

## **Políticas Sociais – Condicionantes da Gestão Descentralizada**

Autoria: Manoel Vitor Gomes Figueiredo

### **Resumo**

O objetivo do presente trabalho é examinar as mudanças ocorridas no processo de descentralização, procurando demonstrar como tal processo foi sendo delimitado pelo quadro de mudanças econômicas e sociais ocorridas ao longo da década de noventa. As alterações se deram tanto por uma redefinição das ações do governo federal no tocante ao financiamento e à execução das políticas sociais e por novas regulamentações dos mecanismos de transferências de responsabilidades e de recursos aos entes locais. Essas mudanças nas regras institucionais de descentralização, bem como os mecanismos de transferências voluntárias e vinculadas, foram diferenciados, dependendo das políticas sociais, seus modelos institucionais e as condições específicas de seu atendimento. Dessa forma, o contexto social e econômico, as exigências de reestruturação do setor público e a forma concreta como se deu a descentralização impôs novos mecanismos de gestão das políticas sociais, consubstanciados em um arcabouço de regras institucionais e na definição mais precisa de competências e distribuição de recursos entre as diferentes esferas de governo.

### **Introdução**

A descentralização das políticas sociais representou uma das mudanças mais significativas na gestão pública, desde meados dos anos oitenta. Trata-se de uma série de mudanças institucionais relacionadas às funções e atribuições das diversas esferas de governo que se inserem num processo de reestruturação com um novo arranjo institucional, novos mecanismos de regulação e novos processos de gestão das políticas públicas. Em tais mudanças é prevacente a idéia de que as possibilidades de maior eficiência e equidade dos gastos e a melhoria das condições sociais passam pela gestão descentralizada dos recursos.

O desenvolvimento dessas novas condições institucionais de gestão das políticas sociais se viabilizaria em função da convergência das agendas em torno da descentralização, conforme apontado por Fiori (1995), convergência essa baseada em duas dimensões complementares apontadas por Melo (1996) – tendências democratizantes e necessidade de modernização gerencial com maior eficiência da gestão pública.

Essas duas dimensões são características de dois momentos distintos nos anos noventa, que são estruturantes na descentralização das políticas sociais no Brasil. Como um dos resultados da redemocratização, desde os anos oitenta, a descentralização se relaciona com o reconhecimento das demandas sociais como direitos e com o fortalecimento do poder local como espaço privilegiado de seu atendimento. A partir da estabilização seriam determinantes os mecanismos de ajuste Fiscal e a reestruturação do setor público, visando assegurar o equilíbrio econômico, sendo a descentralização das políticas sociais vista essencialmente como parte da reforma do estado, constituindo-se em um elemento de modernização gerencial do setor público, em que se fortalece a idéia da eficiência e eficácia.

Reconhecendo-se a descentralização como um dos elementos estruturantes do setor público, e considerando-se oportuno o estudo da forma concreta como se estabeleceram as condições de gestão das políticas sociais, este estudo procura demonstrar que o processo de descentralização, aprofundado a partir de 1988 com as mudanças constitucionais, foi, ao

longo da década sendo delimitado pelas regulamentações posteriores dos mecanismos de transferências de responsabilidades e de recursos aos entes locais de governo.

Uma primeira idéia a ser desenvolvida é que, mais do que uma recentralização das receitas no nível federal, presente no segundo momento da década, obtida pela redução das transferências constitucionais, através do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e do incremento de receitas não partilhadas, houve uma mudança na natureza dos gastos sociais transferidos às esferas sub nacionais, particularmente os municípios, na medida em que passaram a ser objeto de repasse, prioritariamente, as receitas vinculadas e negociadas através de convênios. Nas transferências constitucionais, os municípios tinham autonomia de execução das despesas, e a partir das receitas conveniadas, o governo federal tem o controle sobre os recursos, sendo que o acesso aos municípios se dá a partir de determinados programas, objetivos e metas, cujos critérios, mecanismos de repasse e de controle ficam com os órgãos da união.

Um segundo ponto importante é que com a consolidação das medidas voltadas à estabilização econômica, a descentralização das políticas sociais passa por mudanças em suas condições institucionais, com regulamentações, como as Normas de Operação Básica – NOBs na saúde e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na Educação, que redefiniram competências e responsabilidades das esferas de governo. Assim, os gastos sociais, principalmente educação e saúde, foram determinados pelas condições institucionais, num primeiro momento, pela descentralização desordenada de recursos e responsabilidades e depois pela institucionalização das regras que definiram as condições tanto de execução como de financiamento entre as esferas de governo.

### **Metodologia**

Iniciamos com uma sistematização da literatura, delineando os principais aspectos da descentralização das políticas sociais, como parte da reforma do setor público e como elementos condicionantes da capacidade de gestão local. Num segundo momento, procura-se levantar os momentos de redefinição dos mecanismos de transferência de poder e de recursos, determinados pelas condições sociais e econômicas do país e pela capacidade política do governo central, ator evidentemente forte no processo, principalmente, após o plano real. Através das discussões em torno do federalismo fiscal, prioriza-se as mudanças ocorridas nos critérios de transferências constitucionais e voluntárias e seus impactos sobre a distribuição de recursos entre a união e os estados e municípios, tomando por base os dados do BNDES – Banco federativo.

A análise dos gastos da união e seus impactos no gasto social total ou nas formas de transferência de recursos para as políticas sociais exigiram, não somente uma análise agregada dos gastos, por programas em cada esfera – o que encontraria inúmeros problemas metodológicos de agregação e classificação das receitas e despesas – mas também uma correlação entre tais dados e a evolução de indicadores sociais de atendimento em cada política social, região ou esfera de poder. Para os objetivos aqui propostos, é suficiente a sistematização da análise de autores que, com base em dados do IPEA, observaram o comportamento e a composição dos gastos sociais federais.

Aí se constituem dois elementos fundamentais para a análise do comportamento das transferências constitucionais e vinculadas ou negociadas e dos gastos sociais da união. O terceiro elemento de análise do processo de descentralização é a evolução das regras institucionais de execução e financiamento das políticas sociais e aqui se verificam duas políticas específicas. Educação e Saúde são duas políticas sociais de grande peso nos gastos públicos e suas regras institucionais de distribuição de responsabilidades e de recursos, foram

se alterando com regulamentações ao longo da década, que foram delimitando suas condições de gestão pelas diferentes esferas.

