descrição do caso que será analisado (PSF), pretende-se verificar o comportamento das transferências do SUS para a atenção básica de saúde, segundo os dois tipos de transferência (PAB fixo e PAB variável - PSF), no período 1998-2006. Pretende-se demonstrar que as transferências cresceram nos anos iniciais por conta da ampliação da oferta da atenção básica de saúde e do PSF pelos

municípios, pois a perspectiva de uma fonte adicional e estável de recursos para a oferta da saúde forneceu incentivos necessários para a adesão dos municípios.

Entretanto, após a adesão dos municípios, os repasses do PAB fixo cresceram apenas marginalmente, já que os valores percapita não tiveram a correção adequada, cabendo aos municípios complementar o financiamento das ações de saúde com uma parcela cada vez maior dos recursos próprios. Por sua vez, as transferências para o PSF (PAB variável) continuam crescendo por conta do aumento da oferta deste programa pelos municípios, que enxergam nele a possibilidade de contar com recursos adicionais, mesmo que insuficientes para cobrir os custos totais de oferta do programa, já que os recursos transferidos também não foram reajustados adequadamente.

As tabelas 5.7 e 5.8 abaixo mostram, respectivamente, os repasses do PAB fixo e variável, em valores reais, no período 1998-2006 para o agregado de municípios por UF e total nacional.

Tabela 5.7 – Transferências do PAB fixo, em valores reais, por UF. Período: 1998-2006.

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	18.377.958,80	25.604.051,67	23.851.190,30	23.234.508,05	21.721.838,45	20.317.634,74	21.402.932,61	22.738.483,92	23.099.252,62
AC	6.103.986,81	8.452.390,63	7.479.034,50	8.706.572,27	7.733.995,16	7.722.579,05	8.252.081,76	9.303.833,56	10.031.645,99
AM	29.683.131,11	42.524.386,32	44.984.328,00	44.493.451,91	40.065.728,66	40.707.875,66	44.702.522,51	46.443.161,24	47.320.340,23
RR	2.510.426,83	4.545.379,16	4.652.220,53	4.837.023,75	5.054.474,70	4.650.541,35	4.913.499,64	5.522.083,04	5.880.688,91
PA	76.389.353,29	106.792.303,54	103.773.504,01	97.886.582,73	93.132.804,55	92.516.251,44	97.447.678,36	100.972.176,09	103.200.291,15
AP	6.115.799,71	7.773.430,79	7.964.296,71	7.828.843,80	7.019.025,53	7.014.085,07	8.004.949,38	8.283.650,37	8.540.178,17
TO	20.248.873,83	22.686.892,89	21.817.121,06	20.196.750,40	18.696.066,78	17.078.993,87	17.945.513,03	19.275.651,93	19.846.145,37
MA	84.039.263,37	108.925.126,10	107.253.704,64	100.579.771,19	93.796.373,34	84.713.292,58	86.795.390,52	92.313.425,30	91.403.668,56
PI	41.096.679,25	60.675.972,85	57.328.026,97	55.114.031,97	50.142.746,32	46.178.496,49	45.740.758,29	47.048.078,87	45.737.875,67
CE	79.946.639,04	143.755.062,72	137.618.996,37	130.692.588,18	116.415.000,53	117.132.119,09	118.804.287,91	121.138.247,30	118.051.841,33
RN	44.824.986,75	51.621.664,45	47.732.991,64	46.403.000,92	42.928.006,55	40.088.274,22	42.600.394,40	44.644.015,72	44.096.188,81
PB	56.371.711,01	66.955.413,89	64.552.082,48	60.866.836,62	55.321.913,37	51.701.399,62	52.860.011,40	54.469.052,70	52.088.466,81
PE	166.835.761,38	169.226.133,15	159.437.801,38	150.237.293,40	137.630.788,01	128.517.312,05	129.016.099,55	131.994.201,85	125.882.943,42
AL	42.303.991,79	57.143.012,22	53.937.568,27	50.183.170,97	44.329.351,56	42.611.642,43	43.010.498,57	44.862.395,09	44.512.316,84
SE	32.136.443,06	38.819.007,44	36.883.984,28	34.882.737,28	32.009.681,45	30.453.531,50	31.254.147,17	30.686.762,40	30.711.997,83
BA	180.631.982,83	243.564.777,06	235.201.483,77	220.748.109,27	184.734.727,52	189.339.237,19	198.507.864,50	206.427.043,71	199.821.731,95
MG	312.381.248,44	364.637.773,07	344.609.926,37	324.269.725,45	281.960.174,52	270.461.476,68	278.585.012,65	291.090.961,71	279.730.313,42
ES	47.988.090,24	53.686.500,48	52.492.751,16	50.283.705,87	44.246.557,02	45.451.559,54	49.897.395,98	49.774.334,53	48.519.890,53
RJ	168.168.893,49	263.978.887,24	248.876.831,80	236.176.275,30	212.566.068,61	199.784.787,66	206.981.875,21	227.831.349,96	219.394.916,37
SP	393.570.523,96	641.909.857,01	660.495.880,25	600.307.900,14	578.670.383,97	586.108.197,56	594.054.638,09	596.228.160,77	576.467.613,12
PR	173.280.105,03	207.847.870,62	196.520.669,12	183.667.363,88	166.536.521,34	155.872.539,22	155.254.369,70	157.736.203,14	150.515.827,95
SC	86.539.407,05	97.015.200,89	93.143.486,59	88.826.045,31	82.681.558,55	74.808.380,66	84.436.552,88	85.922.571,82	83.432.100,66
RS	156.898.039,16	185.109.791,86	178.488.950,52	167.186.204,83	153.296.737,02	145.358.825,87	157.618.333,78	158.543.852,05	152.742.786,69
MS	37.024.591,81	37.595.636,45	36.241.930,81	34.157.861,15	30.452.632,89	31.540.285,31	32.501.552,81	33.508.186,13	32.290.574,50
MT	40.704.475,46	51.288.253,98	47.912.947,16	45.532.603,37	39.635.596,65	39.609.655,12	40.938.707,33	42.144.925,75	42.123.558,75
GO	77.673.110,24	94.019.184,40	87.935.315,04	85.901.646,79	74.469.618,03	75.585.801,14	78.013.391,17	82.393.914,59	80.701.470,37
Total	2.381.845.473,72	3.156.153.960,89	3.061.187.023,72	2.873.200.604,79	2.615.248.371,07	2.545.324.775,12	2.629.540.459,22	2.711.296.723,56	2.636.144.626,03

Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE). Obs.: Tipo de Despesa Consideradas = Piso de Atenção Básica - ampliado, Piso de atenção básica - fixo, Piso de atenção básica - fixo (semiplena)

Tabela 5.8 – Transferências do PAB variável, em valores reais, por UF. Período: 1998-2006.

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	379.814,96	2.673.185,69	7.010.180,64	6.208.946,21	7.242.095,40	7.075.886,83	8.967.088,99	9.934.553,94	13.964.652,68
AC	427.398,42	1.585.460,21	3.689.427,50	4.846.884,15	4.790.896,43	6.319.506,65	9.402.685,68	9.491.818,37	11.398.093,84
AM	47.754,03	956.282,83	4.871.317,94	11.338.893,33	19.807.170,51	22.298.527,95	28.126.559,94	29.022.074,12	36.353.764,48
RR	-	129.389,28	830.242,94	3.034.726,85	5.621.546,89	5.946.527,50	6.659.906,52	6.127.869,66	7.140.261,36
PA	1.248.597,02	3.687.642,67	13.400.956,48	16.322.179,73	24.792.166,14	25.960.074,87	34.971.110,57	34.866.677,45	54.494.988,30
AP	-	70.329,98	607.841,45	1.778.344,54	1.584.328,27	2.214.772,64	4.156.965,16	6.024.938,75	8.662.605,13
TO	1.308.458,72	6.965.352,85	14.888.745,82	13.395.953,67	18.326.181,65	21.955.694,63	27.602.091,31	26.275.222,18	30.689.222,77
MA	238.770,05	959.888,96	8.006.332,92	19.682.061,26	39.293.939,25	50.380.063,95	83.558.669,58	111.589.326,78	150.929.170,13
PI	994.477,28	8.350.673,27	34.980.906,40	46.746.537,20	55.142.848,48	60.133.891,93	79.606.999,18	80.686.886,03	91.836.802,67
CE	17.979.217,01	37.212.436,37	67.625.753,01	81.584.399,45	92.106.581,94	98.677.474,93	111.392.533,53	100.387.063,54	123.075.469,81
RN	718.697,51	3.428.136,25	13.496.817,04	27.998.011,49	38.251.890,17	42.328.616,76	60.878.118,74	64.193.460,99	67.130.283,18
PB	679.300,77	3.039.703,80	26.170.656,89	50.454.203,32	59.452.248,18	72.560.527,23	104.088.874,16	97.631.662,97	107.356.845,40
PE	6.347.872,75	15.548.916,84	61.683.347,24	74.184.133,09	87.130.911,24	92.556.890,76	119.132.244,80	113.075.293,13	134.201.158,73
AL	5.236.226,16	12.041.203,73	37.010.418,55	44.443.773,31	41.779.113,21	47.831.336,24	58.266.410,78	55.119.020,18	62.458.104,73
SE	1.942.735,56	3.657.432,54	19.079.044,09	25.493.985,80	29.780.855,70	31.805.983,07	39.222.047,02	37.271.487,63	39.695.814,80
BA	657.811,40	3.109.398,61	17.188.978,58	38.335.865,69	64.328.562,25	76.687.110,86	119.661.513,26	137.814.659,48	191.891.924,66
MG	26.266.065,40	45.835.044,58	91.739.496,56	107.566.805,60	157.498.539,49	188.006.552,24	227.426.067,44	203.404.501,94	258.371.109,07
ES	870.316,58	1.604.234,02	14.141.861,65	19.501.451,11	25.391.349,23	25.406.560,08	32.537.107,09	31.512.769,74	37.270.043,80
RJ	1.565.990,57	4.753.401,19	26.690.123,91	41.132.685,92	56.927.658,82	70.522.787,22	72.457.274,62	66.364.842,52	82.883.915,12
SP	5.650.492,94	10.937.128,63	45.348.977,58	74.741.070,85	109.740.189,85	135.398.155,53	164.232.441,56	141.355.122,90	175.194.914,85
PR	5.295.918,43	10.403.489,74	50.771.701,26	64.957.520,84	78.814.495,06	86.860.501,99	102.369.042,12	91.845.627,85	104.365.385,75
SC	3.135.050,45	7.174.260,32	26.180.570,86	45.646.873,10	63.952.654,65	75.474.459,58	84.800.635,64	72.420.429,42	78.360.529,49
RS	2.391.622,96	4.032.639,40	15.787.725,41	17.826.596,63	31.148.942,00	39.438.160,82	58.156.689,96	53.745.705,48	65.519.842,29
MS	210.117,45	860.977,91	5.288.890,36	8.733.620,94	15.315.652,71	17.217.174,09	22.769.241,44	20.611.428,76	24.712.840,95
MT	583.110,11	1.640.040,34	10.386.162,68	19.196.372,38	25.240.152,41	27.745.432,46	32.755.185,57	29.155.283,45	43.054.084,25
GO	234.335,66	3.355.062,30	28.724.505,97	52.544.153,15	61.596.448,37	64.802.230,02	72.351.305,63	62.182.901,57	72.101.657,66
Total	84.410.152,20	194.011.712,30	645.600.983,73	917.696.049,60	1.215.057.418,29	1.395.604.900,82	1.765.548.810,28	1.692.110.628,87	2.073.113.485,91

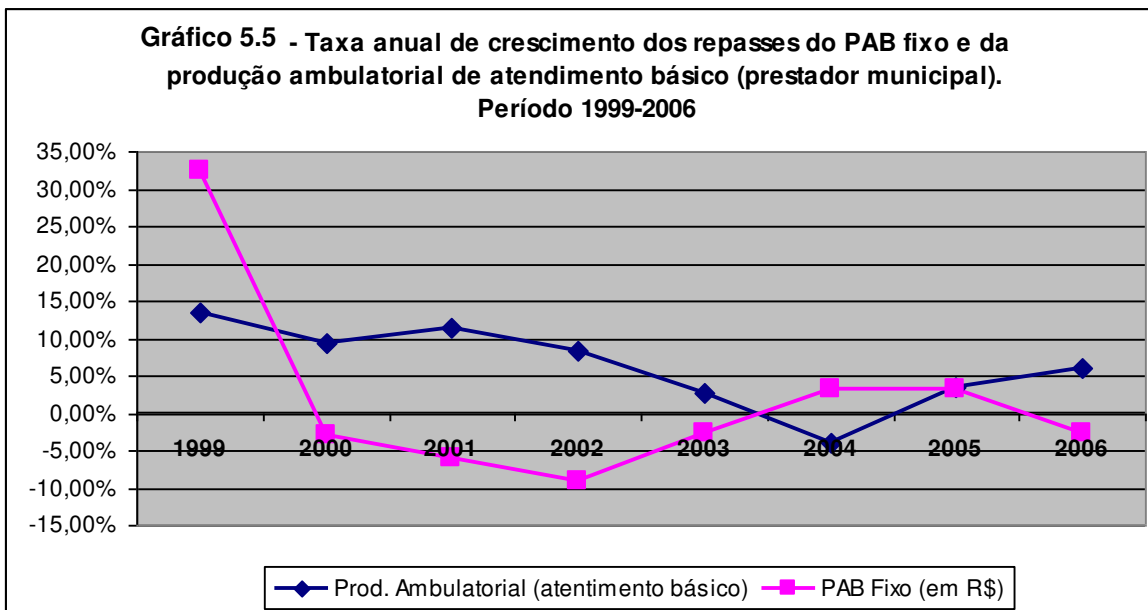
Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE). Obs.: Tipo de Despesa Consideradas = Incentivo adicional PACS, Programa de Saúde da Família.

Os dados confirmam a suspeita: a trajetória de forte crescimento inicial dos recursos transferidos do PAB fixo é rapidamente revertida e os valores repassados decresceram a partir de 2000, em termos reais. Nota-se ainda um pequeno aumento real em 2004 e 2005 e nova queda em 2006, sempre em comparação com o ano imediatamente anterior. Já em relação os repasses do PAB variável – PSF, houve aumento real em todos os anos analisados, exceto uma pequena queda observada em 2005.

