

FEDERALISMO NO BRASIL

DESCENTRALIZAÇÃO
DAS POLÍTICAS
SOCIAIS NO BRASIL

MARTA ARRETCHÉ
VICENTE RODRIGUEZ
ORGANIZADORES

 FAPESP

ipea

EDIÇÕES
fundap

A série *Federalismo no Brasil* é publicada desde 1995 pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

O objetivo principal da série é reunir e divulgar os estudos da linha de pesquisa sobre Federalismo que a Diretoria de Economia do Setor Público (Diesp), da Fundap, vem desenvolvendo desde 1993.

A consolidação progressiva dessa linha de pesquisa é uma conquista importante, decorrente do acúmulo dos conhecimentos gerados, das novas frentes de investigação abertas, do contato permanente com pesquisadores de outros Estados e de outros países, e da amplitude que os temas da Federação vêm alcançando no cenário nacional.

Nesse processo, geramos material rico e inédito, cuja publicação é fundamental para ampliar o debate nacional. Para isso temos contado com parceiros diversos, em especial – no que toca à divulgação de nossas pesquisas e à consolidação de nossa série de publicações – a Fapesp.

FEDERALISMO NO BRASIL

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL



**GOVERNO DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

**Governador do Estado
Mário Covas**

**Secretário do Governo e Gestão Estratégica
Antonio Angarita**

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

Diretor Executivo

Esdras Borges Costa

Diretor de Economia do Setor Público

Rui de Brito Álvares Affonso

Coordenadora da Área de Relações Intergovernamentais

Vera Lúcia Cabral Costa

Coordenador do Projeto

'Descentralização das Políticas Sociais no Brasil'

Vicente Rodriguez

Presidente da República

Fernando Henrique Cardoso

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Martus Tavares

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Presidente

Roberto Borges Martins

Diretor de Estudos e Políticas Regional e Urbana

Gustavo Maia Gomes

Diretor-adjunto de Estudos e Políticas Regional e Urbana

Ricardo Lima

Coordenadora-geral de Política Urbana

Diana Meirelles Motta

Coordenador do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento*

Luiz Antônio de Andrade Baltar

(*) O Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) é dirigido pelo Comitê de Direção do Projeto (CDP), integrado por representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), e executado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), do IPEA. O Projeto é parcialmente financiado pelo Banco Mundial, por meio do Contrato de Empréstimo BIRD 3442-BR, e tem o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, mediante o projeto PNUD BRA/92/028. Os estudos e as pesquisas sobre Política Urbana desenvolvidos pelo IPEA, no âmbito do Componente Institucional do PMSS, são de responsabilidade da Coordenação Geral de Política Urbana, da Diretoria de Estudos e Políticas Regional e Urbana.

FEDERALISMO NO BRASIL

**DESCENTRALIZAÇÃO
DAS POLÍTICAS
SOCIAIS NO BRASIL**

MARTA ARRETCHE
VICENTE RODRIGUEZ
ORGANIZADORES

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA
GERALDO BIASOTO JR.
MARTA ARRETCHE
VICENTE RODRIGUEZ

Esta publicação é uma co-edição



Coordenação Editorial e Revisão Técnica
Beatriz Lefèvre

Capa
Moema Cavalcanti

Edição de Texto
João Vaz

Revisão
Vera Carvalho Zangari Tavares

Editoração Eletrônica
Julla Yaeko Kurose

Produção Editorial
Newton Sodré

Gerência de Apoio Técnico
Cristina Penz

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Centro de Documentação da Fundap, SP, Brasil)

Descentralização das políticas sociais no Brasil / Marta Arretche , Vicente Rodrigues, organizadores ; Marta Arretche ... [et al.]. - São Paulo : Fundap : Fapesp ; Brasília : IPEA , 1999.

184p. – (Federalismo no Brasil)

ISBN 85-7285-080-5

1. Políticas públicas. 2. Políticas sociais. 3. Descentralização administrativa. 4. Federalismo. I. Arretche, Marta. II. Rodriguez, Vicente. III. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Fundap. IV. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. V. IPEA. VI. Série.