### **Descentralização e Políticas Sociais**

A descentralização das políticas sociais no Brasil se constitui num processo de reestruturação do estado que vem se consolidando desde o início dos anos 80. Melo (1996) aponta um primeiro aspecto desse debate: de um lado, os autores que destacam o papel das lideranças municipais, na maioria das vezes vinculadas às elites locais, com atuação marcadamente clientelista e ineficiente. De outro lado, autores que destacam a relação entre esse processo, a democratização do país e as possibilidades de gestão mais eficiente dos recursos públicos.

O que prevalece, de todo modo, é a idéia da descentralização das políticas sociais, se formando um consenso baseado nas possibilidades de maior eficiência e eficácia do gasto público assinalado pelos setores liberais e conservadores, e na associação entre descentralização e democratização do país destacada pelos setores progressistas e sociais democratas. Essa articulação de interesses políticos e ideológicos possibilitou no final dos anos oitenta uma ampla base de apoio em torno do tema, resultando na constituição de 1988 uma profunda reestruturação e redefinição das funções e condições de gestão do poder público em todas as suas esferas. De acordo com Melo (1996:13). Essas duas dimensões complementares – “tendências democratizantes” e “modernização gerencial do Estado” – “estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas”.

Relacionando este aspecto com o contexto social e econômico reconhece-se que as condições dos poderes locais e regionais, bem como a forma como o governo central relaciona-se com eles se inserem num conjunto de transformações, cujas definições respondem a um quadro econômico, social e político, marcado de um lado pelo avanço da luta pela redemocratização do país e do fortalecimento da sociedade civil, e de outro, pelos mecanismos de inserção da economia brasileira no mercado mundial e pelas medidas de ajuste que possibilitaram a estabilidade econômica. Significa, portanto, que há uma combinação de fatores decorrentes do modelo atual de desenvolvimento, que levam a uma nova institucionalidade para a gestão social, que tem como resultado a descentralização de recursos, de responsabilidades e de poder.

Demarcando no tempo, num primeiro momento, com o país iniciando uma nova constituição e com o primeiro presidente eleito pelo voto direto depois de mais de duas décadas, prevalecia a idéia da descentralização como parte do processo democrático e do fortalecimento dos governos municipais com a consolidação dos entes locais como espaço privilegiado para a gestão das políticas sociais, pela proximidade das demandas e melhores condições de participação e controle social.

O segundo momento se inicia com a estabilização econômica e todas as medidas voltadas ao equilíbrio orçamentário. A partir daí passa a prevalecer a idéia da descentralização voltada à eficiência e eficácia do gasto, como parte fundamental da reestruturação do setor público requerida pelo modelo adotado para a economia resultando na “saída de cena” do governo federal de sua gestão e financiamento como estratégia para o ajuste fiscal. Os elementos principais seriam as mudanças na natureza da descentralização com fortalecimento das transferências voluntárias, em detrimento das transferências constitucionais e a regulamentação das responsabilidades entre os níveis de governo.

De qualquer modo, independente do enfoque adotado, uma mudança conceitual importante, pois se reforça uma caracterização do poder local, em que ele deixa de ser visto simplesmente como o menor nível da esfera pública responsável pela gestão das finanças

municipais, passando a ser reconhecido como um ente político mais abrangente, uma liderança política local capaz de exercer a função de catalisador, articulador das lideranças locais e regionais e coordenador ou gestor de uma parte importante do fundo público.

Melo (1996) destaca ainda, que esse consenso torna a descentralização um dos elementos estruturantes ou “princípio ordenador” das transformações no setor público. Partindo de diferentes enfoques teóricos, a descentralização é defendida e implementada tanto por governos social democratas como por conservadores desde os anos 70. Para o pensamento liberal ela representaria parte da reforma visando a redução do estado central e haveria uma racionalidade econômica dada pela alocação mais eficiente dos recursos, sendo compreendida com as mesmas referências do mercado. Segundo esse enfoque os serviços públicos serão oferecidos por aquele nível de governo que tiver maiores condições ou “vantagens comparativas” para atender às preferências da população. Em outras palavras, estruturas descentralizadas evitariam que quantidades e tipos de bens públicos fossem oferecidos em níveis excessivos ou ineficientes em relação a essas preferências.

Do ponto de vista político, a descentralização estaria associada ao fortalecimento da democracia, pois possibilitaria maior participação da comunidade e mecanismos mais claros de controle social. Representaria também uma renovação do pensamento social democrata, como resposta à crise do modelo centralizado dos sistemas de proteção social, característicos dos estados de bem estar social. Na América Latina, e particularmente no Brasil a combinação de autoritarismo e centralização a tornaria elemento essencial da luta pela redemocratização.

Um dos principais pontos desse debate, portanto, seria a contraposição entre as visões segundo as quais o processo de descentralização das políticas sociais resulta da redemocratização do país, do reconhecimento das demandas sociais como direitos, do surgimento de novos atores sociais e do fortalecimento das demandas sociais, sendo considerado o poder local o locus privilegiado para o atendimento de tais demandas e, de outro lado, as de que mesmo fortalecido e consolidado pela democratização, o processo de descentralização tem como elemento dinâmico ou determinante a necessidade de eximir o governo federal das responsabilidades com as demandas sociais, representando muito mais uma parte das medidas voltadas ao equilíbrio fiscal.

Como parte da reestruturação do Estado, a visão apresentada por Bresser Pereira (1997) pressupõe a “Reforma Gerencial do Estado”, resultando em um “Estado Social Liberal” que será:

*“... social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis...” (Pereira, 1997: 18).*

A descentralização seria parte da estratégia de transformação do Estado que mantém um amplo campo de ação na promoção do desenvolvimento econômico e social, com execução, porém, descentralizada para fora do setor público (terceirização, privatização, convênios com organizações não governamentais) e para baixo (setores sub nacionais de governo).