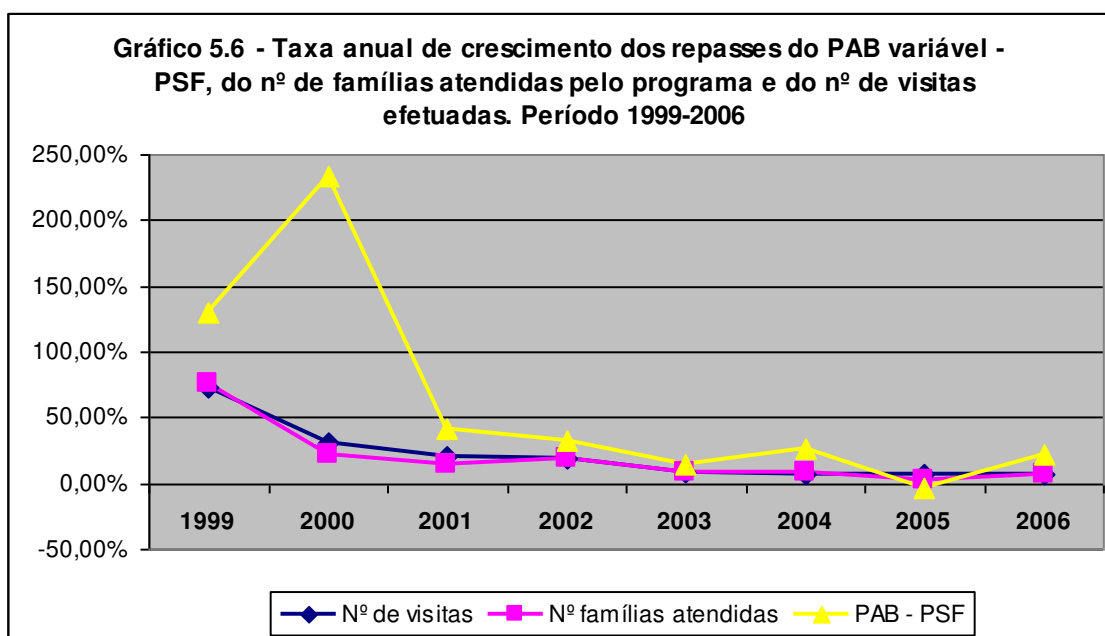
Novamente, não existe um padrão regional para os repasses do SUS. Os exemplos deixam isto claro: em 1999, os dois maiores aumentos nas receitas oriundas do PAB fixo ocorreram nos municípios de Roraima (81%), do Ceará (79%) e de São Paulo (63%), cujas características são bastante distintas; em 2000, apenas o resultado médio de quatro UFs tiveram aumento nos repasses do PAB fixo (três da região Norte – Amazonas, Roraima e Amapá – mais o estado de São Paulo); em 2004 e 2005, os aumentos dos repasses do PAB fixo ocorreram em quase todas as UFs, exceto no resultado geral dos municípios do Paraná e Piauí em 2004 e do Sergipe e Espírito Santo em 2005. Apenas em 2006 foi possível notar alguma relação com a localização geográfica, já que em quase todas as UFs houve queda real nos repasses, exceto para o conjunto dos municípios dos estados da região Norte, onde ocorreu um pequeno crescimento. Portanto, não há nenhuma evidência de que haja uma relação entre o comportamento das transferências do PAB fixo e a localização dos municípios no território para onde eventualmente os recursos poderiam estar mais direcionados.

O mesmo pode ser afirmado no que tange às transferências do PAB variável – PSF, cuja expansão não guarda nenhuma relação com a localização geográfica nos municípios. Portanto, ao invés da análise por UF, optou-se novamente por aprofundar a análise mais agregada, buscando estabelecer relações entre o comportamento das transferências e a oferta de ações e serviços de atenção básica à saúde.

Os gráficos 5.5 e 5.6 fazem o cruzamento entre o crescimento real dos repasses SUS (PAB fixo e PAB variável – PSF) e a evolução da oferta do atendimento de saúde prestado pelos municípios, que será mensurada a partir de três indicadores: a-) a produção ambulatorial de atendimento básico; b-) o número de visitas realizadas pelas equipes de saúde da família (PSF) de agentes comunitários de saúde (PACS) e; c-) o número de famílias acompanhadas por estes programas (PSF/ PACS).



Fonte: SIOPS e SIASUS/DATASUS. Valores reais de agosto de 2009, corrigidos pelo IPCA/ IBGE.



Fonte: SIOPS e SIASUS/DATASUS. Valores reais de agosto de 2009, corrigidos pelo IPCA/ IBGE.

Ambos os gráficos demonstraram que nos primeiros anos de implantação dos programas, quando a adesão dos municípios precisa ser efetivada, as transferências de recursos federais cresceram em proporção superior à produção municipal de serviços de saúde. Nos anos seguintes, observou-se que o crescimento real dos repasses ficou abaixo

(no caso do PAB fixo) ou apenas acompanhou (no caso do PAB variável – PSF) a expansão da oferta de ações de saúde. Portanto, os dados revelam que a estratégia de conquistar a “cooperação” dos municípios com repasses mais generosos no começo funcionou como “isca” para a adesão dos governos municipais, já que estas transferências são condicionadas à oferta dos programas nos moles definidos pelo governo federal.

Este comportamento se justifica também porque os municípios estão interessados em obter recursos adicionais para a expansão da oferta, coletando com isso dividendos políticos. O valor originalmente proposto para o PAB era de R\$ 12,00 per capita por ano, mas foi implantado com 2 anos de atraso e com o valor reduzido para um mínimo de R\$ 10,00, que correspondia ao valor destinado à grande maioria dos municípios, os quais recebiam um valor total inferior antes da NOB 01/96. Este valor poderia alcançar R\$ 18,00 dependendo da série histórica de produção de procedimentos de atenção básica, quando esta se encontrava acima do patamar mínimo estabelecido (SOLLA et. al., 2007), sendo que um número muito pequeno de municípios recebeu este valor máximo.

Nos anos seguintes, este valor percapita que norteia as transferências do PAB fixo não foi atualizado e, conseqüentemente, os recursos federais não aumentaram no mesmo ritmo, conforme disposto no gráfico 5.5. Enquanto isso, as demandas sociais pelas ações e serviços de saúde em questão continuaram crescendo e, assim, os municípios tiveram que ampliar a parcela de recursos próprios destinada ao financiamento destes programas, pois se, de um lado, a correção dos valores não acompanhou o aumento no nível geral de preços, do outro, a pressão por ampliação quantitativa e qualitativa dos serviços de saúde foi crescente, bem como os custos destes serviços certamente sofreram alterações neste período.

De acordo com os dados de Solla et.al. (2007), o valor percapita do PAB fixo ficou estagnado até 2002, apenas “a partir de 2003, o Ministério da Saúde estabeleceu uma estratégia de correção progressiva, aumentando o PAB fixo, com seu valor mínimo saindo de R\$ 10,00 para R\$ 13,00, com metas de R\$ 15,00 para o 2º semestre de 2005 e de R\$ 18,00 para o segundo semestre de 2006. O aumento para R\$ 15,00 foi operacionalizado em setembro de 2006 (com um ano de atraso em relação ao previsto no Plano Plurianual do Ministério da Saúde)” (p. 497)¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Outra forma de conter o crescimento dos repasses federais do PAB fixo é pela ausência de correção do

Em 2008, houve novo aumento e o PAB fixo percapita passou a vigorar em R\$ 16,00. Caso o valor fosse corrigido pela inflação acumulada de janeiro de 1998, quando da implantação do PAB Fixo, até outubro de 2008, o reajuste deveria ser de 98,91%, de acordo com o IPC/FIPE, o que elevaria o valor de 2008 para quase R\$ 20,00 (SOLLA et.al., 2007). Os valores repassados mensalmente como incentivo federal para o custeio de cada equipe do PSF também não foram corrigidos adequadamente. Em 1998, o valor referência para cada equipe era de R\$ 4.500,00 por mês, o qual só foi reajustado em 2004, quando houve um reajuste linear dos valores repassados pelo programa em 20%. O novo valor passou para R\$ 5.400,00 e, na ocasião, foi criada outra modalidade de incentivo (modalidade 1), cujo valor correspondia a R\$ 8.100,00. Em 2008, um novo reajuste elevou os valores para R\$ 9.000,00 nesta nova modalidade e para R\$ 6.000,00 na modalidade 2.

O quadro 5.1 abaixo mostra os valores referência para o PAB fixo (percapita) e de incentivo às equipes de saúde da família (ESF) praticados em diferentes momentos (inclusive os valores atuais – 08/2009), em comparação com estes valores atualizados pelo IPCA.

Quadro 5.1 – Valores repassados pelo governo federal para o PAB fixo (percapita) e como incentivo para equipe do PSF (*) (em R\$).

Anos	Valores Correntes			Valores Reais (agosto/ 2009) (**)		
	PAB percapita	ESF mod. 1	ESF mod. 2	PAB percapita	ESF mod. 1	ESF mod. 2
1998	10,00	-	4.500,00	20,47		9.209,70
2004	13,00	8.100,00	5.400,00	16,26	10.129,92	6.753,28
2006	15,00	8.100,00	5.400,00	17,14	9.257,62	6.171,75
2008	16,00	8.100,00	5.400,00	16,50	8.351,99	5.567,99
2009	17,00	9.000,00	6.000,00	17,00	9.000,00	6.000,00

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde.

(*) Como os valores repassados pelo PSF variam conforme o valor percapita do PAB fixo e as características dos municípios, tomou-se como referência um município com população menor que 30 mil habitantes, que recebe o valor percapita mínimo do PAB fixo, com cobertura de 70% do Saúde da Família e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,7, conforme metodologia adotada por Solla et.al. (2007).

(**) Em valores reais de agosto de 2009, deflacionados pelo IPCA.

Nota-se que o valor percapita atual do PAB fixo está defasado em relação ao valor inicialmente praticado em 1998, pois se este tivesse sido corrigido segundo o IPCA, ao

número de habitantes dos municípios. Conforme Solla et.al. (2007), apenas a partir de 2003, a correção da base populacional passou a ser feita anualmente.

invés de R\$ 17,00, o valor do PAB fixo seria de quase R\$ 20,50. O valor do incentivo para as equipes do PSF também está bem abaixo do valor corrigido pela inflação: o valor corrigido deveria ser superior a R\$ 9 mil mensais, enquanto que o valor vigente é de R\$ 6 mil (modalidade 2). Além disso, é importante ressaltar que estes valores só foram corrigidos em 2004, após mais de 5 anos congelados.

Quando os valores atualizados são comparados com aqueles praticados em 2004, percebe-se que ainda há uma defasagem, embora ela seja bem menor que a observada na comparação com 1998. Isto significa que os reajustes promovidos não foram suficientes, embora representem melhora em relação ao congelamento dos anos iniciais da NOB 01/96. O motivo para o congelamento ou para a falta de correção adequada dos valores do PAB fixo e do incentivo PSF repousa sobre o impacto financeiro desta decisão, pois o aumento destes valores implicaria em aumento dos repasses federais do SUS para os municípios prestadores dos serviços de atenção básica.

A evolução dos recursos transferidos pelo PAB fixo é bastante exemplar (gráfico 5.5). Com início da vigência em 1998, estes recursos passaram a ser transferidos de acordo o número de habitantes multiplicado pelo valor percapita fixado, em contrapartida, para receber este recursos, os municípios deveriam aderir, no mínimo, à gestão plena de atenção básica. Em 1999, observou-se um salto significativo superior a 30% das transferências em relação ao ano inicial, reflexo da forte adesão dos governos municipais, atraídos pela possibilidade de contar com recursos federais adicionais. No entanto, os valores percapita que norteiam os repasses do PAB fixo aos municípios não sofreram a correção necessária (quadro 5.1), conseqüentemente, houve queda desta transferência em valores reais entre 2000 e 2003, enquanto que a produção ambulatorial de atendimento básico prestado pelos sistemas municipais de saúde continuavam a crescer ano após ano. Em 2004 e 2005, houve uma recuperação dos valores transferidos pelo PAB fixo, mas em 2006, novamente, observou-se uma queda real destes repasses federais (gráfico 5.5).

Em relação às transferências do PAB variável para a oferta do PSF pelos municípios, é possível notar que a expansão mais forte dos recursos federais ocorreu nos anos iniciais (1999 e, especialmente, em 2000), quando os governos municipais estavam aderindo ao programa, podendo contar com recursos adicionais repassados pelo SUS para cada equipe do programa. Com a implantação do programa, observou-se que o número de

famílias atendidas e de visitas médicas efetuadas cresceram em proporção inferior ao aumento das transferências. Nos anos seguintes (2001 a 2006), porém, a taxa real de crescimento do PAB variável – PSF apenas acompanhou a expansão da oferta, ou seja, os recursos transferidos cresceram em proporção à expansão da cobertura do programa, sem repetir o ritmo de expansão observado nos anos iniciais do programa (gráfico 5.6).

Logo, se os custos de oferta do programa cresceram nestes anos – o que certamente aconteceu – os valores repassados pelo governo federal se tornaram cada vez mais insuficientes para cobrir a totalidade dos custos do programa, passando a exigir uma contrapartida maior dos recursos próprios municipais. Dessa forma, é possível confirmar que, tal como levantado por Caetano e Dain (2002, p. 18), os incentivos financeiros do PSF são insuficientes para cobrir os custos do programa.

Após a análise realizada nesta parte do capítulo, conclui-se que:

1. As transferências condicionadas exercem seu papel de regulação e coordenação federativa, pois fornecem os incentivos necessários para a implantação de políticas nacionais descentralizadas, as quais são desenhadas centralmente, implementadas localmente e financiadas por recursos federais e municipais;
2. Esta estratégia estabelece uma relação direta entre União e municípios, onde as desigualdades regionais não são tratadas pelos desenhos dos programas e, assim, a localização do município ou a UF a qual ele pertence não explica o comportamento da distribuição destas transferências entre os municípios brasileiros¹⁵⁵;
3. Nos anos iniciais, quando o governo federal busca a adesão dos governos municipais, os valores repassados cobrem uma parcela significativa dos custos, o que dá incentivos para que os municípios implantem os programas selecionados, pois irão contar com recursos adicionais para cobrir (parcialmente) os custos do programa;

¹⁵⁵ Diferentemente da estratégia de regulação federal por meio de fundos constitucionais que redistribui recursos entre as esferas de governo (governos estaduais e municipais) dentro de cada UF, já que estes fundos são compostos por recursos vinculados pertencentes às esferas subnacionais e redistribuídos entre elas de acordo com a oferta da política, são exemplos os fundos de financiamento da educação (Fundef/ Fundeb).

4. Os repasses federais tendem a crescer bastante nos anos iniciais, pois reflete a adesão em massa dos municípios. Porém, nos anos seguintes, após a implantação dos programas na grande maioria dos municípios, os valores repassados pelo governo federal não sofrem as devidas correções e as transferências diminuem em termos reais, conforme demonstrado no quadro 5.1;
5. Com esta queda relativa dos repasses federais, em função da ausência de correção dos valores que norteiam as transferências, são exigidas contrapartidas municipais maiores, pois os custos de oferta dos programas também crescem no período. Os municípios não podem deixar de ofertar o programa, pois já existe forte pressão social para a sua continuidade e, além disso, os repasses ainda continuam importantes para o financiamento dos programas, o que faz com que os municípios continuem a seguir as diretrizes traçadas centralmente;
6. Obviamente, que o congelamento dos valores que orientam as transferências tem relação com o contingenciamento dos recursos federais em função da estratégia macroeconômica, pois um reajuste nestes valores exigiria um aporte maior de recursos federais, o que poderia comprometer a meta de superávit primário estabelecida para fazer frente às crescentes despesas financeiras.

Cabe ainda destacar as diferenças observadas entre os dois tipos de transferências federais destinadas à saúde (PAB fixo e variável, com a análise desta última a partir do PSF). Ambas são transferências condicionadas, pois estão vinculadas à adesão e ao cumprimento das exigências estabelecidas centralmente para a implementação dos programas de saúde pelos municípios. Contudo, as contrapartidas são mais específicas para os repasses do PAB variável, assim como estes recursos estão vinculados à cada equipe de saúde da família constituída em determinado município. Dessa maneira, os recursos federais do PAB variável são repassados conforme a oferta específica deste programa; diferentemente das transferências do PAB fixo, cujo repasses dependem da adesão à gestão plena de atenção básica e variam de acordo com o tamanho da população do município, sendo que esta última informação também ficou sem atualização em vários anos.