CDD - 350.0072
361.61
350.0073
321.02

Índices para catálogo sistemático

Descentralização Administrativa 350.0073
Federalismo 321.02
Políticas públicas 350.0072
Políticas sociais 361.61

Edições Fundap
Rua Cristiano Viana, 428
05411-902, São Paulo, SP
e-mail - fundap@fundap.sp.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação, 7

Nota dos Organizadores, 9

Sobre os Autores, 18

Descentralização das Políticas Sociais no Brasil, 19

Fabício Augusto de Oliveira e Geraldo Biasoto Jr.

**Política Habitacional e Descentralização no Brasil:
a desarticulação de um modelo, 61**

Marta Arretche e Vicente Rodriguez

**Descentralização da Educação no Brasil: uma política
em processo, 89**

Marta Arretche e Vicente Rodriguez

Descentralizar e Universalizar a Atenção à Saúde, 126

Marta Arretche e Vicente Rodriguez

**Impasses da Descentralização e da Privatização dos
Serviços de Saneamento Básico, 159**

Marta Arretche e Vicente Rodriguez

APRESENTAÇÃO

Este livro originou-se da pesquisa 'Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil', realizada sob a coordenação institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a coordenação técnica da Diesp/Fundap no período 1996-97.

O objetivo da pesquisa foi identificar e analisar as transformações em curso no sistema de proteção social brasileiro, especialmente no que se refere à distribuição de competências entre as esferas federal, estadual e municipal de governo. Foram investigadas cinco políticas sociais – educação, assistência social, saneamento básico, saúde e habitação –, em seis estados da Federação: Bahia, Ceará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Os estudos foram desenvolvidos por institutos de pesquisa de cada estado, com base em uma metodologia única, elaborada pela Diesp/Fundap. Isso garantiu relativa uniformização e possibilitou a comparação dos dados.

Os ensaios deste volume apresentam os resultados mais relevantes sobre cada política setorial e sua implementação nos estados da amostra. Foram elaborados com base nas pesquisas realizadas pelas seguintes instituições: Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), de Pernambuco, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), Fundação de Economia e Estatística (FEE), do Rio Grande do Sul, e Fundap/Diesp, que se encarregou da elaboração das pesquisas setoriais em São Paulo, cujos resultados estão no livro *Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo*, publicado pelas Edições Fundap, Ipea e Fapesp, em 1998.

Os organizadores desta publicação, Marta Arretche e Vicente Rodriguez, foram também os responsáveis pela coordenação técnica da pesquisa em âmbito nacional e encarregaram-se de sintetizar os resultados finais. A eles, devemos a qualidade desse empreendimento.

À equipe editorial, dedico uma menção especial, pelo cuidado com que conduziu os trabalhos. Em particular, a Beatriz Lefèvre, coordenadora editorial e responsável pela revisão técnica dos relatórios da pesquisa, e a João Vaz, que se dedicou à edição dos textos.

Este lançamento das Edições Fundap contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Aproveitamos a

oportunidade para reiterar nosso agradecimento ao apoio que temos recebido dessa instituição para a divulgação dos resultados de nossas pesquisas e o fortalecimento de nossa produção editorial.

Rui de Britto Álvares Affonso
Diretor de Economia do Setor Público, da Fundap

NOTA DOS ORGANIZADORES

Nos anos 60, consolidou-se um formato centralizado de gestão no sistema brasileiro de proteção social. Estavam concentradas na União as principais fontes de financiamento das políticas sociais e as atribuições de formulação e reformulação dos programas sociais – o que incluía a definição de seus modos de execução, de seus critérios de elegibilidade e de seus mecanismos operacionais. Aos estados e municípios cabiam as tarefas de execução e implementação das políticas sociais.

Embora essa divisão de atribuições tenha sido distinta em cada setor das políticas sociais, não há dúvida de que ela foi uma das características centrais do sistema então vigente.

Esse sistema, contudo, passou a ser questionado a partir dos anos 80, quando as políticas sociais no Brasil – à exceção da previdência social – começaram a receber influências pró-descentralização. A crise fiscal do Estado brasileiro, em particular do governo federal, a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, a fragilidade política dos primeiros governos civis (eleitos democraticamente), inclusive das equipes encarregadas de formular e implementar as políticas sociais, a emergência e o fortalecimento de governadores e prefeitos no cenário político nacional, bem como dos movimentos sociais organizados, e o desgaste das burocracias federais, associado à disseminação do ideário da descentralização, levaram à progressiva ‘fragilização’ do governo federal e abalaram fortemente sua atuação no financiamento, na formulação e, em alguns casos, na execução das políticas sociais.