O desenvolvimento desse Estado mais ágil, eficiente e enxuto, ou esse “Estado Gerencial”, com maior capacidade de regulação, maior competência para o acompanhamento da consistência macro econômica e monitoramento do gasto público seria possibilitado pelas novas tecnologias, pela globalização e pelo surgimento de uma sociedade civil mais organizada, o que levaria a esse estado regulador e não executor, com ações implementadas

através de entidades, empresas, através do poder local ou do desenvolvimento do setor público não estatal.

Uma visão mais abrangente é apresentada por Dowbor (1998). Considerando que os Estados nas sociedades modernas mantêm um elevado nível de gastos, alcançando, em muitos países mais da metade do PIB, a mudança fundamental é a racionalização de suas atividades, “para elevar a produtividade do conjunto da sociedade”. Está presente aqui a idéia da necessidade de maior eficiência e eficácia do gasto público, sendo necessária uma reorganização institucional e recuperação da governabilidade do estado. Essa reorganização institucional, entretanto, não se restringe a uma análise estritamente econômica, onde a descentralização responderia essencialmente ao quesito do equilíbrio, mas na interpretação de que essa sociedade urbana, marcada pelos efeitos da reestruturação produtiva e de todas as suas contradições concentra os problemas sociais na esfera local, tornando vital dentro da reorganização institucional a construção da capacidade de governo municipal.

*“Assim, os municípios passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, já que se trata de amplos projetos de infra estruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas” (Dowbor, 1998: 373-374).*

O autor acrescenta ainda, que além de transferir mais recursos aos níveis locais, é necessário que a sociedade tenha mecanismos de gestão mais flexíveis, respeitando as características de cada município. Isso significa uma maior capacidade de identificação e utilização racional dos recursos locais; proximidade entre os processos de decisão e a população interessada; fortalecimento do poder local como catalisador dos atores sociais em torno dos objetivos da comunidade e com foros de discussão incluindo empresas, sindicatos, organizações não governamentais, os diversos níveis da administração pública. Finalmente, significa o uso das novas tecnologias tanto para modernização e transparência da administração pública como para a busca de soluções inovadoras.

Em resumo, há na descentralização de competências e de recursos uma racionalidade que perpassa os planos econômico, social e político, na medida em que possibilita o controle dos recursos pelos próprios beneficiados, com decisão dos cidadãos e da comunidade baseado no conhecimento das disponibilidades na própria região. A gestão local daria, ainda, condições para que o excedente gerado no município fosse mais racionalmente utilizado e, ao mesmo tempo, possibilitaria a construção de alternativas tecnológicas com maior maleabilidade e flexibilidade, adaptando-se melhor às especificidades locais. Maior capacidade de gestão com identificação mais clara dos objetivos e das demandas, dos espaços físicos, econômicos e sociais, dos técnicos e profissionais e dos recursos disponíveis dariam racionalidade administrativa aos entes locais.

Experiências municipais têm demonstrado a responsabilidade dos municípios tanto na prestação de serviços tradicionalmente a eles relacionados, como em ações mais abrangentes voltadas ao desenvolvimento local. Os poderes locais, pelos trabalhos desenvolvidos sobre o tema apontam para uma competência maior para atuar em áreas com maior enfoque no social. Também as experiências de participação popular em conselhos, na elaboração do orçamento anual e no acompanhamento e controle da execução orçamentária demonstram a maior possibilidade de transparência e envolvimento do cidadão.

## **Federalismo e Transferências Intergovernamentais**

Desde a primeira república, o Federalismo no Brasil se caracterizou pela alternância entre períodos de centralização e descentralização política e econômica (Kugelman, 2001; Souza, 2001; Abrucio, 1998). Não é, evidentemente, um processo isento de tensões, conforme assinala Souza (2001). A profunda desigualdade social e regional do país seria uma questão em aberto, que o federalismo e a descentralização não seriam capazes de superar. A ampliação da competência tributária reforça a maior participação, no bolo das finanças públicas, dos municípios com maior vigor econômico e maior capacidade arrecadadora. A autora aponta que “a descentralização, ao deslocar recursos federais para as esferas subnacionais, atua contra as possibilidades de transferências federais para as regiões menos desenvolvidas” (Souza, 2001:20), reforçando a heterogênea capacidade de gestão entre estados e municípios. Finalmente, limita a capacidade do governo de superar tais desigualdades a contradição entre os requerimentos dados pelo novo modelo econômico e a necessidade de ação pública nas demandas sociais e regionais.

Como um processo institucional de articulação e negociação, com abrangência e profundidade marcadas por fatores de ordem social, econômica e política, consubstanciados nas condições e interesses de cada nível de governo, destacamos o federalismo fiscal, como o processo através do qual se definem as responsabilidades, competências e disponibilidades de recursos entre os diversos níveis de governo, destacando o fato de que sua trajetória recente foi marcada, num primeiro momento pelas novas regras constitucionais estabelecidas em 1988 e, num segundo momento pela estabilização da economia.

A novas regras constitucionais elevaram as receitas dos entes sub nacionais de governo, principalmente municipais em detrimento das receitas da união. Considerando a receita tributária disponível, com as transferências constitucionais e voluntárias e sem considerar as receitas próprias municipais, os municípios elevam sua participação de 10,32% em 1988 para 12,19% em 1993. Afonso (1996) destaca ainda o aumento da arrecadação municipal por conta dos tributos próprios que passou de 0,66% do PIB em 1988 para 1,70% do PIB em 1995. O resultado inicial seria a redução da participação da união no bolo tributário, sem a redução equivalente de competências. Isso teria levado o governo federal a reduzir sua participação no gasto social, obrigando estados e municípios a elevar seus gastos nessas áreas. Esta recomposição das despesas de caráter social é que se caracterizaria como “descentralização forçada” (Oliveira, 1998) ou “desequilibrada” (Jacobi, 2000), já que os municípios, sem conseguir compensar as perdas relativas à redução da participação da união, assumiriam, de forma desordenada, as responsabilidades por tais gastos.