Portanto, dentro da estratégia de regulação federal, já era de se esperar que os recursos mais livres (PAB fixo), ainda que condicionados, sofressem maior contingenciamento, o que explica a forte queda destas transferências federais, mesmo com o crescimento da produção ambulatorial pela rede municipal (gráfico 5.5). Por sua vez, os recursos condicionados à oferta de programas eleitos como prioritários pelo governo federal – como é o caso do PSF, cuja implementação deve obedecer à risca as especificações definidas pelo Ministério da Saúde – foram menos afetados, pois os recursos adicionais transferidos são diretamente proporcionais à oferta do programa, segundo o número de equipes do PSF em funcionamento. Com os municípios expandindo a oferta do PSF, houve também um crescimento deste tipo de transferência em proporção à expansão da cobertura do programa (gráfico 5.6).

As consequências desta regulação federal podem gerar um engessamento das ações municipais de saúde (CAETANO e DAIN, 2002) e um direcionamento de recursos descentralizados para as contrapartidas municipais exigidas para a oferta dos programas prioritários, a exemplo do PSF. Contrariando a afirmação de Faveret (2003), que apontou para a possibilidade de maior autonomia dos municípios após a vinculação de recursos à saúde pela EC 29 (p. 377), defende-se aqui que a ampliação dos recursos próprios dos governos municipais destinados à saúde, tal como demonstrado na primeira parte deste capítulo, serviu para garantir as contrapartidas municipais no financiamento dos programas prioritários e a manutenção da oferta destes programas, já que a participação dos recursos transferidos do PAB fixo e variável caiu durante o período analisado, tornando-se cada vez mais insuficientes para suportar os custos crescentes das ações e serviços de saúde prestados pelos municípios. Portanto, ao invés de maior autonomia, os recursos adicionais dos orçamentos municipais tiveram que ser canalizados para interar o valor repassado pelo governo federal condicionada à oferta dos programas específicos.

5.3. Vinculação de receitas e transferências condicionadas: avaliação dos resultados em relação à oferta municipal e às desigualdades horizontais

Nesta última parte, será analisada a evolução da oferta de ações e serviços de atenção básica de saúde e das despesas totais em saúde percapita no período 1998 a 2006. Quanto à oferta, espera-se que a regulação federal, via vinculação de receitas e

transferências condicionadas, tenha produzido incentivos à expansão das ações e serviços de atenção básica à saúde prestados pelos governos municipais. A justificativa é que, de um lado, a obrigatoriedade de gasto resultaria na ampliação da parcela de recursos orçamentários das três esferas de governo destinada à área da saúde que devem por lei ser aplicados em ações de saúde e, de outro lado, os repasses federais só estariam disponíveis caso os municípios assumissem a oferta de programas de saúde.

Em relação ao financiamento, espera-se que a regulação federal tenha contribuído para o aumento dos gastos percapita em saúde como um todo, graças ao aumento da participação das esferas subnacionais no financiamento da saúde, que compensou o arrefecimento dos recursos transferidos pelo governo federal nos anos posteriores à adesão dos municípios à gestão plena do SUS ou à implantação do PSF. Mas, apesar do aumento esperado, pretende-se destacar que o nível de gasto percapita em saúde no Brasil ainda continua baixo em perspectiva comparada e que são necessários maiores aportes de recursos à saúde, os quais dependem da eliminação das restrições colocadas pela estratégia macroeconômica à expansão do gasto social, especialmente da esfera federal.

Por último, acredita-se que a regulação federal possa ter contribuído também para reduzir as desigualdades horizontais no financiamento desta política, pois os repasses passaram a ser orientados pela população e condicionados à oferta das ações e programas de saúde pelos municípios; além disso, espera-se que a vinculação de receitas dos governos municipais tenha reduzido as desigualdades do gasto com recursos próprios, já que estabelece um patamar mínimo de recursos destinados ao financiamento da saúde abaixo do qual poucos municípios permaneceram após a vigência desta regra.

Pela ordem, a expansão de oferta de atenção básica à saúde poderá ser constatada através da análise do comportamento dos três indicadores selecionados, já utilizados no item anterior: a-) a produção ambulatorial de atendimento básico; b-) o número de visitas realizadas pelas equipes de saúde da família (PSF) de agentes comunitários de saúde (PACS) e; c-) o número de famílias acompanhadas por estes programas (PSF/ PACS). A unidade de análise será os municípios agrupados por estado, para os quais será mensurada a expansão anual e total dos indicadores selecionados no período 1998-2006. As tabelas 5.9 a 5.11 e os gráficos 5.7 a 5.9, a seguir, analisarão a expansão dos três indicadores observada

em cada UF, de acordo com o resultado médio apresentado pelo conjunto dos municípios de cada estado.

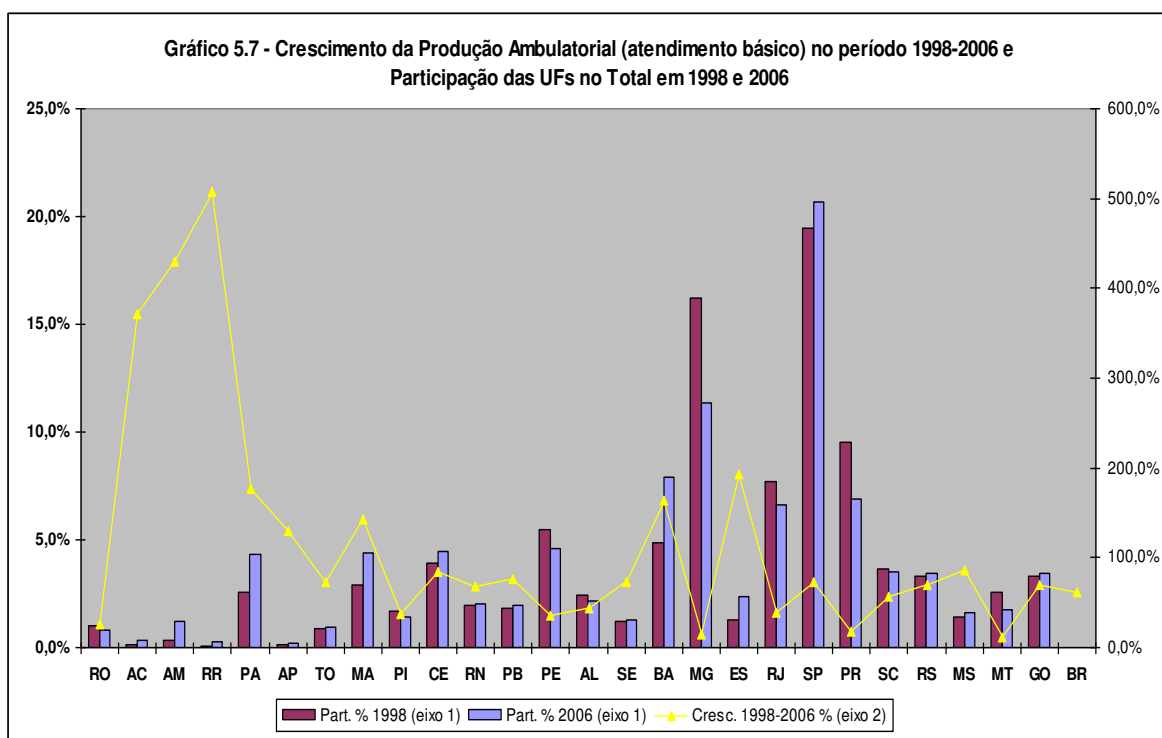
Nota-se na tabela 5.9 que o crescimento da produção ambulatorial em 1999 (em relação a 1998) foi mais forte nos estados do Norte e Nordeste, onde ocorreram crescimentos superiores à média nacional, com exceção dos municípios potiguares (pouco abaixo da média) e acreanos (que teve forte queda na prestação dos serviços). Nas demais regiões, apenas os municípios do Espírito Santos, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul tiveram expansões acima da média nacional. Este comportamento no início da série pode ser explicado pela tendência de maior expansão nos estados onde a produção ambulatorial era menor, o que em parte reflete uma rede municipal de saúde inicialmente menos estruturada, mas que vai se constituindo a partir dos incentivos colocados pelas novas regras do financiamento da saúde. Contudo, não se deve desconsiderar que a produção ambulatorial possui uma forte relação com o tamanho da população, sendo este o critério norteador das transferências do PAB aos municípios para o atendimento básico de saúde.

Tabela 5.9 – Expansão anual da produção ambulatorial de atendimento básico à saúde, por UF. Período 1999-2006

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	27,7%	-0,1%	9,2%	5,8%	-21,2%	5,4%	-9,8%	14,7%
AC	-11,1%	17,5%	124,3%	-21,9%	47,4%	12,4%	32,8%	17,0%
AM	25,8%	39,9%	15,8%	28,2%	29,4%	10,0%	22,0%	16,8%
RR	136,1%	22,0%	33,7%	11,6%	25,7%	-4,1%	1,5%	15,5%
PA	35,3%	0,5%	4,1%	35,0%	15,3%	-3,9%	13,6%	15,0%
AP	161,2%	34,4%	-4,9%	-7,4%	-19,2%	-5,9%	-10,4%	9,3%
TO	39,3%	24,6%	1,2%	2,3%	-1,0%	-6,4%	-1,1%	4,8%
MA	39,0%	13,4%	1,3%	11,0%	4,9%	-5,5%	21,7%	13,5%
PI	34,2%	16,0%	-2,6%	-1,2%	2,3%	-9,9%	-4,1%	3,2%
CE	21,2%	4,0%	6,0%	7,2%	11,2%	-8,1%	3,5%	21,6%
RN	13,2%	20,3%	7,4%	8,7%	-5,4%	-8,7%	-25,5%	64,4%
PB	29,7%	-9,9%	22,7%	5,2%	-3,3%	2,4%	5,0%	12,1%
PE	15,8%	-1,9%	9,1%	7,2%	-1,5%	-4,6%	4,9%	3,0%
AL	14,7%	4,7%	5,8%	10,9%	-4,7%	-6,0%	6,4%	7,4%
SE	32,8%	8,2%	27,6%	9,4%	4,9%	-9,2%	4,8%	-13,3%
BA	40,2%	26,6%	12,5%	15,4%	2,6%	-7,4%	7,0%	12,4%
MG	7,1%	4,4%	13,9%	1,4%	-0,9%	-4,1%	-5,2%	-2,2%
ES	18,5%	17,8%	35,4%	14,9%	12,3%	-4,2%	14,7%	9,2%
RJ	12,5%	10,9%	6,3%	-3,4%	1,3%	-1,7%	1,8%	7,3%
SP	3,2%	13,7%	18,3%	11,1%	7,1%	-0,7%	4,9%	0,2%
PR	-1,1%	-1,2%	5,8%	7,0%	0,9%	-4,7%	1,8%	8,5%
SC	9,5%	9,1%	9,4%	13,3%	4,5%	-2,9%	-10,1%	15,6%
RS	17,3%	12,3%	13,2%	9,3%	-4,2%	-4,7%	15,5%	-1,4%
MS	16,1%	5,1%	10,7%	15,0%	8,1%	2,4%	4,4%	3,9%
MT	7,5%	25,2%	-2,0%	9,8%	-7,2%	-8,9%	-0,6%	-8,5%
GO	12,6%	11,1%	16,0%	13,7%	-2,9%	-10,4%	12,5%	4,7%
Total	13,6%	9,4%	11,4%	8,4%	2,6%	-4,0%	3,6%	6,1%

Fonte: SIASUS/DATASUS

No entanto, este padrão regional não se repetiu nos anos seguintes, pois mesmo com crescimento forte na produção ambulatorial total até 2002, as taxas observadas nos municípios agrupados por UF são bastante irregulares, tanto no decorrer do período analisado, como em relação à localização destas unidades, o que não permite nem uma análise regional e nem tão pouco uma análise de clusters, pois os grupos não seriam os mesmos em todo o período estudado. No gráfico 5.7, observe-se a expansão da produção ambulatorial do prestador municipal no período como um todo (1998-2006), por UF.



Fonte: SIASUS/DATASUS

É importante notar que onde ocorre crescimento da produção ambulatorial em proporção superior à média nacional, observe-se por consequência um aumento na participação relativa da UF no total nacional. Estas duas medidas juntas demonstram a relação entre a expansão da oferta e o patamar inicial deste crescimento, pois uma taxa muito alta pode ser explicada por um patamar inicial bastante baixo. No gráfico acima, destacam-se os municípios de três estados: Acre, Amazonas e Roraima, com as maiores expansões que estão relacionadas, sem dúvida, ao baixo patamar inicial. Em seguida, aparecem cinco UF's onde a produção ambulatorial municipal cresceu entre 100% e 200%: Pará, Amapá, Maranhão, Bahia e Espírito Santo.

Em suma, houve um crescimento médio superior a 60% na produção ambulatorial de atendimento básico de saúde prestado pelos sistemas municipais de saúde, o que demonstra que a capacidade da regulação federal em estimular a ampliação da oferta da atenção básica, sendo que esta expansão foi financiada, principalmente, pelo crescimento dos gastos municipais, conforme demonstrado anteriormente.

Tabela 5.10 – Expansão anual do número de visitas realizadas pelas equipes do PSF e PACS, por UF. Período 1999-2006

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	17,6%	5,0%	41,6%	-12,9%	0,1%	4,6%	-8,5%	9,8%
AC	109,1%	59,9%	18,7%	-2,2%	0,9%	9,8%	17,4%	6,2%
AM	925,2%	311,6%	38,9%	22,0%	4,6%	-3,4%	9,7%	2,1%
RR	3631,0%	72,6%	-1,5%	61,1%	14,7%	25,6%	-20,1%	25,5%
PA	34,8%	12,5%	7,0%	4,0%	7,9%	0,7%	5,7%	3,0%
AP	233,6%	40,8%	-3,0%	6,3%	-8,3%	10,0%	9,0%	4,7%
TO	98,2%	27,8%	2,9%	15,5%	0,9%	4,7%	1,7%	2,6%
MA	25,8%	17,9%	11,4%	21,6%	14,0%	6,4%	7,1%	12,1%
PI	10,0%	45,1%	5,7%	5,5%	2,0%	2,5%	2,8%	-2,4%
CE	122,8%	7,3%	7,8%	1,2%	0,8%	-1,8%	0,3%	6,8%
RN	22,5%	18,2%	6,2%	2,7%	1,9%	8,8%	4,7%	4,6%
PB	20,9%	2,3%	0,3%	6,6%	8,9%	10,9%	7,5%	-0,5%
PE	35,1%	21,4%	-1,5%	7,8%	7,5%	6,4%	2,8%	3,9%
AL	39,5%	31,7%	0,6%	7,3%	3,3%	1,6%	7,5%	-1,7%
SE	46,5%	3,8%	7,9%	13,2%	7,7%	-0,2%	2,6%	6,3%
BA	130,4%	18,6%	9,0%	7,4%	2,4%	6,1%	6,9%	5,0%
MG	285,8%	80,8%	48,7%	47,5%	8,4%	5,2%	19,9%	7,4%
ES	473,5%	145,7%	51,9%	25,9%	14,2%	3,6%	10,7%	10,9%
RJ	415,4%	91,5%	86,4%	45,9%	23,5%	8,0%	13,9%	12,0%
SP	418,0%	180,1%	101,2%	34,1%	34,7%	15,2%	9,1%	10,0%
PR	221,9%	30,3%	36,8%	31,4%	5,3%	8,5%	5,2%	7,6%
SC	358,1%	383,7%	96,0%	55,5%	14,8%	3,7%	3,8%	7,7%
RS	63,5%	35,0%	1,6%	21,1%	19,9%	20,3%	8,7%	10,8%
MS	152,1%	17,0%	16,2%	27,4%	8,9%	18,9%	-0,2%	1,3%
MT	112,2%	35,4%	9,4%	27,1%	5,0%	5,8%	4,3%	2,6%
GO	72,5%	37,6%	37,3%	31,1%	-0,8%	5,2%	3,3%	7,8%
Total	73,3%	31,1%	19,8%	18,7%	8,9%	6,3%	7,2%	6,4%