Tal quadro muda à medida que se avança pelos anos 90: os governos estaduais passaram a defrontar-se com crescentes dificuldades de natureza fiscal (sobretudo em relação à administração de suas dívidas), paralelamente à recomposição da capacidade de iniciativa do governo federal – em especial no que diz respeito às principais políticas da área social –, o qual busca implantar um novo modelo descentralizado de gestão.

Mas a fragilidade do governo federal também dizia respeito à sua capacidade para coordenar o processo de reformas. Nesse sentido, avaliava-se que para o conjunto das políticas sociais – inclusive para a área da saúde, para a qual se tomaram decisões efetivas de reforma – a natureza da descentralização então em curso (caótica e desordenada) era, em parte, causada pela omissão da União na coordenação do processo.

Contudo, para além da noção de que o antigo modelo centralizado vem sendo progressivamente desarticulado, pouco se sabe sobre as conseqüências desse – longo, tortuoso e acidentado – processo de reformas. Não há dúvidas de que, com a Constituição de 1988, foram adotadas medidas efetivas rumo à descentralização fiscal. Mas, no que diz respeito a uma nova distribuição de competências na prestação de serviços sociais, poucas decisões foram tomadas até meados dos anos 90. A política de saúde é uma exceção a esse quadro de indefinição, característico do final dos anos 80 e início dos anos 90. Dado o sucesso da coalizão pró-reformas na formulação e na aprovação de parte significativa de suas propostas, medidas efetivas para a implantação de um sistema de saúde hierarquizado já haviam sido tomadas anteriormente à aprovação da Constituição de 1988.

É praticamente consensual a idéia de que, até então, tomaram-se medidas para distribuir recursos, mas não para redefinir e redistribuir atribuições de gestão.

Pouco se sabe sobre a efetividade do processo de descentralização em curso, já que os estudos até então realizados o foram com base em dados agregados e relativos apenas aos aspectos do gasto. No campo específico do financiamento das políticas sociais, análises com base em dados agregados para o conjunto de estados e municípios permitiam concluir que, do ponto de vista do gasto efetivo, teria ocorrido, ao longo da década dos 80, significativo aumento do gasto social por parte dessas unidades da Federação.

No entanto, esses estudos podem conduzir, em um país tão heterogêneo como o Brasil, a equívocos quanto à real avaliação do desempenho das esferas subnacionais de governo, uma vez que os dados agregados escondem significativas desigualdades regionais. Tais estudos apenas indicam importante tendência do gasto social, mas não podem ser tomados como uma avaliação, de fato, do processo de descentralização em curso no país.

Além disso, a utilização exclusiva da variável 'gasto' é insuficiente para avaliar se houve um efetivo processo de transferência de atribuições de gestão de governo. Ou seja, não se considera correto inferir que os governos subnacionais assumem responsabilidades de gestão apenas com base nos gastos que realizam.

Esta pesquisa, fruto do desagrado para com tais informações, visa justamente avaliar a real redefinição de competências de gestão que vem ocorrendo e de que maneira isso vem acontecendo. Para tanto, busca responder aos seguintes questionamentos. Em que medida estados e municípios vêm efetivamente assumindo a gestão de programas sociais? A descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 alterou, de fato, o padrão de distribuição de competências na área social entre as três esferas de governo? Qual o grau de dependência de estados e municípios em relação ao governo federal? Qual o grau de independência de tomada de decisão e de autonomia fiscal dos estados no que diz respeito à gestão de programas sociais? E, por fim, qual o impacto das desigualdades regionais nesse processo?

Para responder a essas questões, julgou-se necessário realizar uma pesquisa de campo em vários estados. Assim, foram selecionados estados de três regiões do país:

dois da região Sul (Paraná e Rio Grande do Sul), um da região Sudeste (São Paulo) e três da região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará). Com esse universo, a pesquisa de campo permitiu-nos responder a várias das questões relacionadas à heterogeneidade dos estados brasileiros.