Outra reação do governo federal foi o fortalecimento das receitas federais não partilháveis com outras esferas governamentais, como COFINS e outras contribuições, que não compõem os fundos de participação. Segundo Rezende (1999) em 1994, a união já recuperara boa parte das receitas perdidas em razão da reforma constitucional e manteve sua participação em 62% do bolo tributário até o final da década. Com a implantação do plano real e a estabilização econômica se inicia uma fase que se caracteriza por uma retomada de controle das receitas e despesas públicas por parte do governo federal. A estabilização exigiria a criação de mecanismos que garantissem maior liberdade de alocação dos recursos do governo federal e maior controle sobre os gastos estaduais e municipais.

Além do incremento de receitas não partilhadas seriam criados mecanismos de redução das transferências constitucionais através da institucionalização do Fundo Social de Emergência – FSE, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, que se caracteriza pela desvinculação de parte dos recursos dos Fundos de transferências constitucionais, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e o Fundo de Participação dos Estados – FPE, formados por parcelas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do

Imposto de Renda. Esse processo seria caracterizado como de recentralização de receitas que aliada às limitações da ação municipal pela Lei de Responsabilidade Fiscal no final da década resultaria, na prática, em redução dos recursos disponíveis para a política social.

Outras questões são levantadas sobre o federalismo fiscal brasileiro. Diversos autores apontam relações antagônicas entre os entes da federação, caracterizadas pela guerra fiscal com mudanças nas legislações estaduais do ICMS, diversos tipos de incentivos e isenções fiscais de estados e municípios, além da criação desenfreada de novos municípios elevando substancialmente os gastos do país e absorvendo grande parcela de recursos públicos com manutenção de máquinas administrativas e legislativo. (Rezende, 1999; Melo, 1996; Gomes e Mac Dowell, 2000).

Rezende (1999) levanta ainda uma autonomia mais formal de estados e municípios legislarem sobre seus tributos, pois tal exercício estaria sendo cerceado pela realidade econômica e pela ampliação de tributos federais. Assim, haveria também uma excessiva centralização de recursos vinculados ao financiamento de programas sociais, o que dificultaria maiores possibilidades de adequação das políticas sociais às diversidades regionais e sociais e possibilitaria transferências negociadas submetidas às relações político-partidárias, de adesão ou oposição aos níveis mais centrais de governo. Outro problema seria o desequilíbrio na distribuição de recursos, já que resultaria em menos recursos para os grandes municípios e regiões metropolitanas, que na realidade é que concentram, cada vez mais, a maior parte da população socialmente excluída.

Considerando o comportamento das transferências conveniadas ou negociadas entre as esferas, há um crescimento significativo de tais transferências a partir da segunda metade da década, fortalecendo a idéia de que essa recentralização de recursos foi acompanhada de um processo de especialização do gasto e de recuperação do controle sobre o recurso destinado à política social. É nesse sentido que se considera adequado falar-se em mudança na natureza das transferências de responsabilidades e de recursos em que o governo federal reassumiria, como parte do processo de estabilização, o controle sobre receitas não vinculadas, além de definir os critérios e mecanismos de repasse de recursos de forma conveniada, relacionando tais transferências a objetivos e metas.

Tomando como referência o ano de 1988 (Quadro I), há um significativo crescimento da participação dos fundos de transferências constitucionais nas receitas disponíveis, desde o final dos anos oitenta até 1993, momento a partir do qual passa a localizar-se em patamares inferiores, fechando a década em pouco mais de 6%, superior ao início do período observado, mas inferior aos patamares verificados de 1990 a 1993. Esses números permitem observar o impacto das medidas relacionadas ao incremento das receitas da união não partilhadas com as demais esferas e da implementação do Fundo de estabilização fiscal sobre a parcela das transferências sobre as quais os municípios tinham autonomia que são as transferências de FPM. As transferências constitucionais aos estados apresentam comportamento análogo. Atinge maior participação em 1993, oscilando para baixo a partir daí, fechando a década num nível inferior a 6%.

Quadro I – Percentuais da Receita Disponível da União, destinados ao FPE e FPM

Anos	FPE	FPM
1988	4,50%	5,45%
1989	5,51%	5,97%
1990	7,51%	8,13%
1991	7,67%	8,12%
1992	7,26%	7,79%
1993	7,68%	8,04%
1994	6,79%	6,59%
1995	7,12%	7,45%

1996	6,89%	7,21%
1997	6,76%	7,14%
1998	5,91%	6,63%
1999	5,75%	6,53%
2000	5,89%	6,20%

Fonte: Banco Federativo – BNDES

Quando se observam as receitas tributárias disponíveis nas três esferas, que consideram, além das transferências constitucionais as transferências vinculadas e voluntárias, há uma redução das receitas disponíveis para os estados e municípios a partir de 1992, mas se verifica uma recuperação a partir de 1995, fechando a década com 12,73% para os municípios e 24,56% para os estados, superiores a 1989, ainda que sem atingir o teto alcançado em 1991.

Quadro II - Receita Tributária Disponível (em porcentagem)  
(sem receitas próprias municipais)

Anos	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1988	67,17%	22,51%	10,32%
1989	62,93%	25,72%	11,35%
1990	61,10%	26,40%	12,50%
1991	58,55%	28,40%	13,05%
1992	60,18%	27,19%	12,63%
1993	62,55%	25,26%	12,19%
1994	63,62%	24,99%	11,39%
1995	61,73%	26,00%	12,28%
1996	61,47%	26,25%	12,28%
1997	62,48%	25,43%	12,09%
1998	62,85%	24,52%	12,63%
1999	63,18%	24,00%	12,82%
2000	62,71%	24,56%	12,73%

Fonte: Banco Federativo – BNDES

Essa redução da participação das transferências constitucionais (FPE e FPM) e a recuperação das receitas disponíveis dos estados e municípios por conta das transferências voluntárias, caracteriza um processo que pode, teoricamente, explicar uma maior preocupação com as desigualdades regionais, transferindo recursos negociados ou vinculados aos municípios de menor base econômica, no sentido de compensar uma das principais contradições do federalismo brasileiro, como apontado anteriormente. A verificação das transferências vinculadas e negociadas em valores per-capita por região, como se verá adiante, poderia confirmar essa hipótese, mas não dá conta de outras questões já apontadas como uma eventual vinculação político-partidária, dificuldade de adequação de diversidades e soluções em termos de programas sociais e o desequilíbrio resultante da menor receita de transferências dos municípios de grande porte e regiões metropolitanas que concentram grande parte da pobreza e exclusão social.