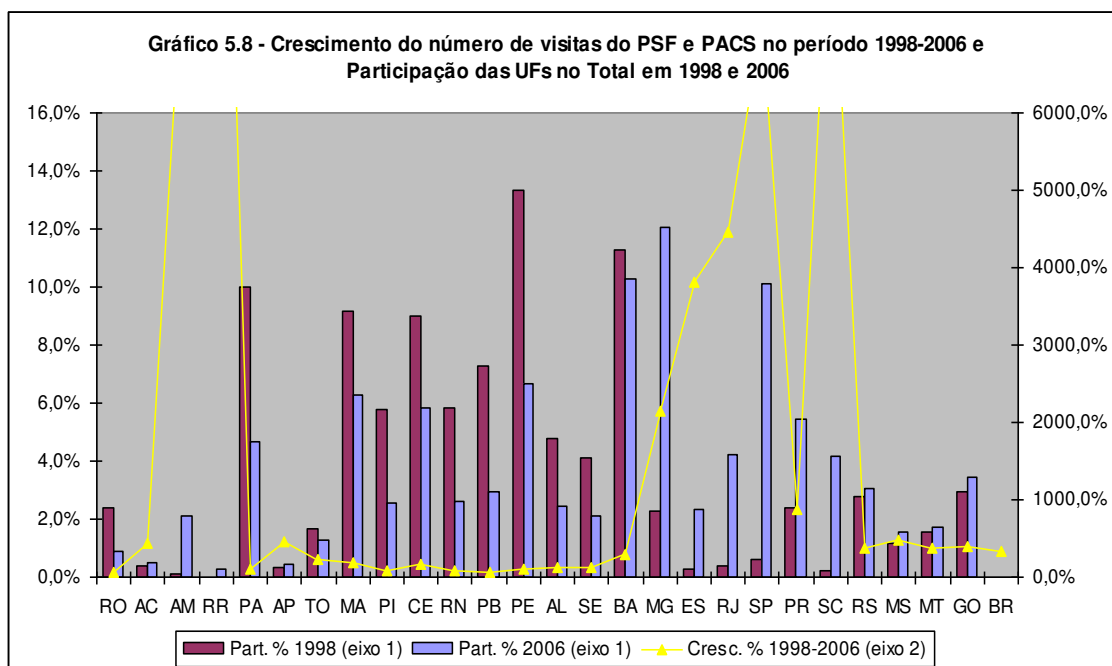
Fonte: SIASUS/DATASUS

A tabela 5.10 acima mostra a expansão anual do número de visitas realizadas pelo PSF e PACS, com destaque para o forte crescimento em 1999, primeiro ano após a definição das diretrizes do programa. Nota-se que esta expansão ocorreu em todos os estados, mas em alguns a intensidade foi maior, com destaque para os municípios de Roraima e Amazonas que, em 1998, eram os estados com menor número de visitas. Este ponto de partida mais baixo e a velocidade da implantação dos programas são as duas variáveis que explicam as diferenças dos números dispostos na tabela 5.10. Em 2000, a expansão continua bastante forte, com destaque para Santa Catarina que, em 1998, aparecia em antepenúltimo lugar no ranking de visitas do PSF e PACS.

Nos dois anos seguintes, o ritmo de expansão das visitas diminuiu para cerca de 20% a.a., ante quase 75% em 1999 e mais de 30% em 2000, sempre em relação ao ano anterior. Em 2001, os quatro estados da região Sudeste ficaram entre os cinco estados que mais ampliaram o número de visitas, junto com Santa Catarina. Em 2001 e 2002, todos os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste tiveram crescimento superior à média nacional, o que se repetiu ainda em 2006; ou seja, salvo raras exceções em alguns anos, os municípios do Sul e Sudeste cresceram acima da média nacional em relação a este indicador. Alias, vale notar que os municípios paulistas e fluminenses foram os únicos tiveram aumento de visitas maior que o aumento da média nacional em todos os anos analisados.

Assim, tendo em vista os piores índices de saúde das regiões Norte e Nordeste, pode-se levantar a suspeita de que o crescimento em ritmo inferior no número de visitas possa ter ocorrido em razão das dificuldades em implantar o PSF, pois como as regras de financiamento são gerais, estas dificuldades estariam relacionadas à menor capacidade administrativa destes municípios. No entanto, esta hipótese pode ser facilmente rejeitada pelos dados do gráfico 5.8 que demonstram o aumento no número de visitas no período como um todo (1998-2006) e a participação relativa de cada UF no número total de visitas efetuadas no território nacional no primeiro ano do programa (1998) e no último ano do período analisado (2006)¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Novamente, é importante frisar que as duas variáveis se complementam, pois a hipótese é que uma expansão mais forte deve ocorrer nos locais onde o patamar inicial é mais baixo.



No gráfico acima, destacam-se um primeiro grupo de UF's, cujos municípios tiveram uma expansão do número de visitas bastante expressiva, superior 6000%, e para garantir uma melhor visualização do gráfico, estão fora da escala do mesmo, são eles: os municípios do Amazonas (7990,5%), Roraima (14670%), São Paulo (7192,9%) e Santa Catarina (8888,1%). Nota-se que nos dois primeiros casos, o patamar inicial é praticamente inexistente, já em relação a São Paulo e Santa Catarina, a participação relativa dos seus municípios era bem inferior ao tamanho destas UF's, ou seja, estes programas eram bastante incipientes em 1998, os quais tiveram ampliação da sua oferta nos anos seguintes, o que justifica a forte expansão observada no período como um todo.

Em seguida, aparecem os demais estados da região Sudeste, cuja expansão do indicador em análise foi de 2114,3% nos municípios mineiros, de 3811,3% nos municípios capixabas e 4467,7% nos municípios fluminenses. Ainda com crescimento maior que a média nacional (326,5%), estão os municípios do Paraná (875%), Mato Grosso do Sul (471%), Amapá (458%), Acre (436%), Goiás (397%), Mato Grosso (375%) e Rio Grande do Sul (371%). Por outro lado, todos os estados da região Nordeste tiveram crescimento abaixo da média nacional, sendo que tal fato se justifica pela presença mais forte do PSF e

PACS nos municípios nordestinos em 1998, tudo indica que a implantação dos programas começou nestes estados e depois estes foram ampliados para todo o território nacional¹⁵⁷.

Por último, apesar das diferenças entre as UF's no ritmo de expansão do programas, deve-se destacar que houve significativa expansão da oferta dos programas PSF e PACS em todo o território nacional. Para confirmar isto, a tabela 5.11 mostra a evolução de outro indicador de oferta do PSF/ PACS: o número de famílias atendidas pelos programas. Como o atendimento às famílias é feito principalmente através das visitas domiciliares, é natural que os dois indicadores analisados estejam altamente correlacionados e que os comportamentos de ambos sejam bastante semelhantes.

Tabela 5.11 – Expansão anual do número de famílias cobertas pelo PSF e PACS, por UF. Período 1999-2006

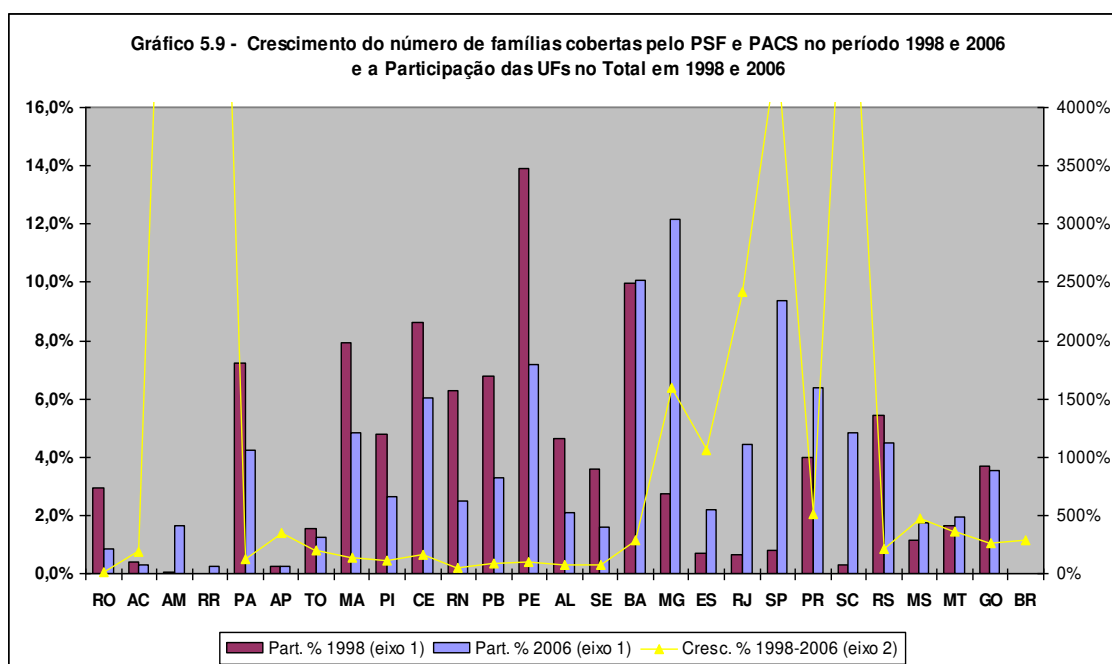
UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RO	1,6%	-13,6%	23,4%	-1,0%	-4,2%	1,9%	-0,3%	4,4%
AC	71,8%	67,9%	-4,7%	-3,2%	2,4%	11,3%	14,4%	-18,1%
AM	1960,4%	137,6%	32,2%	33,6%	8,2%	1,2%	5,7%	-5,8%
RR	2935,9%	80,1%	-1,5%	39,9%	16,3%	5,4%	3,6%	11,0%
PA	48,9%	17,3%	3,4%	3,2%	5,7%	5,6%	3,2%	4,0%
AP	191,6%	70,2%	9,9%	8,3%	-3,9%	12,3%	6,5%	-34,5%
TO	78,6%	44,7%	-4,4%	6,8%	0,1%	5,3%	3,1%	4,9%
MA	38,7%	7,2%	4,6%	13,1%	9,5%	7,6%	5,0%	7,6%
PI	18,5%	39,2%	1,3%	15,4%	3,5%	3,0%	3,7%	-1,2%
CE	112,2%	3,6%	6,9%	3,9%	-1,5%	4,5%	0,2%	5,6%
RN	7,5%	15,7%	-4,4%	3,2%	6,4%	6,9%	5,4%	3,9%
PB	38,0%	-5,8%	3,9%	6,1%	5,1%	15,2%	5,6%	1,5%
PE	28,2%	14,2%	-1,5%	9,1%	5,7%	6,7%	5,8%	5,3%
AL	24,6%	15,7%	0,2%	4,5%	3,3%	2,9%	4,4%	3,9%
SE	22,5%	27,3%	-2,5%	11,5%	2,7%	4,3%	3,3%	-9,9%
BA	140,5%	12,7%	6,7%	6,0%	4,5%	4,4%	7,6%	6,9%
MG	273,7%	52,7%	33,4%	51,4%	15,7%	6,8%	8,5%	10,0%
ES	127,6%	111,1%	37,8%	25,6%	10,4%	5,3%	8,7%	10,8%
RJ	397,9%	14,4%	59,6%	52,4%	28,4%	9,1%	13,9%	13,7%
SP	468,0%	119,1%	79,8%	37,3%	27,4%	26,3%	-18,8%	14,7%
PR	187,4%	6,5%	23,8%	38,9%	1,9%	2,0%	2,4%	9,5%
SC	380,7%	328,5%	59,0%	41,2%	10,3%	6,7%	5,5%	8,8%
RS	51,6%	22,8%	-4,8%	15,1%	9,2%	16,4%	9,6%	10,3%
MS	206,1%	6,7%	14,5%	22,8%	6,5%	10,6%	0,5%	6,1%
MT	110,4%	11,5%	21,6%	24,5%	5,1%	7,9%	5,4%	8,1%
GO	54,3%	22,3%	27,7%	26,4%	1,5%	6,8%	4,9%	5,1%
Total	75,9%	22,6%	14,4%	19,7%	8,4%	8,3%	3,0%	6,9%

Fonte: SIASUS/DATASUS

¹⁵⁷ Justifica-se então a elevada participação destas UF's em 1998, pois os programas estavam concentrados lá. Observa-se a mesma tendência no Pará e Rondônia, onde o programa também deve ter sido implantado antes.

De fato, o maior salto (75%) também foi observado em 1999, primeiro ano após a definição das diretrizes do programa. Nota-se que esta expansão ocorreu em todos os estados e, tal como em relação ao número de visitas, os destaques foram os municípios de Roraima e Amazonas, seguidos por São Paulo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, onde o baixo patamar inicial (em 1998) observado explica a forte expansão no período. Por outro lado, observe-se um crescimento em 1999 inferior a 50% apenas em sete estados nordestinos (todos, exceto Ceará e Bahia) e também em Rondônia e no Pará.

Por fim, tal como foi feito para os dois indicadores anteriormente analisados, o gráfico 5.9 demonstra o aumento percentual do número de famílias cobertas no período como um todo (1998-2006) e a participação relativa de cada UF no número total de visitas efetuadas no território nacional no primeiro ano do programa (1998) e no último ano do período analisado (2006).



Fonte: SIASUS/DATASUS

Novamente, destacam-se os municípios do Amazonas, Roraima, São Paulo e Santa Catarina, cujo crescimento no período 1998-2006 foi superior a 4000%. A justificativa é a mesma: o patamar inicial era bastante baixo, o que justifica estes percentuais de expansão extremamente elevados e, conseqüentemente, o forte crescimento na participação relativa

dos seus municípios no total de famílias atendidas pelo PSF/ PACS em 2006, em comparação com o ano inicial (1998). Por outro lado, todos os estados da região Nordeste (exceto, Bahia) tiveram crescimento abaixo da média nacional, o que também ocorreu para o conjunto dos municípios de Rondônia, Pará e Acre¹⁵⁸.

Após a análise dos três indicadores de oferta da atenção básica de saúde, conclui-se que houve uma forte expansão em todo o território nacional e que este resultado pode ser atribuído à estratégia de regulação federal sobre o financiamento e a gestão descentralizada da política de saúde. Notou-se também uma expansão mais forte dos indicadores de oferta relativos ao PSF/PACS em relação à expansão da produção ambulatorial, o que reforça a ideia de que os esforços de ampliação da cobertura da atenção básica de saúde ocorreu prioritariamente por meio da implantação dos programas selecionados pelo Ministério da Saúde, os quais forneciam incentivos financeiros específicos (PAB variável) condicionados à oferta local destes programas, segundo as especificações definidas centralmente.

Por fim, resta saber se os recursos totais disponíveis para o financiamento desta área aumentaram em proporção à expansão da oferta e se as novas regras introduzidas, especialmente em relação ao financiamento da política, também foram capazes de reduzir as desigualdades horizontais no plano nacional. A tabela 5.12 abaixo mostra os valores percapita aplicados em cada UF, em valores reais, para os anos de 1999 a 2006¹⁵⁹ e o crescimento observado neste período.