Ressalte-se que o FPM, pelas regras de sua repartição, tem um peso muito mais significativo nas receitas dos municípios menores e com menor nível de atividade econômica. Nos municípios de maior desenvolvimento, as parcelas das transferências constitucionais de maior peso são as relacionadas ao ICMS, transferência estadual ou ISS, tributo municipal.

Nesse sentido, os dados relativos às transferências tanto aos estados como aos municípios, ainda que restritos para o entendimento das condições de desigualdade regional e da forma como o poder público as enfrentou, apontam como o governo federal buscou não apenas recentralizar receitas, mas elevar seu nível de controle sobre as receitas e despesas



públicas. No Quadro III, se demonstra o crescimento, a partir de 1995, das transferências voluntárias da união, que passou a priorizar a esfera municipal.

As mudanças na composição das transferências constitucionais e as transferências vinculadas e negociadas ao longo do período confirmam a idéia de mudança na natureza da descentralização das políticas sociais. Um dado importante é o gasto per capita para cada região do país, demonstrando a prioridade dos gastos em termos de transferências voluntárias para as regiões norte, nordeste e centro-oeste. Segundo informações sistematizadas pelo SIAFI – Gerencial, as regiões norte e nordeste, receberam R\$ 49,76 e R\$ 40,32 por habitante para o ano de 2000, respectivamente. A região centro-oeste teve R\$ 43,84, enquanto a região sul R\$ 23,25 e o sudeste teve R\$ 19,68.

De todo modo, se tais medidas resultaram, efetivamente, numa melhor distribuição das receitas entre as regiões e municípios do país, respondendo as contradições levantadas anteriormente, é uma questão que permanece em aberto.

Quadro III – Transferências Voluntárias  
(Em porcentagem da Receita Tributária Disponível da União)

Anos	Estados	Municípios	Total
1995	1,55%	1,21%	2,76%
1996	1,86%	2,08%	3,95%
1997	2,34%	2,36%	4,70%
1998	2,59%	3,87%	6,46%
1999	1,58%	3,84%	5,42%
2000	1,95%	4,22%	6,17%

Fonte: Banco federativo – BNDES

### Gastos Sociais da União

Oliveira (1998) realiza uma análise do comportamento dos gastos sociais desde 1980 até 1996. O autor caracteriza a “descentralização forçada” em que aumentaram os recursos e os encargos dos municípios, porém sem compensar a redução desses gastos no nível federal. Isso ocorreria, particularmente entre 1990 e 1993. Entre 1994 e 1995, por outro lado, ocorreria um aumento nos gastos sociais como proporção do PIB, combinado com um novo padrão de gasto caracterizado pela especialização das esferas de governo. Assim, educação, saúde, saneamento e habitação seriam programas que teriam seus gastos reduzidos no nível federal e se elevado nas esferas estaduais e municipais. O contrário ocorreria com Organização Agrária, Trabalho, Previdência e Ciência e Tecnologia.

A partir da Constituição federal de 1988, resultado dos processos de democratização do país, que tinha como um de seus elementos fundamentais a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e o fortalecimento dos municípios como entes da federação, instituiu-se um novo arranjo das relações federativas, com a redistribuição das competências tributárias e a ampliação das transferências constitucionais, ao mesmo tempo em que se deu a universalização dos direitos sociais. Segundo o autor,

*“os resultados desse processo de redistribuição das receitas entre os entes federativos, (que se traduziriam, inicialmente, em perdas significativas para a União), somados ao aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado – que tornava a eclosão de uma hiperinflação e exigia a realização de ajuste fiscal para viabilizar a adoção de programa de estabilização da economia – reforçam e redirecionam esse processo de descentralização dos encargos entre as esferas governamentais, insuficientemente delineado com a constituição de 1988” (Oliveira, 1998: 7).*

Ou seja, essa definição de competências e atribuições “insuficientemente delineadas”, aliadas à perda de receitas por parte da União, em decorrência das mudanças nas regras das transferências constitucionais e da crise fiscal e financeira do estado e a conseqüente necessidade de ajuste fiscal é que levaria à descentralização forçada com a redução das transferências e corte nos gastos sociais por parte do governo federal. A manutenção dos gastos sociais dependeria, portanto, de maior participação de estados e, principalmente, municípios fortalecidos na sua capacidade de geração de receitas próprias.

Quadro IV - Evolução do Gasto Social Federal  
(Índice: 1989 = 100)

Área	1989	1990	1991	1992	1993
Saúde	100,0	71,2	59,2	52,2	68,6
Educação	100,0	79,1	57,0	49,2	73,1
Trabalho	100,0	233,7	160,5	150,1	103,7
Assistência Social	100,0	55,7	106,8	158,4	209,8
Previdência Social	100,0	86,9	77,8	84,1	119,0
Alimentação	100,0	95,4	50,3	15,3	50,7
Saneamento	100,0	78,4	93,1	67,3	67,8
Habitação e Urbanismo	100,0	86,9	148,6	132,2	88,8

Fonte: Dados sistematizados por Oliveira, F. A. IPEA/DIPOS.

Nesse primeiro momento, condicionado por crise econômica, desemprego e inflação descontrolada, a forma concreta como se daria a descentralização das políticas sociais seria determinada por medidas de ajuste, com redução de despesas, visando a compensação das perdas de receita ocorridas em função da transferência de recursos às esferas sub nacionais de governo, exigindo maior nível de gastos por parte dessas esferas, ainda que sem uma definição clara de competências o que se, por um lado garantia maior autonomia a estados e municípios, representava, por outro, uma forma desordenada de atribuições.

A conquista da estabilização econômica a partir de 1994 representa a principal mudança na economia brasileira nos anos 90. O fim do processo inflacionário favoreceu de imediato os setores sociais que tinham seus rendimentos corroídos pela constante alteração dos preços. Do ponto de vista do setor público, eliminou a nuvem que encobria e distorcia o comportamento de receitas e despesas, trazendo uma maior capacidade de previsão e programação dos gastos. Ao mesmo tempo clarificou as reais condições das receitas públicas, demonstrando a urgente e indispensável necessidade de ajuste nas contas em todas as esferas. Por isso um dos resultados imediatos do programa de estabilização seria a dificuldade de manutenção dos gastos, particularmente no nível central, e a necessidade de maior eficiência e eficácia do gasto social.