Para efetuar a análise, optou-se por classificar as UFs em grupos, a partir de dois critérios¹⁶⁰: 1-) a posição acima ou abaixo do valor percapita médio nacional e; 2-) a evolução no período acima ou abaixo da expansão da média nacional de gasto em saúde por habitante. Através da combinação dos resultados observados, quatro grupos foram formados:

- a. Grupo 1 – aqueles estados onde o gasto percapita é menor que a média nacional e cujo crescimento foi superior à expansão do valor médio nacional, revelando uma tendência convergente à média nacional;

¹⁵⁸ Também ficaram abaixo da média, os estados do Rio Grande do Sul e Goiás.

¹⁵⁹ Apesar de disponíveis, as informações de gasto para o exercício de 1998 não seguiu a mesma classificação dos anos seguinte e, por isso, foram constatadas algumas inconsistências. Dessa maneira, optou-se por excluir este ano da análise.

¹⁶⁰ Tal como ocorreu na análise da evolução do valor aluno/ano aplicado em cada UF, realizada no capítulo anterior.

- b. Grupo 2 – aqueles estados onde o gasto percapita é menor que a média nacional e cujo crescimento foi inferior à expansão do valor médio nacional, revelando uma tendência divergente à média nacional;
- c. Grupo 3 – aqueles estados onde o gasto percapita é maior que a média nacional e cujo crescimento foi inferior à expansão do valor médio nacional, revelando uma tendência convergente à média nacional;
- d. Grupo 4 – aqueles estados onde o gasto percapita é maior que a média nacional e cujo crescimento foi superior à expansão do valor médio nacional, revelando uma tendência divergente à média nacional.

Tabela 5.12 – Gasto Total em Saúde, por habitante. Por UF, período 1999 a 2006.

UF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ev. 99-06
RO	108,58	131,88	153,42	168,53	158,45	176,17	186,61	206,27	234,64	261,07	90,0%
AC	50,37	62,92	74,65	104,03	105,53	126,55	143,54	159,03	181,57	195,68	215,7%
AM	100,89	98,62	118,85	122,13	124,26	140,52	153,76	203,44	204,65	226,45	101,6%
RR	95,22	117,98	136,13	188,96	168,93	176,76	199,82	243,94	293,11	245,41	156,2%
PA	92,85	130,87	136,31	144,60	148,70	167,23	168,29	186,79	203,83	224,18	101,2%
AP	46,34	57,48	82,27	104,85	110,00	120,01	122,96	148,68	184,38	195,98	220,9%
TO	166,05	145,81	153,44	173,07	171,06	201,51	224,24	251,34	288,49	303,36	51,4%
MA	163,56	141,48	149,00	155,90	158,19	172,85	195,91	244,38	253,62	279,66	49,4%
PI	71,05	130,15	150,25	165,59	159,15	189,72	209,07	226,67	248,43	283,78	219,0%
CE	111,99	125,36	148,29	168,93	173,92	189,40	205,24	217,37	237,85	276,75	94,1%
RN	126,91	153,01	172,78	184,03	178,99	213,53	228,41	246,38	263,88	293,57	94,1%
PB	95,77	107,85	139,37	145,42	163,99	203,44	233,65	253,32	269,24	306,71	164,5%
PE	98,35	103,51	118,19	126,36	128,79	146,52	159,85	184,90	196,26	212,68	88,0%
AL	135,38	142,65	162,04	174,08	167,21	185,67	200,60	219,63	240,87	270,94	62,2%
SE	70,15	78,81	110,79	143,31	155,40	202,02	221,47	231,65	272,06	300,73	230,2%
BA	67,17	86,54	102,95	121,48	124,90	150,37	168,21	206,04	227,56	245,37	206,7%
MG	200,46	193,68	205,57	209,31	212,43	227,50	247,59	286,01	303,43	341,51	42,7%
ES	121,42	119,61	138,21	152,22	152,59	184,60	202,76	230,17	263,68	282,25	89,6%
RJ	215,14	214,10	217,57	242,29	257,60	270,94	238,19	264,91	294,97	305,45	23,1%
SP	222,37	198,32	209,76	226,46	219,23	257,50	276,95	301,65	332,21	371,79	35,7%
PR	196,45	178,05	191,13	198,44	204,66	222,77	236,52	254,46	281,35	294,93	29,5%
SC	155,39	145,85	164,04	186,05	198,43	224,73	243,22	268,61	298,89	327,96	72,9%
RS	154,46	176,95	195,42	198,72	197,96	217,43	227,41	249,27	272,53	297,25	61,4%
MS	204,95	195,20	211,13	228,47	244,46	279,59	305,32	353,55	401,87	447,37	72,5%
MT	177,65	168,83	199,87	211,18	228,11	252,17	272,30	289,57	308,20	353,18	63,0%
GO	105,41	145,01	170,04	187,38	192,77	217,18	221,84	246,54	271,23	299,80	133,9%
Total	158,27	161,70	175,67	189,40	191,97	216,88	228,62	255,52	279,31	308,13	61,4%

Fonte: SIOPS/ DATASUS. Em valores reais de 08/2009 (IPCA/ IBGE).

Os dados da tabela 5.12, agregados por estado, mostram uma concentração grande de casos no grupo 1, ao todo são 16 estados que tiveram um gasto percapita inferior à

média nacional, mas que se aproximaram dela durante o período, pois apresentaram crescimento superior à expansão média nacional (61,4%). Pertenceram a este grupo em todo o período (1999-2006), os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins (região Norte), Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia (região Nordeste) e o Espírito Santo (região Sudeste). Todos eles, portanto, apresentaram tendência convergente à média nacional de gasto em saúde.

Na sequência da análise, nota-se a inexistência de casos que integram o grupo 2 em todo o período. Cabe destacar apenas que os estados de Tocantins e Maranhão apresentaram crescimento inferior à expansão nacional, mas em 1999 eles estavam acima da média nacional. Porém, nos anos seguintes, os valores aplicados foram inferiores ao valor médio nacional e, assim, seria possível enquadrar estes dois estados no grupo 2 entre os anos de 2000 e 2006, quando os mesmos teriam apresentado uma tendência divergente.

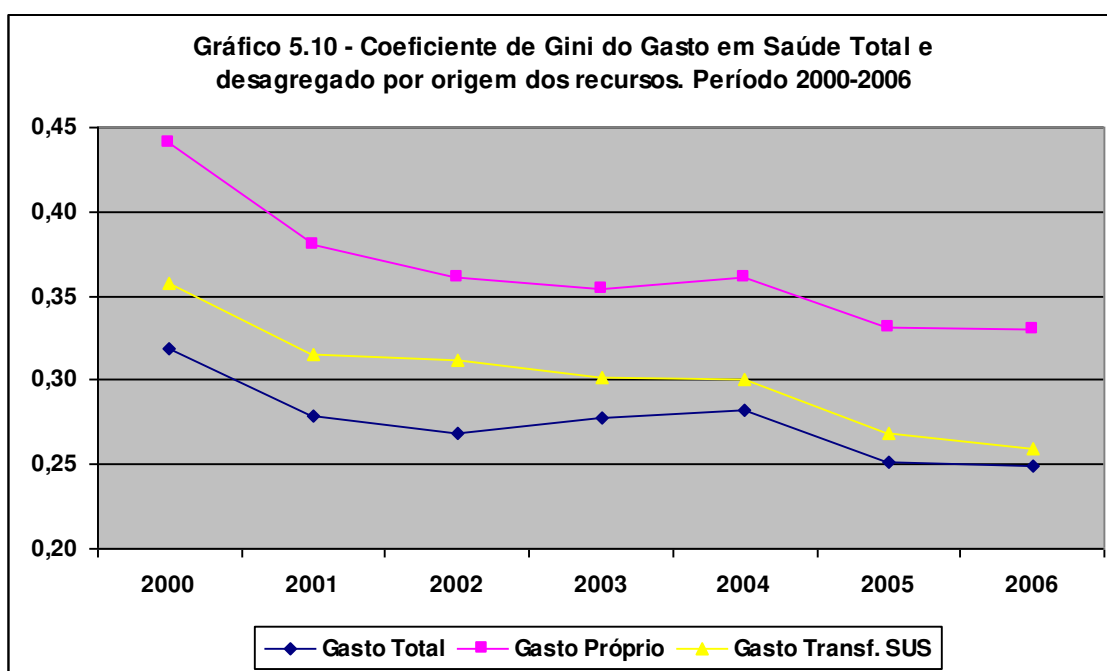
O grupo 3 reúne quatro estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais (região Sudeste) e o Paraná (região Sul). Neste grupo, houve convergência em relação ao valor médio nacional, em função de uma expansão do gasto proporcionalmente inferior. No entanto, é preciso destacar duas coisas: a primeira, é que houve crescimento real do gasto no período e; em segundo, estes estados eram aqueles que já aplicavam os maiores gastos percapita em saúde em 1999, com destaque para os dois primeiros.

O quarto grupo ficou composto por apenas dois casos: Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, ambos aplicaram em todos os anos valores superiores ao gasto médio nacional, mas ainda assim tiveram expansão mais forte que a média brasileira. Estas UFs ficaram, respectivamente, em primeiro e terceiro lugar entre os estados com maiores gastos em saúde por habitante em 2006, com a segunda posição ocupada por São Paulo.

Há ainda três casos especiais: Santa Catarina, que teve um crescimento superior à média nacional e, durante o período, ultrapassou o valor do gasto percapita brasileiro, ou seja, esta UF pertenceu ao grupo 1 até 2002 e, nos anos seguintes, integrou o grupo 4; por sua vez, Goiás não pôde ser classificado no grupo 1, porque nos anos de 2003 e 2004 esteve no grupo 4 e, nos dois últimos anos, voltou a integrar o grupo 1; finalmente, optou-se por não classificar o estado do Rio Grande do Sul em nenhum dos quatro grupos, pois em todo o período ele esteve bem próximo ao gasto médio nacional (ora pouco acima, ora pouco

abaixo) e apresentou evolução do gasto exatamente igual à média nacional (61,4%), conforme demonstra os dados da tabela 5.12.

Em suma, nota-se que, na expressa maioria dos casos, houve uma convergência dos gastos em saúde por habitante em direção à média nacional e, por isso, é possível afirmar que ocorreu uma redução dos desequilíbrios regionais existentes entre as unidades federadas em relação ao financiamento da saúde. Esta queda das desigualdades horizontais pode ser observada no gráfico 5.10 que mostra os coeficientes de Gini calculados para cada exercício do período em análise (2000 a 2006)¹⁶¹.



Fonte: SIOPS/ DATASUS.

Diante das dificuldades em se obter dados desagregados para os anos anteriores, não foi possível verificar a desigualdade do gasto em saúde entre os municípios brasileiros no

¹⁶¹ Diferentemente do financiamento da educação, cuja equalização se deu através da redistribuição dos recursos entre governo estadual e municipais dentro de cada UF (intraestadual), o financiamento da saúde prevê apenas o gasto com recursos próprios de cada esfera e com recursos transferidos fundo a fundo dos níveis maiores de governo para as esferas locais (transferências do SUS); dessa forma, cada município terá um gasto percapita diferente do outro, pois não há mecanismos de equalização estadual, como é o caso da educação, quando o Fundef e Fundeb repassam um valor único por aluno/ano dentro de cada estado. Para trabalhar com as informações do gasto desagregadas por município, foi necessário retirar da análise o ano de 1999, pois para este exercício estão disponíveis apenas dados agregados por UF. Estas informações estão disponíveis em um sistema próprio de monitoramento dos recursos aplicados pelos municípios (SIOPS/ DATASUS), no site <http://siops.datasus.gov.br/>.

período anterior à regulação federal. Após 2000, observou-se uma significativa queda na desigualdade horizontal, confirmando a tendência convergente constatada pela análise da tabela 5.12. Esta queda na desigualdade em relação ao gasto percapita aplicado por cada município se explica tanto pela redução das diferenças em relação ao gasto próprio, como também em função de uma distribuição mais equânime das transferências do SUS.

No primeiro caso, a queda da desigualdade está relacionada com a regulação federal sobre as decisões de gasto municipal, em função da introdução da vinculação das receitas municipais ao financiamento da saúde. Nota-se que a queda do coeficiente de Gini do gasto próprio em saúde sofreu forte inflexão para baixo nos anos de implantação da vinculação (especialmente, até 2003), pois com a ampliação gradual do percentual mínimo destinado à saúde, elevou-se o patamar de gasto daqueles municípios que aplicavam um percentual inferior. Por outro lado, o percentual mínimo também pode ter servido como referência para os municípios como um todo, apesar da ausência de impedimentos aos governantes de destinar parcelas maiores dos seus orçamentos à saúde. Após a regulação federal, as desigualdades no gasto municipal em saúde passam a ser mais explicadas pelas diferenças na capacidade fiscal de cada município (quanto aos recursos disponíveis) do que pela decisão de gasto dos governantes, condicionada pela regulação federal.

Em relação às transferências do SUS, também foi possível notar uma acentuada queda da desigualdade na distribuição destes recursos entre os municípios brasileiros em função dos critérios redistributivos que norteiam estes repasses. De um lado, as transferências do PAB fixo são definidas através de um valor percapita, com uma pequena variação de acordo com as características dos municípios. Do outro lado, as transferências condicionadas do PAB variável dependem da adesão e da expansão da oferta municipal dos programas definidos como prioritários; neste sentido, como a oferta como um todo se expandiu, as diferenças dos repasses diminuíram, explicando a queda do coeficiente de Gini em relação ao gasto em saúde financiado com recursos das transferências SUS.

Por último, deve-se ressaltar que a queda na desigualdade no gasto total em saúde foi maior que a redução das desigualdades observada nas fontes de recursos (próprios e SUS) separadamente, isto é, o coeficiente de Gini no gasto total (com as duas fontes agregadas) foi menor em todos os anos analisados, em comparação com os índices observados com as fontes de recursos desagregadas. Isto se deve ao fato das duas fontes

serem complementares: os municípios que recebem mais recursos das transferências do SUS são aqueles com menor capacidade de gasto próprio por habitante, ambas se complementam e colaboram para reduzir a desigualdade horizontal no gasto em saúde como um todo.

Em suma, conclui-se que a regulação federal na área da saúde – por meio da vinculação constitucional de receitas e das transferências condicionadas à oferta da política – resultou em aumento do gasto total em saúde, graças à forte expansão dos recursos estaduais e, principalmente, municipais destinados à saúde, refletindo os efeitos da vinculação dos recursos destas esferas imposta pela EC 29. Já as transferências federais do SUS contribuíram menos com a expansão do gasto, pois apesar do aumento real observado nos repasses, havia possibilidade de uma ampliação maior dos gastos federais, pois não houve crescimento em relação ao PIB, o que, no mínimo, revela que havia espaço para uma ampliação maior dos repasses federais.

Apesar dos avanços observados, os problemas da área da saúde não estão próximos de uma solução e ainda há a necessidade de mais recursos para esta área. De acordo com Ocké-Reis (2009), “o Brasil gastou apenas US\$ 597 per capita com saúde ou 7,6% de seu PIB em 2003, enquanto a média dos países selecionados da OCDE foi de US\$ 3.145 ou 10,8%. Já a média do gasto dos países latino-americanos selecionados foi US\$ 622 ou 6,7% de seu PIB. Há 2,1 médicos para cada mil pessoas e uma proporção de leitos abaixo da taxa da OCDE, mas acima dos países latino-americanos. No que diz respeito às medidas de resultados disponíveis entre os países selecionados, o Brasil tem a maior taxa de mortalidade infantil, apesar do excelente desempenho do PSF, e a menor expectativa de vida no nascimento” (p. 16-17).