Quadro V – Gasto Social Federal por Área de Atuação (em porcentagem)

Área de Atuação	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Educação e Cultura	9,44%	11,11%	8,75%	7,80%	6,80%	6,69%
Saúde	15,69%	16,39%	17,63%	14,80%	16,23%	13,54%
Alimentação e Nutrição	0,60%	0,94%	0,56%	0,96%	0,78%	0,94%
Previdência Social	46,90%	42,88%	44,22%	46,26%	45,93%	48,26%
Assistência Social	3,29%	1,35%	1,29%	1,32%	2,02%	2,08%
Emprego Defesa do Trabalhador	3,23%	2,89%	3,73%	4,15%	3,90%	4,68%
Organização Agrária	0,56%	0,71%	1,39%	1,25%	1,43%	1,50%
Ciência e Tecnologia	0,37%	0,45%	0,39%	0,35%	0,38%	0,24%
Habitação e Urbanismo	1,18%	0,86%	0,34%	0,80%	0,87%	0,86%
Treinamento Recursos Humanos	0,06%	0,04%	0,04%	0,02%	0,01%	0,01%
Benefícios a Servidores	17,72%	21,91%	21,47%	21,56%	20,89%	20,57%

Total do Gasto Social	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
-----------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

(1) Não inclui merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecadação do salário educação; (3) Exclui os programas financiados com recursos do FGTS; (3) Total do levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela DISOC/IPEA.

Fonte: Dados consolidados e atualizados por Ribeiro, José Francisco e Fernandes, Maria Alice, a partir de IPEA/DISOC, com base nos dados mensais dos sistemas SIAFI/SIDOR. In “Acompanhamento e Dimensionamento do Gasto Social Federal: Considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90”.

Tais dados confirmam a especialização de determinados gastos no nível federal de governo e nos níveis sub nacionais. Previdência afirma-se como principal gasto social do governo central ao longo dos anos noventa, da mesma forma que Organização Agrária se confirma como política pública de caráter nacional. São gastos que se dão a partir de programas definidos e implantados a partir dos respectivos ministérios. Educação e Saúde constituem-se em programas característicos dos níveis sub nacionais, sendo os gastos nacionais nessas áreas caracterizados como transferências vinculadas ou negociadas através de convênios.

As transferências aos governos sub nacionais passaram a ser priorizadas para programas sociais específicos, educação, saúde e assistência social, através de convênios ou vinculações (SUS, FUNDEF). Dessa análise, importa reter a idéia de que o processo de descentralização, responde às necessidades impostas pela necessidade de ajuste do setor público e pelas transformações econômicas, mas tal processo responderia também a um processo social e político interno, de luta pela democracia e pelo reconhecimento dos direitos sociais, onde os poderes públicos locais passaram a ser vistos como mais capazes de realizar dada a proximidade com a demanda e maior possibilidade de participação da sociedade civil.

O processo desordenado de distribuição de competências seria posteriormente, e fundamentalmente, após o Plano Real, substituído por mecanismos de transferência de responsabilidades do gasto público, com melhor ordenamento e especialização dos entes da federação, teoricamente combinadas com preocupações de eficiência e equidade. A descentralização representaria um dos elementos estruturantes das mudanças no setor público e de sua estrutura de gastos. Essa nova configuração do gasto federal e as novas regulamentações dos mecanismos de transferência delimitaram as condições de autonomia e gestão orçamentária dos municípios, já que definiram suas competências e responsabilidades, com redistribuição dos recursos disponíveis e condições tanto de execução como de financiamento das políticas sociais.

### **Saúde - Aspectos institucionais**

O Sistema Único de Saúde – SUS foi instituído e teve seus princípios estabelecidos na Constituição de 1988 e nas Leis 8.080/90 e 8.142/90. A normatização e as regras institucionais de funcionamento são definidas através das Normas de Operação Básicas – NOBs, em que se estabelecem as funções em cada esfera de governo, os sistemas de gestão e as condições de repasse de recursos.

A NOB 01/91 estabeleceu os municípios como prestadores, equiparando prestadores públicos e privados. Por isso, as transferências do SUS para os municípios eram classificadas como receitas de serviços, pois remuneravam os atendimentos e procedimentos médicos realizados no âmbito local. A gestão, portanto, entendida como a responsabilidade de coordenação, articulação, planejamento, acompanhamento e controle, se dava no nível central de governo.

A NOB 01/93 inicia o processo de municipalização da gestão, habilitando os municípios como gestores nas condições criadas – incipiente, parcial ou semiplena. Ao mesmo tempo, essa norma cria, para os municípios em gestão semiplena, mecanismos de transferência regular e automática e constitui comissões intergestoras bipartites – de âmbito

estadual e tripartites – de âmbito municipal como espaços de negociação e integração entre os gestores municipal, estadual e federal.

A NOB 01/96 consolida o município como gestor da atenção à saúde, redefinindo as responsabilidades dos estados, Distrito federal e da União. O Ministério da Saúde, definido como o Gestor nacional do SUS, coordena a descentralização das responsabilidades. Caracterizando a responsabilidade sanitária de cada gestor e reorganizando o modelo assistencial, passa aos municípios a responsabilidade pela gestão e execução direta da atenção básica de saúde. Além disso, estabelece mecanismos visando aumentar a participação da transferência regular e automática – fundo a fundo – e reduzir a transferência por remuneração por serviços produzidos.

As Secretarias Municipais de Saúde passam a ser as gestoras do sistema municipal, responsabilizando-se pela saúde de seus habitantes, estando a elas subordinados os prestadores localizados no município. O Ministério da Saúde ou o Estado são co-responsáveis, exercendo tal tarefa quando o município não estiver habilitado para tal. Os municípios, para habilitar-se devem comprovar o funcionamento do Fundo e do Conselho Municipal de Saúde, apresentar o Plano Diretor de Saúde, dentre outros requisitos.

Em resumo a NOB 01/96 estabelece os mecanismos institucionais e procedimentos de transferências, colocando o ente local como o principal gestor da política de saúde. O Município passa a assumir a competência e responsabilidade de coordenação e controle de todo o sistema em seu território. Além disso, cria diversas formas de repasse de recursos para a gestão da saúde como o Piso Ambulatorial Básico – PAB, como uma transferência direta e automática, baseada em um valor nacional per capita; recursos de incentivo financeiro para os programas de saúde da família e de agentes comunitários de saúde.

Assim são criadas no nível municipal, duas condições de gestão: A gestão de atenção básica e a gestão plena do sistema municipal. Na primeira condição, o Município é responsável pela gestão e execução da Assistência Ambulatorial básica, das ações de vigilância sanitária e de controle de doenças. A Secretaria Municipal de Saúde se subordinam todas as unidades básicas de saúde, que autoriza os procedimentos ambulatoriais especializados. Para tanto os Municípios receberão recursos do PAB, dos incentivos ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários da Saúde, além de repasses vinculados ao Plano Básico de Vigilância Sanitária.

A Condição de Gestão Plena do Sistema Municipal coloca o ente local como o responsável por todas as ações e serviços de saúde, subordinando todas as unidades e serviços de gerência pública ou privada, inclusive procedimentos de alto custo/complexidade, além da responsabilidade por todos os pagamentos para os prestadores e procedimentos. Nessa condição, receberá, fundo a fundo, o teto financeiro de assistência, recursos do Plano Básico de Vigilância Sanitária, e receberá também, por produção, no caso de alta e média complexidade em vigilância sanitária, além de recursos do Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária.

Além da NOBs que regulamentaram as condições de gestão local, outra mudança significativa foi a Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, que estabelece a vinculação de recursos tributários municipais, sejam próprios ou de transferências constitucionais, assegurando, como na educação, participação mínima de recursos orçamentários de estados e municípios complementares ao SUS. No caso dos Municípios, a aplicação mínima na saúde será de 15% das receitas de impostos, incluídas as transferências constitucionais, patamar a ser alcançado até 2004.

## **Educação – Aspectos institucionais**

O sistema educacional já contava com mecanismos constitucionais que determinavam um limite mínimo de gastos para as esferas de governo, mesmo antes da Constituição de 1988. A nova Constituição além de definir o Município com principal responsável pelo ensino infantil e fundamental elevou patamar mínimo de gastos para 25% das receitas decorrentes de impostos, incluídas as transferências constitucionais. Mas não havia de fato uma política de descentralização com um sistema consistente. As formas de gestão variavam de Estado para Estado, podendo se caracterizar pela transferência de atribuições, instalações e equipamentos, garantindo autonomia de gestão aos Municípios ou pela desconcentração com delegação de funções para unidades administrativas regionais ou locais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada no final de 1996 definia de forma mais clara as atribuições das diversas esferas governamentais, incluindo a definição do Governo Federal como responsável pela formulação da política, coordenação, fiscalização e repasses de recursos de forma a reduzir as desigualdades. A Emenda Constitucional 14/96, transformada na Lei 9424/96, de 24 de dezembro de 1996, vem consolidar a forma de descentralização da política educacional, criando um mecanismo de financiamento, baseado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Por essa lei, 15% das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios e Cota parte do ICMS, dentre outras) são repassados a um Fundo Estadual, que destinará recursos aos Municípios em função do número de matrículas no ensino fundamental, no montante de R\$ 315 por aluno matriculado para o ano de 1998. Dessa forma se incentiva os Municípios a investirem em redes próprias de ensino ou municipalizar as redes estaduais em seus territórios, na medida em que localidades com maior rede de ensino ou maior número de matrículas receberão maior volume de recursos. A União exercerá seu papel de redistribuir recursos quando Estados não alcançarem o valor mínimo.

Há autores que reforçam o aspecto do fortalecimento dos níveis de ensino abrangidos pela Lei, as possibilidades de aumento da eficiência do sistema em função dos incentivos aos poderes locais e os mecanismos de redistribuição. Outros aspectos são apontados como restritivos, como o fato de ele não resolver um problema estrutural significativo no país que é a grande parte da população de baixa renda que depende do trabalho de crianças em idade escolar, como forma de complementação de seus rendimentos e que sem um tratamento mais amplo quanto às questões de geração de renda e emprego não são atingidos por nenhum programa educacional (Abrucio e Couto, 1998).

## **Conclusões**

A sistematização das referências teóricas que iniciou o presente estudo apontou em primeiro lugar uma mudança na configuração dos gastos municipais, que em função do contexto social e econômico da década de noventa passou a responsabilizar-se por diferentes programas sociais até então inexistentes para os entes locais ou sob responsabilidade de outros níveis de governo. Esse aspecto é destacado por diversos autores como Abrucio e Couto (1998). Demonstrou ainda, que esse contexto, derivado das mudanças na sociedade desde os anos oitenta com o fortalecimento da sociedade civil e dos direitos sociais, combinado com as necessidades de reestruturação do setor público resultou num novo formato das condições de gestão das políticas sociais, que passa a ter no âmbito local seu principal espaço de atuação, podendo combinar eficiência, eficácia e controle social (Dowbor, 1998).

Pode se observar ainda, as mudanças nas regras e mecanismos institucionais da descentralização que tiveram diferentes formatos dependendo dos mecanismos de transferência de recursos e responsabilidades em cada política social e da configuração de seu

atendimento. As mudanças nas regras institucionais, iniciadas a partir de 1993, com a NOB 01-93 representaram o estabelecimento de mecanismos e critérios de transferências de recursos da união e transferência de competências e responsabilidades a estados e municípios. Na segunda metade da década, há um aperfeiçoamento das regras de descentralização, consubstanciado na NOB 01-96 e Emenda Complementar n.º 29/00 para a saúde; na medida provisória 1599-51, de 1998 que alterou as condições de repasse de recursos destinados à Assistência social, e, finalmente, na Emenda Complementar 14/96 e Lei 9424/96 que criou o FUNDEF. Tais regras explicitaram os mecanismos de transferência de responsabilidades e recursos aos municípios, e fundamentalmente, reforçaram a exigência de recursos próprios municipais alocados em cada política.