Por outro lado, é preciso ressaltar os resultados obtidos com a estratégia de regulação federal, pois além de garantir a ampliação do gasto total, foi possível alcançar outros dois importantes resultados: 1-) a ampliação da cobertura da atenção básica de saúde, especialmente através dos programas definidos como prioritários centralmente, mas que foram executados localmente, estabelecendo um padrão nacional de atuação descentralizada da política; 2-) esta estratégia de regulação também foi capaz de reduzir as desigualdades horizontais no financiamento da saúde, pois estabeleceu um patamar mínimo

de gasto próprio e condicionou repasses adicionais à ampliação da oferta municipal das ações e serviços de saúde.

Se os avanços obtidos pelas reformas institucionais foram notórios, também é preciso reconhecer as restrições fiscais que impediram que os resultados fossem ainda melhores. Por exemplo, caso os valores percapita referência para os repasses do SUS tivessem sido reajustados, a participação da União no financiamento da saúde teria sido bem maior, ampliando os recursos totais aplicados na saúde, bem como poderiam ter sido criados outros incentivos para a implantação de novas ações e serviços descentralizados, sob diretrizes de uma política nacional de saúde.

Contudo, para que estas restrições fiscais sejam retiradas, é preciso reduzir os encargos financeiros da União, o que pode ser obtido com a redução das taxas de juros e com a consequente queda das despesas financeiras e da necessidade de superávit primário¹⁶². Estas mudanças na política macroeconômica liberariam recursos adicionais que poderiam ser destinados à área social como um todo e consolidariam os avanços obtidos nos desenhos dos programas, na expansão da oferta, na redução das desigualdades no financiamento e nos indicadores de saúde.

¹⁶² De acordo com Marques e Mendes (2009), com a manutenção da atual orientação da política econômica, a tensão entre a saúde e a área econômica do governo será mantida, com o compromisso com o SUS submetido ao compromisso com metas de inflação e a geração de superávits primários.

Conclusão

Após a análise das alterações nos desenhos das políticas, do funcionamento dos mecanismos de regulação federal e dos resultados obtidos após as novas regras e incentivos entrarem em vigor, é possível concluir que as reformas institucionais permitiram a ampliação da oferta e do gasto consolidado nas políticas sociais universais (educação e saúde) e a redução das desigualdades horizontais. Ao mesmo tempo, a regulação federal garantiu que os municípios adotassem um comportamento fiscal adequado às diretrizes de ajuste fiscal estabelecidas pela política macroeconômica.

Para conciliar estes objetivos a priori antagônicos – ajuste fiscal com ampliação do gasto social – as reformas institucionais impuseram constrangimentos à autonomia decisória dos governos municipais em nome da coordenação federal sobre a gestão fiscal e sobre a execução descentralizada das políticas, por meio da imposição de limites de gasto e do direcionamento de recursos disponíveis aos municípios para programas prioritários selecionados pelo governo federal. Portanto, a preocupação não era apenas garantir a contenção de gastos, ao contrário, estas reformas remetiam à necessidade de garantir a universalidade dos serviços de educação e saúde básicas, de promover a efetiva descentralização da oferta e de reduzir as desigualdades regionais, em concordância com o que foi definido pela Constituição de 1998, que também já previa a necessidade de regulação federal sobre as finanças públicas.

Além de não atender a um direcionamento único em busca do ajuste fiscal, as estratégias jurídico-institucionais e os mecanismos de regulação e coordenação federativa utilizados também foram diversificados, tendo em vista as especificidades das políticas. A adesão e a indução das decisões dos governantes municipais dependiam da utilização do instrumento legal necessário para fornecer os incentivos positivos ou negativos corretos, que contemplassem os interesses dos entes subnacionais e que fossem adequados ao legado da política em questão, levando em conta a distribuição de competências original, as responsabilidades de cada esfera em relação ao financiamento e a existência de regras anteriores em vigor.

Os mecanismos utilizados na regulação sobre as finanças e as políticas descentralizadas foram: a imposição, por lei, de regras, limites e punições para adequar o

comportamento fiscal dos governantes; a vinculação de receitas para as áreas definidas como prioritárias; a criação de fundos para financiamento de políticas específicas e a utilização de transferências condicionadas à oferta dos programas. Estes instrumentos institucionais estão presentes nas regulações sobre a gestão fiscal e sobre as políticas de educação e saúde, sendo utilizadas conforme as exigências de cada área, com o intuito de produzir incentivos para que os governos subnacionais adotassem comportamentos esperados, definidos pelo governo central, em relação: à adequação das finanças estaduais e municipais à estratégia macroeconômica, já que a meta de superávit primário abrange o setor público como um todo; ao direcionamento de recursos descentralizados para políticas definidas como prioritárias, para que maiores aportes de recursos fossem destinados a estas áreas, sem comprometimento do equilíbrio orçamentário e sem a ampliação da participação da União no financiamento destas políticas; à implementação e a execução das políticas reguladas, sob diretrizes definidas centralmente, a fim de garantir um padrão nacional de atuação descentralizada e a redução das desigualdades horizontais.

A eficácia destes mecanismos em atingir seus objetivos foi avaliada através da análise dos resultados em nível municipal, já que estas esferas apresentavam resultados primários negativos até 1999 (na contramão do ajuste) e mostravam resistências em assumir plenamente a oferta de ensino fundamental e gestão plena de atenção básica em saúde, o que na ausência de regulação produziu disparidades regionais, sobreposição de gastos e um desequilíbrio entre receitas e encargos. Tendo em vista, a dificuldade em orientar esforços de mais de 5.500 municípios, acredita-se que a escolha da esfera municipal como unidade de análise seria a melhor forma de avaliar a eficácia dos mecanismos de regulação federal, os quais colaboraram para reforçar a relação direta entre as esferas menores de governo e a União, uma especificidade da federação brasileira nas últimas duas décadas.

Para desempenhar o papel de coordenação federativa, o pré-requisito foi a recuperação da capacidade fiscal e regulatória da União. Neste sentido, as mudanças nas relações intergovernamentais promovidas pela regulamentação de dispositivos constitucionais (no caso das regulações sobre as finanças públicas e da descentralização da saúde) ou pela aprovação de emendas (como no caso das vinculações de receitas à saúde e à criação dos fundos da educação), junto com o aumento da participação da União na

arrecadação tributária (via contribuições sociais e do fundo social de emergência) são importantes para compreender o arranjo federativo brasileiro.

Notou-se que os processos de descentralização ocorreram por iniciativa da União, quando este tema entrou na agenda do governo federal e quando este conseguiu articular junto ao Congresso Nacional a aprovação das reformas necessárias para desencadear estes processos. Estas reformas trouxeram novos mecanismos de regulação que condicionaram as decisões alocativas dos governantes subnacionais, sem alterar a autonomia política destas instâncias e preservando sua participação na receita disponível total.

Esta constatação serve para contrapor as análises que classificam o Brasil como uma federação altamente descentralizada, com ampla autonomia dos governos locais e com um governo central considerado fraco, um equívoco induzido nas análises comparadas que assumem a taxa de participação dos governos estaduais e municipais na receita e no gasto total como indicador de descentralização, sem considerar a distinção analítica entre delegação formal de competências, descentralização fiscal e autonomia decisória dos governos local. Defende-se que esta interpretação não é adequada nem mesmo para os anos posteriores a 1988, já que a necessidade de regulação federal e o papel de coordenação federativa da União já estavam previstos no texto constitucional, apenas precisavam ser regulamentados, o que só foi possível após 1995, quando o governo federal reuniu as condições necessárias para que as reformas institucionais fossem aprovadas.

Estas reformas foram essenciais para o alcance dos objetivos de estabilização macroeconômica, pois as metas de inflação e de superávit primário não seriam alcançadas, caso os governos subnacionais adotassem comportamentos fiscais opostos ao ajuste. Por outro lado, nenhum governo poderia abandonar totalmente uma agenda social em detrimento da política econômica, mesmo que esta última seja prioritária e subordine as políticas sociais. A compatibilização entre estabilidade econômica e avanços sociais é o objetivo das reformas institucionais (de segunda geração), que no Brasil foram implementadas concomitantemente com a primeira geração de reformas (privatizações e liberalização comercial e financeira).

Em relação ao ordenamento da gestão fiscal e às reformas no financiamento das políticas sociais de caráter universal (educação e saúde), é possível concluir que este objetivo de conciliação foi alcançado, pois houve uma convergência em relação ao ajuste,

independente do tamanho da população e do PIB municipal e, ao mesmo tempo, foram registrados avanços significativos em relação à ampliação da oferta de matrículas no ensino fundamental e na produção de ações de atenção básica de saúde, com redução das desigualdades horizontais na cobertura e no financiamento destas políticas. Contudo, também foi possível identificar limites e condicionantes impostos pela política econômica ao financiamento das políticas de educação e saúde, especialmente quanto à participação da União, o que restringiu avanços maiores.

Esta conclusão foi constatada após os estudos de três instrumentos de regulação federal: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; os fundos de financiamento da educação (Fundef/ Fundeb) e as transferências federais condicionadas à oferta de programas específicos (Piso de Atenção Básica – PAB fixo e variável). As análises foram norteadas a partir de três eixos: primeiramente, foram analisados os aspectos institucionais e federativos destas reformas, a fim de destacar como funcionaram os incentivos fornecidos pelos diferentes mecanismos de regulação, introduzidos com o intuito de obter a cooperação dos governos municipais em relação ao ajuste fiscal e à oferta das políticas de educação e saúde, com o aumento do gasto municipal nestas áreas; no segundo eixo, os resultados produzidos pela regulação federal sobre as finanças municipais e a gestão das políticas descentralizadas foram avaliados, a partir da evolução de indicadores selecionados, os quais buscaram verificar se o ajuste fiscal foi alcançado, se houve aumento do gasto público (total e municipal) nas políticas reguladas, se o comportamento dos indicadores foi convergente e se as desigualdades horizontais foram reduzidas; por último, buscou-se evidências empíricas para comprovar que, após a aprovação das reformas e obtida a adesão dos municípios à oferta descentralizada das políticas reguladas, a participação da União no financiamento destas políticas diminuiu, uma vez que os critérios norteadores dos repasses federais não foram obedecidos e/ou atualizados, já que isto exigiria um maior aporte de recursos federais, incompatível com as metas de superávit primário impostas pela política econômica.

Os resultados destes três eixos de análise e as conclusões obtidas neles serão descritos abaixo.

- **Capacidade de coordenação federativa em direção ao ajuste e à descentralização regulada**

Quanto à regulação da gestão fiscal, o governo federal promoveu reformas nas instituições orçamentárias, cujo processo levou à adoção de regras mais duras (*hard-budget constraints*) para garantir um comportamento fiscal mais austero nas três esferas de governo e um compromisso mais duradouro com o ajuste fiscal, impondo restrições à autonomia dos governos subnacionais nas matérias fiscal e orçamentária e punições aos governantes em caso de descumprimento das regras estabelecidas em lei. Apesar da LRF não proibir resultados primários negativos, os limites impostos às operações de crédito, as restrições à criação de despesas correntes, a proibição de déficit corrente (regra de ouro) em conjunto com as regras de transparência e de planejamento produziram efeitos que garantiram o equilíbrio fiscal no longo-prazo, mesmo com a maioria dos municípios estando bem abaixo dos limites estabelecidos pela Lei. Ainda que, em alguns anos, a tendência observada tenha sido divergente ao ajuste, este comportamento não ameaçou em nenhum momento o equilíbrio fiscal, pois ele foi compensado por superávits primários maiores em outros exercícios, especialmente nos primeiros e últimos anos de cada mandato.

Entretanto, defende-se aqui que a LRF é a consolidação de um processo que foi iniciado por outros mecanismos de regulação – tais como, a Lei Camata e a renegociação das dívidas – e não como um divisor de águas, diferente das análises de organismos internacionais (LEITE, 2002) e de Afonso e Araújo (2006) e Serra e Afonso (2007). A aprovação da lei conferiu um caráter permanente às regras já vigentes em acordos e que eram pré-requisitos para as transferências voluntárias e para concessão de empréstimos e, com isso, estabeleceu um padrão de comportamento fiscal mais permissivo ao ajuste.

Quanto à descentralização das políticas de educação e saúde, apesar das diferenças existentes entre os mecanismos institucionais utilizados em função das especificidades das políticas, conclui-se que a regulação federal foi obtida, na prática, pelas mudanças nas regras de financiamento das políticas, visando condicionar os repasses à oferta dos programas definidos como prioritários, cujas diretrizes são definidas centralmente nas pastas ministeriais responsáveis por cada política setorial. As descentralizações do ensino fundamental e da atenção básica de saúde, já previstas na Constituição de 1988, só foram efetivamente concretizadas quando os governos municipais puderam contar com uma fonte

adicional e segura de recursos, que estaria disponível apenas se os governantes optassem por assumir a oferta dos programas selecionados e nos moldes definidos pelo governo federal, estabelecendo um processo de descentralização regulada e um padrão nacional de execução local das políticas reguladas.

Na educação, o financiamento e a oferta da educação básica já eram efetuados de forma descentralizada, por isso a disponibilização de receitas em proporção à oferta ocorreu através da formação de fundos compostos por subvinculações de receitas estaduais e municipais (Fundef/ Fundeb), criados por emendas constitucionais, cujos recursos são redistribuídos dentro de cada UF, de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes de ensino. Na saúde, ao contrário, a execução da política de atenção básica era descentralizada, mas o financiamento era feito em boa parte por transferências condicionadas da União (via Sistema Único de Saúde – SUS) e, por isso, a adequação entre recursos disponíveis e a oferta de programas foi feita por meio das condicionalidades impostas para o recebimento destes repasses federais, cuja normatização foi feita através de portarias ministeriais; todavia, era necessária a complementação de recursos próprios municipais para cobrir os custos de oferta dos programas, os quais foram garantidos pela vinculação de receitas à saúde, via emenda constitucional.

Em suma, conclui-se que, através dos diferentes mecanismos jurídico-institucionais, foi possível adequar o comportamento fiscal dos governos municipais à necessidade de ajuste fiscal do setor público consolidado e de estabelecer prioridade de atuação dos municípios nas políticas de educação e saúde. De acordo com Arretche e Vazquez (2009), as políticas não-reguladas respondem por uma fatia pequena dos orçamentos municipais e as desigualdades horizontais são maiores que nas políticas reguladas. Portanto, novos mecanismos de regulação federal podem contribuir para ampliar os esforços dos governos municipais em outras políticas que atualmente não contam com vinculação de receitas e com mecanismos específicos de financiamento; contudo, a eficácia da regulação federal depende do fornecimento de incentivos corretos e adequados às especificidades das políticas e que atendam também as exigências dos municípios (oportunidade de obter dividendos políticos aliada à garantia de recursos adicionais vinculados à oferta). Mais recentemente, a política de assistência social passou por reformas institucionais e também estão sendo debatidos novos mecanismos de

financiamento para a habitação, espera-se que este estudo possa contribuir para orientar avaliações futuras sobre os aspectos institucionais e federativos destas políticas e para nortear futuras propostas de reformas em outras políticas sociais.