Confirma-se, assim, um ordenamento da descentralização das políticas sociais, suprimindo a necessidade de regulamentação e superando a situação herdada com a Constituição de 1988, demonstrando a preocupação do governo central com a transferência mais clara de responsabilidades aos municípios, tanto na execução como no financiamento.

Dessa forma, as condições de gestão municipal foram delimitadas pelo contexto social e econômico, pelas exigências de reestruturação do setor público e pela forma concreta como se deu a descentralização das políticas sociais, cujo ordenamento se desenvolveu ao longo da década. A descentralização não gerou novos recursos, mas mudou a lógica da gestão das políticas sociais, com um novo arcabouço de regras institucionais e com a definição mais precisa de responsabilidades, competências e distribuição de recursos entre as diferentes esferas.

### Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F.L. E COUTO, C.G. “A redefinição do papel do Estado no âmbito local”. In: *O novo Município – economia e política local*. Revista São Paulo em perspectiva, volume 10, n.º 3, p. 40-47. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

ABRUCIO, F. L. E COSTA, VALERIANO M.F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

AFONSO, RUY “Os Municípios brasileiros e os desafios da federação no Brasil”. In: *O novo Município – economia e política local*. Revista São Paulo em perspectiva, volume 10, n.º 3, p. 3-10. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

ALMEIDA, M. HERMINIA TAVARES. “Federalismo e Políticas Sociais”. Revista brasileira de Ciências Sociais 10 (28), p. 89-108, 1995.

ARRETCHÉ, MARTA. *Estado Federativo e Políticas Sociais – Determinantes da Descentralização*. São Paulo: Editora Revan, 2000.

DOWBOR, LADISLAU. “Governabilidade e Descentralização”. In: *O novo Município – economia e política local*. Revista São Paulo em perspectiva, volume 10, n.º 3, p. 21-31. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

----- *A Reprodução Social – Propostas para uma Gestão Descentralizada*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

DRAIBE, SONIA. “Uma nova institucionalidade das Políticas Sociais”, in: *Políticas Sociais e Programas Alternativos*. Revista São Paulo em perspectiva., volume 11, nº 4, p. 3-15. São Paulo: Fundação SEADE, 1997

FIORI, JOSÉ LUIZ. *Em Busca do Dissenso Perdido – Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

----- “O Federalismo diante do Desafio da Globalização”, in Afonso, R.B.A. e Silva, R.L.B. (orgs). *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*, p. 19-38. São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

FIORI, JOSÉ LUIZ E TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

FARIA, VILMAR EVANGELISTA. “Brasil: Compatibilidade entre a Estabilização e o Resgate da Dívida Social”, in *Pobreza e Política Social*. Cadernos Adenauer, n.o 1, pp. 33-48. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

GARCIA, RONALDO COUTINHO. *Descentralização: Um Processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n.o 364, 1995.

GUARDIA, EDUARDO R. *Orçamento Público e Política Fiscal: Aspectos Institucionais e Experiência Recente – 1985 – 1991*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas, 1993.

GIAMBIAGI, FÁBIO. *Necessidades de Financiamento do Setor Público: Bases para a Discussão Ajuste Fiscal no Brasil – 1991/96*. BNDES, Textos para Discussão n.o 53, 1997.

GOMES, GUSTAVO MAIA E MAC DOWELL, MARIA CRISTINA. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social*. Brasília: IPEA, Textos para Discussão n.o 706, 2000.

JACOBI, PEDRO. *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*. São Paulo: Editora FGV, 2000.

Junqueira, L.A. (1997). *Descentralização e Mudança nas Organizações Públicas de Saúde*. São Paulo: Cadernos FUNDAP, 1997.

----- (1997). “A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal na Saúde”, in *Ciências Sociais e Saúde*. Canesqui, A. M. (org). São Paulo: Hucitec.

KLIKSBERG, BERNARDO. *O Desafio da exclusão – Para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo: Editora FUNDAP, 1997.

KUGELMAS, EDUARDO. “A Evolução recente do federalismo Federativo no Brasil”, in Hofmeister, W e Brasiliense Carneiro, José M. (eds.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil* p. 29-49. São Paulo: Fundação Adenauer, 2001.

MEDEIROS, MARCELO. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais nos Anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n.o 852, 2001.

MELO, MARCUS ANDRÉ. “Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal – efeitos perversos da descentralização?”. In: *O novo Município – economia e política local*. Revista São Paulo em perspectiva, volume 10, n.o 3, p. 11-20. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

OLIVEIRA, FABRICIO A. *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil – 1980 / 1996*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 649, 1998.

PEREIRA, LUIZ CARLOS BRESSER. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Caderno 1, MARE – Ministério da Administração e Reforma o Estado, [www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br), Brasília – DF, 1997.

PEREIRA, L.C.BRESSER E SPINK, PETER - Orgs. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. São Paulo: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

PEREIRA, RODRIGO MENDES. *Ajustamento Cíclico dos Gastos Públicos Federais Brasileiros*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n.o 632, 1999.

POCHMANN, MARCIO. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

----- *A Década dos Mitos: O Novo Modelo Econômico e a Crise do Trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

REZENDE, FERNANDO. “Federalismo Fiscal no Brasil”. *Revista de economia Política*, volume 15, número 3, pp. 15-17, julho/setembro, 1995.

RODRIGUEZ, VICENTE. “Descentralização da Educação: A Municipalização do Ensino Básico”, in Arretche, Marta e Rodriguez, Vicente (orgs.). *Descentralização e políticas Sociais no Estado de São Paulo*, p. 132-174. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

SOARES, JOSÉ ARLINDO E CACCIA-BAVA, SILVIO (orgs). *Os Desafios da Gestão Municipal*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

SOARES, MARCELO CARDOSO. *A Mensuração do Impacto Redistributivo do Gasto Social: Um Estudo para a Região Metropolitana de São Paulo*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n.o 643, 1999.

SOUZA, CELINA. “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da descentralização”. *Dados – Revista de Ciências Sociais* 14 (40), 1998.

----- *Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências*, Lua Nova 52, pp 5-28 São Paulo, 2001.

SOUZA, CELINA E CARVALHO, INAIÁ. *Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*, Lua Nova 48, pp. 187-212. São Paulo, 1999.