▪ **Capacidade de conciliar ajuste fiscal com a ampliação da oferta e redução das desigualdades horizontais no financiamento das políticas reguladas**

A trajetória do indicador do resultado primário/ RCL confirma que o quadro deficitário dos entes municipais foi revertido, por meio de um crescimento da receita em proporção superior à expansão da despesa, sendo que este processo de ajuste teve início antes mesmo da LRF vigorar, influenciado por regulações anteriores, e foi consolidado nos primeiros anos de vigência da LRF. Entretanto, no período posterior à aprovação da Lei (2001-2007), observou-se um comportamento divergente, com crescimento maior das despesas do que das receitas, o que não significou um retorno à situação de déficit, houve apenas uma redução do superávit, já que a grande maioria dos municípios estava distante dos limites estabelecidos pela LRF, identificando a possibilidade de um comportamento menos austero; sem, contudo, ameaçar o equilíbrio já conquistado no período anterior (1998 a 2001).

Mesmo com o ajuste e com os resultados primários positivos, foi possível verificar a ampliação do acesso à educação básica e aos serviços básicos de saúde, com a consolidação dos processos de descentralização e a redução das desigualdades horizontais. Na política de educação, os resultados obtidos após a introdução do Fundef foram: o forte crescimento das matrículas, especialmente nas UFs onde a taxa de cobertura era menor; a municipalização da oferta deste nível de ensino, estimulada pela regra de financiamento que passou a disponibilizar recursos do fundo em proporção ao número de matrículas nas redes municipais; a correção das desigualdades intraestaduais, já que o valor aluno/ano repassado por cada fundo estadual independe da capacidade contributiva de cada esfera de governo; por fim, as desigualdades horizontais no plano nacional (interestaduais) – em relação ao valor por aluno/ano disponível para o investimento em educação (receitas vinculadas à MDE) – seriam muito maiores caso o Fundef não vigorasse, apesar do limitado papel da

União no financiamento do fundo, em função do baixo valor mínimo nacional definido pelo governo federal¹⁶³.

Na política de saúde, a vinculação de receitas e a normatização das transferências federais condicionadas à oferta de ações de atenção básica e de programas específicos resultaram em: um crescimento significativo na produção ambulatorial dos sistemas municipais de saúde e a expansão da oferta do PSF em todo o território nacional, medida pelo aumento no número de visitas e de famílias atendidas pelo programa; no aumento do gasto total em saúde, puxado por uma expansão mais forte dos gastos dos governos municipais em proporção superior ao crescimento observado nas transferências federais do SUS; por último, houve uma forte diminuição das desigualdades horizontais no financiamento da saúde, em função da redução das diferenças no gasto próprio em saúde, como também em função de uma distribuição mais equânime das transferências do SUS.

Como foi possível conciliar ajuste fiscal e ampliação da oferta e dos gastos municipais em saúde e educação, com redução das desigualdades horizontais? A resposta está na utilização da regulação federal como mecanismo de ajuste. Primeiramente, era importante reverter o saldo primário negativo e estabelecer um comportamento fiscal compatível com os objetivos da política macroeconômica. Para isso, foram impostas restrições às opções de endividamento e à expansão do gasto corrente (em especial, com pessoal), com limites válidos para o orçamento público como um todo. Após garantir um resultado geral equilibrado, buscou-se estabelecer prioridade de gasto municipal e direcionar recursos para as políticas reguladas através dos repasses dos fundos multigovernamentais, das transferências condicionadas da União e das vinculações de receitas.

Nos dois primeiros casos, a distribuição dos recursos é orientada por critérios próprios das políticas e que independem da capacidade contributiva de cada município, o que colabora para reduzir as desigualdades horizontais. Contudo, estas fontes não são exclusivas, ou seja, os recursos transferidos aos municípios – pelo Fundef/ Fundeb ou via

¹⁶³ A introdução do Fundeb ampliará os recursos disponíveis em proporção à oferta das matrículas na educação básica como um todo e prevê uma política de correção das desigualdades interestaduais mais forte, por meio de uma maior participação da União na complementação de recursos dos fundos estaduais. Contudo, ainda não é possível ser conclusivo em relação aos resultados obtidos após o funcionamento deste novo fundo em razão do pouco tempo em vigor e do processo de implantação gradual que será concluído apenas em 2010. Por isso, optou-se por fazer considerações finais apenas em relação ao Fundef, embora tenha sido realizada no capítulo 4 uma análise preliminar dos aspectos institucionais, fiscais e federativos do Fundeb.

SUS – devem ser complementados por outros recursos provenientes do orçamento municipal. Para garantir esta contrapartida municipal, foram instituídas (ou reafirmadas) vinculações das receitas disponíveis aos municípios para o financiamento das políticas de educação e saúde, nos dois casos através de emendas constitucionais – EC. Na educação, a vinculação já vigorava desde 1983, contudo a EC nº. 14/1996 criou subvinculações destinadas ao financiamento do ensino fundamental e ao pagamento dos profissionais do magistério. Já na saúde, a vinculação das receitas descentralizadas foi instituída pela EC nº. 29/2000, com o intuito de ampliar o gasto subnacional destinado a esta área, ao mesmo tempo em que a participação do gasto federal em saúde na despesa efetiva total da União e em relação ao PIB diminuía, tal como ocorreu com o gasto federal em educação, de acordo com os dados disponíveis em Castro et.al.(2008).

Além de garantir a prioridade do gasto descentralizado nestas áreas, as reformas visavam à redução das desigualdades horizontais. Prova disso, é que a transferência de recursos oriundos dos fundos de financiamento da educação (Fundef/ Fundeb) tem como base um valor médio percapita (por aluno/ano) igual dentro de cada UF; por sua vez, as transferências condicionadas à oferta dos serviços de atenção básica à saúde (SUS) também buscam uma equalização ao adotar como referência um valor percapita único, multiplicado pelo tamanho da população dos municípios que assumem o atendimento básico de saúde, o mesmo pode ser afirmado em relação ao incentivo financeiro para cada equipe do PSF, cujo valor repassado depende da adesão ao programa e do número de famílias atendidas.

Estas mudanças nas regras de financiamento das políticas – condicionando repasses à oferta – fornecem incentivos para que os municípios assumam a oferta descentralizada destas políticas, o que resultou em ampliação dos serviços (matrículas e ações básicas de saúde) e na consolidação de um padrão nacional de atuação descentralizada, já que os desenhos dos programas são definidos centralmente. Além disso, os resultados observados permitem concluir que as reformas institucionais foram capazes de elevar a participação dos governos municipais no gasto e na oferta descentralizada das políticas de educação e saúde e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades horizontais no plano nacional, mantendo o compromisso maior com o equilíbrio fiscal.

Todavia, é importante ressaltar que, após a consolidação da implantação dos programas nacionalmente, observou-se que os repasses federais (complementação da União

ao Fundef e transferências SUS – PAB fixo e variável) perderam importância relativa no financiamento das políticas de educação e saúde, uma vez que os valores percapita que servem de referência para os repasses não eram reajustados adequadamente. Em contrapartida, isto exigiu uma maior participação dos governos municipais no financiamento destas políticas, por meio do direcionamento de outras fontes de recursos para cobrir os custos de oferta dos programas descentralizados, já que os governos municipais eram responsáveis pela manutenção dos serviços.

As correções inadequadas do valor mínimo aluno/ano do Fundef, do valor percapita do PAB fixo e dos incentivos financeiros do PSF e a consequente queda relativa da participação dos recursos federais no financiamento da educação e saúde são evidências fortes dos limites e condicionantes impostos pela política macroeconômica aos avanços institucionais e aos resultados obtidos, os quais podem ser ampliados com maiores aportes de recursos federais destinados à área social.

▪ **Evidências empíricas dos limites impostos pela política econômica ao financiamento das políticas de educação e saúde**

Esta tese também buscou contribuir com o debate sobre a relação entre a política macroeconômica e os objetivos da estratégia de desenvolvimento social no período 1995-2006, a partir de uma análise que apresentasse evidências empíricas sobre os limites impostos pela política econômica ao financiamento das políticas sociais, uma vez que este estudo também trouxe evidências claras dos avanços sociais em termos de ampliação da cobertura, do aumento do gasto consolidado e da melhoria dos indicadores sociais. As conclusões em relação a este debate serão apresentadas em três blocos: a) quanto à condução da política econômica; b) quanto aos constrangimentos impostos ao orçamento federal e; c) quanto às restrições colocadas ao aumento dos recursos federais destinados às políticas de educação e saúde.

Em relação à estratégia macroeconômica, conclui-se que os ciclos de liquidez internacional determinaram as possibilidades da política econômica e explicam as diferenças nos resultados das contas públicas ao longo do período analisado, uma vez que não houve ruptura com o modelo econômico e com o padrão de inserção desde o início do Plano Real. Após 1998, a ausência de controle sobre as flutuações nas taxas de câmbio e de juros subordinou o papel da política fiscal à redução dos efeitos sobre as contas públicas,

exigindo elevados superávits primários para cobrir parcialmente o crescimento das despesas financeiras.

No orçamento federal, é possível concluir que o conflito está entre as despesas financeiras (juros e amortizações da dívida) *versus* despesas não-financeiras (gasto social e investimento), ao contrário, das análises que colocam o conflito central entre gasto social e investimento, tal como ocorre em Giambiagi (2006a; 2006b) e Almeida, Giambiagi e Pessoa (2005). Estes trabalhos observam apenas a expansão do gasto social federal (GSF) dentro das despesas não-financeiras da União e a queda do nível de investimento, mas não percebem a queda da participação de ambos em relação à despesa efetiva total da União.

Portanto, considerando o comportamento da despesa efetiva da União como um todo, esta tese conclui que: (a) o GSF cresce em relação ao PIB, mas perde em participação relativa na despesa efetiva, dado o crescimento proporcionalmente superior das despesas financeiras; (b) logo, a elevação da carga tributária foi direcionada principalmente à expansão dos encargos com a dívida e não aos gastos sociais; (c) observou-se uma relação inversa entre despesa financeira e GSF, com a primeira subordinando a segunda, ou seja, quando as despesas financeiras diminuem, abre-se espaço para a expansão do gasto social federal e também para o crescimento do investimento do governo federal e vice-versa; (d) por seu caráter mais discricionário, o investimento funcionou como variável de ajuste, ou seja, quando os cortes são necessários, eles ocorrem principalmente neste tipo de despesa.

Através da desagregação do GSF por área de atuação, notou-se um crescimento das despesas nas áreas de previdência e assistência social, em razão de fatores demográficos, da elevação do salário mínimo e dos programas de transferência de renda, já as despesas com a previdência pública se estabilizam após a reforma de 2003. Por outro lado, o gasto federal nas políticas de saúde e educação teve redução na despesa efetiva total da União e em relação ao PIB.

Para compensar as restrições ao financiamento destas áreas no orçamento federal, foram introduzidos novos mecanismos institucionais para estimular a oferta descentralizada e de direcionamento dos recursos das esferas subnacionais para o financiamento das políticas de educação e saúde. Ou seja, após transferir a responsabilidade pela oferta aos governos subnacionais, especialmente para os municípios, uma fatia maior do orçamento federal poderia ser destinada para atender aos encargos financeiros crescentes no período

analisado, sem que os objetivos da política social fossem abandonados. Apesar dos resultados verificados nesta tese, os avanços registrados poderiam ter sido ampliados, caso a participação da União no financiamento destas políticas fosse maior, o que não foi possível em função do comprometimento com as metas de superávit primário para fazer frente às crescentes despesas financeiras.

Na análise do financiamento das políticas de educação e saúde, há duas evidências empíricas que confirmam os constrangimentos impostos ao orçamento do governo federal: (i) na educação, a participação da União na complementação dos recursos do Fundef diminuiu em termos nominais em função do baixo valor mínimo por aluno /ano, estipulado em desacordo com a fórmula expressa no art. 6º da lei 9.424/96, a qual foi questionada juridicamente pelo Ministério da Fazenda, bem como a correção deste valor foi inferior à expansão da receita do fundo, o que implicou na redução do número de estados que tiveram seus fundos complementados; (ii) na saúde, a participação da União também poderia ter sido maior se o dispositivo de vinculação dos recursos federais, presente na E.C. nº. 29, não fosse objeto de questionamento jurídico também por parte do Ministério da Fazenda, bem como se os valores per capita que norteiam as transferências do SUS tivessem sido corrigidos de acordo com a inflação do período. Nos dois casos, é possível identificar o conflito existente entre as pastas sociais e a Fazenda, envolvendo inclusive disputas judiciais, com a área econômica impondo restrições à expansão dos gastos federais nas áreas de educação e saúde.

Por fim, deve-se ressaltar que os níveis de gasto em educação e saúde no Brasil ainda permanecem muito baixos em comparação com outros países, bem como a qualidade dos serviços prestados ainda é bastante insatisfatória. Para reverter este quadro, será necessário promover uma efetiva compatibilização das estratégias econômica e social, o que passa pela revisão do padrão de inserção brasileiro na economia mundial e, no plano interno, pela redução dos juros e, conseqüentemente, das despesas financeiras, abrindo espaço para a expansão do gasto social como um todo. Operando em contexto econômico favorável, os avanços institucionais em relação ao financiamento e à gestão das políticas sociais serão potencializados e maiores aportes de recursos poderão ser destinados para o pagamento da dívida social brasileira.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. A. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.

_____.; FERREIRA COSTA, V. Modelos federativos e o caso brasileiro. *Pesquisas Fundação Konrad-Adenauer Stiftung*, nº. 12, 1998.

_____. Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. *Os Estados e a descentralização no Brasil*. Santiago/ Chile: CEPAL. Série Política Fiscal, n. 93, 1997.

_____. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.

_____. *O Federalismo Fiscal e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2003.

AFONSO, J. R. A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, 1992.

_____. LOBO, T. *Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1996.

_____. *Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*. digit., 1999. (disponível em www.federativo.bndes.gov.br).

_____. *Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: as Políticas Sociais e as de Transferências de Renda*, 2006. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca>

AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B. B. A carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisados. *Cadernos NEPP*, Campinas, n. 75, 2006.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. Local Government Organization e Finance: Brazil. In: SHAW, A. (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank, 2006.

AFONSO, J. R.; BIASOTO JR. G. Investimento Público no Brasil: Diagnósticos e Proposições. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n.27, p. 71-122, jun. 2007.

_____. Investimento Público no Brasil: propostas para desatar os nós. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 77, p. 7-26, mar. 2007b.

AGUIRRE, B.; MORAES, M.R. A questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121-135, mar.1997.

AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 72, pp. 41-56, jul. 2005.

ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. Expansão e Dilemas no controle do Gasto Público Federal. *Boletim de Conjuntura IPEA*, Rio de Janeiro, n. 73, jun. 2006. (Nota Técnica).

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

_____. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996. (Série Federalismo no Brasil).

ANDRADE, L. O. M.; BARRETO, I. C. et. al. *SUS passo a passo: história, regulamentação, financiamento e políticas nacionais*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

ARELARO, L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. de (et. al.). *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. A federação brasileira: crise ou construção? *Revista Teoria & Debate*, n. 41, p. 21-26, jul.1999.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, set. 2002.

_____. Financiamento Federal e gestão local das políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e a autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, jun.2003.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v.18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. *A Centralização no Estado Federativo Brasileiro*. Tese (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, FFLCH-USP, São Paulo, 2007.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377 a 423, jun. 2009.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. *XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, 2009.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. Descentralização versus Centralização: deslocando os termos do debate. In: LAVALLE, A. G. (Org.). *O Horizonte da política: Questões Emergentes e Agendas de Pesquisa*. São Paulo: Cosac & Naify, 2009 (no prelo).

BARBOSA, F. H.; BARBOSA, A. L. N. H. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BELLUZZO L. G. M.; COUTINHO, L. G. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, p. 129-54, dez. 1996.

BIASOTO JR, G. *Aumentar o superávit primário: resposta para qualquer situação*. Cadernos NEPP, Campinas, n. 56, 2004.

BIANCARELLI, A. M. *Globalização financeira, integração e ciclos de liquidez*. Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento Sub-projeto II. Abertura, financiamento externo e sistema financeiro doméstico. digit., 2007. (Relatório 1).

BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

BRASIL. *Lei 9.394*, de 20/12/96. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 9.424*, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 11.494*, de 20/06/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e dá outras providências.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Nota técnica n.º 3/2002 da Comissão de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília, digit., 13p, 2002. (Considerações sobre o valor mínimo do FUNDEF.)

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF*. Brasília: MEC, março de 1999.

_____. *Balanço FUNDEF 1998-2000*. Brasília: MEC, novembro de 2000.

_____. *Manual de Orientação do FUNDEF*. Brasília: MEC, 1998.

_____. *Manual de Orientação do FUNDEB*. Brasília: MEC, 2007.

_____. Resposta ao Requerimento de informação n.º 1.022/97, do Senado Federal. Brasília, digit., 1997.

_____. *Subsídios para a defesa da União na Ação Ordinária*. Brasília, digit., 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal*. Brasília: MPOG, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). *Entendendo o SUS* (cartilha). Brasília: MS, 2007. Disponível em <http://portal.saude.gov.br>

_____. *Norma Operacional Básica – SUS*, n. 01/1993.

_____. *Norma Operacional Básica – SUS*, n. 01/1996.

BUCHANAN, J. M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *The Journal of Federalism*, v. 25(2), p. 19-27, 1995.

CAJUEIRO, J. P. M. Saúde Pública no Brasil nos anos noventa: um estudo da política e de seus limites e condicionantes macroeconômicos. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2004.

CANUTO, O. Amplo o Leque da Segunda Geração de Reformas para o Crescimento Sustentado, *Jornal Estado de São Paulo*, São Paulo, 11/07/2000.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise*. A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. Globalização e inconvertibilidade monetária. *Texto para Discussão - IE/UNICAMP*, Campinas, n. 120, abr. 2006.

_____. Globalização financeira e regimes de acumulação. *Texto para Discussão - IE/UNICAMP*, Campinas, n. 126, jul. 2007.

CASTRO, J. A. O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. *Texto para Discussão – IPEA*, Brasília, n. 1324, nov. 1998.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J.A.; DUARTE, B.C. Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. *XII Encontro Anual de Economia Política – ENEP/SEP*, São Paulo, 2007.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J.V.; DUARTE, B.C.; SIMÕES, H.B. Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. *Texto para Discussão – IPEA*, Brasília, n. 604, jan. 2008.

CASTRO, J. A., RIBEIRO, J. A.; CAMPOS, A. G; MATIJASCIC, M. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR. J. C.(org.) *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. v. 1. Brasília: IPEA, 2009.

CINTRA, M. A. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 73, p. 39-56, nov. 2005.

CHALFUN, N. Descentralização Tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 24, p. 131-158, jan. 2005.

CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. Gasto Social Federal: Execução Orçamentária dos Órgãos Sociais Federais em 2007 e Primeiras Impressões. *Nota Técnica – IPEA*, Brasília, n. 16, jul. 2008.

COSSIO, F. B. Consenso político com relação à necessidade de disciplina fiscal dos Estados: um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB, 2005.

COSTA, R. C. R. Descentralização, Financiamento e Regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 18, p. 49-71, jun. 2002.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p. 693-706, jun. 2009.

_____.; SILVA P. L. B.; RIBEIRO, J. M. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 50, p. 33-55, set. 1999.

DAIN, S. Federalismo e Reforma Tributária. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. Reformas Tributárias e da Previdência: muito mais do mesmo. In: CORECON. *Vinte Anos de Política Econômica*. Rio de Janeiro: Corecon, 1998.

DELFIM NETTO, A.; GIAMBIAGI, F. O Brasil precisa de uma agenda de consenso. *Boletim de Conjuntura - IPEA*, Rio de Janeiro, n. 71, dez. 2005 (Nota Técnica).

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mai. 1993.

_____. Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar social haveremos de conviver. *Cadernos de Pesquisa – NEPP*, Campinas, n.10, 1999.

_____. A Política Social no governo FHC e o Sistema de Proteção Social. *Tempo Social USP*, v.15, n.2, p.63-101, jun. 2003

_____. Brasil 1980-2000: proteção e inseguranças sociais em tempos difíceis. In: CEPAL. Taller Inter-regional, *Protección Social em uma era insegura: un intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas em Repuesta a la Globalización*, Santiago/ Chile, digit., mai. 2002 (Relatório de Pesquisa).

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p.85-116, set.1991.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2005.

_____. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (orgs.) 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.

_____. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.14 n.3, pp. 710-712, jun. 2009.

FARHI, M. O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária. In: CARNEIRO, R. (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula*. São Paulo: UNESP, 2006.

FAVERET, A. C. S. C. A vinculação constitucional de recursos para a saúde: avanços, entraves e perspectivas. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 371-378, 2003.

FERNANDES, R.; FELÍCIO, F. de. Impactos dos Programas Oficiais de Transferências de Renda sobre a Pobreza nas Unidades da Federação Brasileira. *Texto para Discussão – ESAF*, Brasília, n. 2, 2003.

FERREIRA, I. F. S. e BUGARIN, M. S. *Transferências Voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro*: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. In: STN. Finanças Públicas. 1 ed. Brasília: UNB, 2005.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIORAVANTE, D. G. (et al.). Lei de Responsabilidade e Finanças Públicas Municipais: Impacto sobre a despesa de pessoal e endividamento. *Texto para discussão – IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1223, out. 2006.

GENTIL, D. L.; MARINGONI, G. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (orgs.) *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

GIAMBIAGI, F. A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: qual é o limite para o aumento gasto público? *Texto para Discussão - IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1169, mar. 2006a.

_____. Cenários para a Relação Dívida/PIB: simulações e perspectivas de redução da carga tributária e da relação Gasto Corrente/PIB. *Texto para Discussão - IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1193, jun. 2006b.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros. *XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, Natal, 2005.

GOMES, S. C. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, FFLCH/ USP, São Paulo, 2008.

HENRIQUE, W. *O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1999.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Distribuição Funcional da Renda no Brasil: situação recente. *Comunicado da Presidência – IPEA*, Brasília, n. 14, nov. 2008.

KUCZYNSKI, P. P.; WILLIAMSON, J. *Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

LEITE, A. D. *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

LEVICOVTZ, E. *Transição x consolidação: o dilema estratégico da construção do SUS : um estudo sobre as reformas da política nacional de saúde – 1974/1996*. Tese (Doutorado em Medicina Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

LIMA, E. C. P. O Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais Instituições Garantem Equilíbrios Permanentes? In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB, 2003.

LOBO, T. Distribuição de Encargos na Área social. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LOPREATO, F. L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.

_____. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas. In: CARNEIRO, R. (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula*. São Paulo: UNESP, 2006.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.16, n.47, pp. 75-96, 2001.

MACEDO E SILVA, A. C. Convergência e desigualdades na economia global. *Texto para Discussão - IE/UNICAMP*, Campinas, n. 134, set. 2007.

_____. O Debate sobre o Arranjo Fiscal Brasileiro – um pouco de aritmética keynesiana. *Política Econômica em Foco*, n. 4, abr. 2005. (Suplemento).

MARGLIN, S.A.; BAHDURI, A. Profit Squeeze and Keynesian Theory. In: MARGLIN, S. A.; SCHOR, J.B. *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford: Claredon Press, 1990.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.14 n.3, pp. 841-850, jun. 2009.

_____; _____. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 24, p. 159-175, jun. 2005.

_____; _____. Atenção Básica e Programa de Saúde da Família (PSF): novos rumos para a política de saúde e seu financiamento? *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 393-401, abr. 2003.

_____; _____. A política de incentivos do Ministério da Saúde para a atenção básica: uma ameaça à autonomia dos gestores municipais e ao princípio da integralidade? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 163-171, dez. 2002.

_____; _____. Financiamento: a doença crônica da saúde pública brasileira. V *Encontro Nacional de Economia da Saúde*, Salvador, p. 213-238, 1999.

MAZZUCHELLI, F. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 82, p. 57-66, nov. 2008.

MELAMED, C.; COSTA, N. R. Inovações no financiamento à Atenção Básica. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 393-401, abr. 2003.

MELO, M. A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 445-489, dez.. 2005.

MENDES, A; MARQUES, R. Democracia e Universalidade: discutindo as condições de aplicabilidade desses conceitos às ações e serviços de saúde pública no Brasil. *VIII Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2006.

MENDES, M. A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF. In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB, 2003.

MENEZES, R. T. *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos Municípios Brasileiros*. In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB, 2006.

MERCADANTE, A. *O Brasil pós-Real*. Campinas: IE / UNICAMP, 1998.

MORA, M; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 3 (107), pp. 472-494, jul. 2007.

MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NEGRI, B. O financiamento da educação no Brasil. *Texto para discussão - MEC-FNED*, Brasília, n. 1, set. 1997.

NEPP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Avaliação da descentralização dos recursos do Ministério da Saúde para a gestão plena de atenção básica*. Campinas: NEPP/ Unicamp, 2001 (Relatório Final de Pesquisa).

NUNES, S. P. P. e NUNES, R. C. Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. *Texto para discussão - Departamento de Economia da UNB*, Brasília, n. 276, jan. 2003.

OATES, W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, v.27, p. 1120-1149, Nashville-Kansas, set. 1999.

OCKE- REIS, C. O. A Constituição de um modelo de atenção à saúde universal: uma promessa não cumprida pelo SUS? *Textos para Discussão – IPEA*, Brasília, n. 1376, fev. 2009.

_____.; RIBEIRO, J. A. C.; PIOLA, S. F. Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde. *Textos para Discussão – IPEA*, Brasília, n. 802, jun. 2001.

OLIVEIRA, C. de. Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de (et al) *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, F. A. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A (orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PEREIRA, C. Comentários sobre o artigo A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.14 n.3, pp. 714-716, jun. 2009.

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.7, p.85-129, jun. 1996.

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADO, S. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo: EBAP/Fundação Konrad Adenauer, 2001 (Relatório de Pesquisa).

_____. As transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A (orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. São Paulo: FGV/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnósticos e alternativas. Brasília: IPEA/CEPAL, mar. 2007 (Relatório de Pesquisa “Brasil: o estado de uma nação”).

PRATES, D. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In: CARNEIRO, R. (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula*. São Paulo: UNESP, 2006.

PRUD’HOMME, R. The dangers of decentralization. *The World Bank Observer*, Washington D.C., v. 10, n. 2, p. 201-220, ago. 1995.

REZENDE, F. *Fiscal decentralization and big cities financing in Brazil. Textos para Discussão – IPEA*, Brasília, n. 612, mai. 1998.

_____. *Finanças Públicas*. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, F. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2002.

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre Significados e Medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RODRIK, D. *Getting the Institutions Right*. Harvard University, digit., 2004. Disponível em: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditures. *Review of Economics and statistics*, Massachusetts, n. 36, p.387-389, 1954.
- SERRA, J.; AFONSO, J. R. O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. *International Conference on Federalism*, Mont-Tremblant, 1999. Disponível em www.forumoffederations.org
- _____. El federalismo fiscal em Brasil: uma visión panorâmica. *Revista del Cepal*, Santiago, n.91, abr. 2007.
- SHAH, A. *Federalismo Fiscal y Gobernabilidad Macroeconómica*: en lo próspero y en lo adverso? *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, v. 69, mar. 2000.
- SILVA, B. M. P. da. *O Sistema Único de Saúde: o descompasso entre a realidade normativa e a realidade fática*. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- SILVA, M.S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v.15, n.1, p. 117-137, abr. 2005.
- SILVA, V. Regulando o Regulador: Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro. *III Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia*, São Paulo, 2005.
- SOLLA, J. J. (et.al). Mudanças recentes no financiamento federal do Sistema Único de Saúde: atenção básica à saúde. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, v.7, n.4, p. 495-502, dez. 2007.
- SOUZA, C. Governos Locais e gestão de políticas locais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- SOUZA, R. R. Redução das desigualdades regionais na alocação dos recursos federais para a saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 8, v. 2, p. 449-460, 2003.
- SOUZA, S. S. *Entre Performance Política e Performance Fiscal: O Legado do Governo Cardoso para o Federalismo Fiscal Brasileiro*. In: STN. Finanças Públicas. Brasília: UNB, 2003.
- STIGLITZ, J. E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- _____. More instruments and broader goals moving toward the post-Washington consensus. *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki/ Finland, 1998. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/eid/pb/Stiglitz98wider.pdf>.
- TER-MINASSIAN, T. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF, 1997.
- TESOURO NACIONAL, BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal - Cartilha* (online). disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.

_____. *Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007* (versão preliminar), 2008. disponível em: www.stn.fazenda.gov.br.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. LXIV, p. 416-24, 1956.

TOLEDO, F. C.; ROSSI, S. C. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. São Paulo: NDJ, 2002.

TOCQUEVILLE, A. de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

VARGAS, N. C. Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2006.

VARSANO, R. et al. Uma análise da carga tributária brasileira. *Texto para Discussão – IPEA*, Rio de Janeiro, n. 583, ago. 1998.

VAZQUEZ, D. A. *Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do FUNDEF*. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2003a.

_____. Educação e Desigualdades Regionais: os impactos fiscais do FUNDEF In: STN. *Finanças Públicas*. 1 ed. Brasília: UNB, 2003b.

_____. Desigualdades Interestaduais no Financiamento da Educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES E. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

VAZQUEZ, D. A.; HOFLING, D.; CAJUEIRO, J.; MONFREDINI, M. C. Política Econômica e Política Social no Brasil na década de 90: possibilidades, limites e condicionantes. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.23, p.147-167, 2004.

VAZQUEZ, D. A.; SANTOS, W. S. Regras, ideologia partidária e escolhas dos eleitores: um balanço sobre o comportamento fiscal dos municípios paulistas. *XXX Encontro Nacional da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Caxambu/MG, 2006.

VIANA, A. L.; MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.14 n.3, pp. 807-817, jun. 2009.

VIANNA, S. A Seguridade Social e o SUS: revisitando o tema. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 14, n. 1, p. 7-22, 2005.

_____. Financiamento e gestão na área de saúde. Revisitando a distribuição de encargos na saúde entre esferas de governo. *Cadernos de Finanças Públicas - ESAF*, Brasília, n. 2, p. 147-181, 2001.

WEAVER, R. K. & ROCKMAN, B. A. *Do Institutions Matter?* Washington: Brookings Institution, 1993.

WEINGAST, B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 11(1), p. 1-31, 1995.

WIESNER, E. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. In: AGHON, G.; EDLING, H. *Descentralizacion fiscal en America Latina: nuevos desafios y agenda de trabajo*. Santiago: P. imprenta, 1997.

WORLD EDUCATION INDICATORS (WEI). Disponível em: <www.uis.unesco.org>, acessado em 05/10/2009.

WORLD HEALTH STATISTICS (WHO). Disponível em: <www.who.int/whosis/en>, acessado em 05/10/2009.