A fim de superar as limitações de uma análise centrada exclusivamente na variável 'gasto', acrescentamos ao escopo da investigação as variáveis 'cobertura' e 'capacitação institucional'. Para a análise da variável 'gasto', adotamos uma metodologia de investigação dos balanços estaduais, que nos permitiu quantificar os montantes de recursos destinados a cada área social. Como se sabe, a forma de apresentação dos balanços agrega no item 'função' tipos de despesa que são muito diferentes, para os propósitos de nossa investigação. Assim, foram desagregados das 'funções' os montantes efetivamente desembolsados em cada 'programa', de modo que pudéssemos quantificar o gasto efetivo nos diversos setores sociais – saúde, habitação, saneamento, educação e assistência social. Por exemplo, da função 'saúde e saneamento', desagregamos as despesas realizadas nos programas de saúde e nos de saneamento, a fim de desagregar o gasto estadual em saúde e o gasto estadual em saneamento no período em exame. O mesmo procedimento foi adotado para obter o gasto estadual em habitação, assistência social e educação.

O exame dos balanços permitiu, também, avaliar a participação do governo federal e dos governos estaduais na estrutura de receitas de cada unidade federativa. Esse procedimento possibilitou-nos, como poderá ser visto ao longo dos textos apresentados neste volume, avaliar o grau de dependência em relação à União de cada um dos estados no que respeita ao financiamento das políticas sociais.

Mas, como visto, nossa análise do processo de descentralização visava ir além da variável 'gasto'. Assim, acrescentamos ao escopo de investigação indicadores de cobertura da prestação dos serviços e indicadores relativos à criação de instituições que sinalizem a capacitação administrativa de um dado nível de governo para gerir de forma permanente uma dada política pública, isto é, para cada estado e para cada política social, foram levantados e examinados dados que nos permitissem avaliar a população-alvo e os beneficiários dos programas implementados, bem como sua expansão ao longo do tempo, dando especial ênfase às funções desempenhadas pelos três níveis de governo na implementação das políticas. Assim, o indicador 'distribuição da matrícula por dependência administrativa' foi, dentre outros, um dado utilizado para o exame da distribuição de competências entre governos estaduais e municipais na política educacional. Para a política de saúde, por sua vez, a distribuição de competências foi examinada com base em indicadores relativos à quantidade de serviços hospitalares e ambulatoriais efetivamente prestados pelas diferentes esferas de governo. Os dados utilizados e suas fontes, para cada política, podem ser localizados nos artigos setoriais.

Ao mesmo tempo, investigamos a criação e a consolidação de agências ou instituições que nos indicassem se o governo do estado tinha criado capacidade institucional para permanecer na condição de gestor da política social em questão. No caso da política habitacional, por exemplo, além do gasto por fontes e da quantidade

de 'unidades habitacionais', buscamos examinar a existência ou não de órgãos que mostrassem que o governo estadual estava criando condições para a oferta permanente de 'soluções' locais para o problema habitacional. Do mesmo modo, na área de saneamento, o sucesso na criação de empresas municipais de saneamento básico foi utilizado como indicador para a análise do processo de transferência de atribuições aos municípios.

Lamentavelmente, os custos envolvidos em uma pesquisa de tal envergadura (uma pesquisa de campo que levantou dados primários – fontes de receita e destino do gasto social, cobertura e capacitação institucional), realizada em seis estados e para cinco políticas sociais, impediram-nos de operar com uma amostra mais representativa, que incluísse estados das regiões Centro-Oeste e Norte. No entanto, as informações e os dados obtidos na amostra definida permitiram-nos aumentar de modo muito significativo o conhecimento existente sobre o tema. Fizemos um grande esforço para incluir em nossa amostra unidades federativas que expressassem a heterogeneidade dos estados brasileiros. Ainda que essa amostra não seja perfeitamente representativa – três estados da região Nordeste, um da região Sudeste (São Paulo) e dois da região Sul – ela possibilitou, como será possível ver ao longo dos artigos, examinar com grande profundidade o real impacto das desigualdades regionais no processo de descentralização.

O período de análise estende-se de 1988 a 1995, anos iniciais da transição por que passa o sistema de proteção social brasileiro, marcada, dentre outras características, como visto, por forte tendência de descentralização. Por um lado, pode-se afirmar que o ano de 1988, em virtude da promulgação de nova Constituição federal, foi o marco inicial dessa transição, não apenas pelas determinações de natureza fiscal, mas por todos os princípios de descentralização que ali se encontram. O ano de 1995, por outro lado, marca a recuperação da capacidade de iniciativa política do governo federal na formulação das diretrizes de reforma na área social. Nossa pesquisa refere-se, portanto, a uma fase muito específica do processo de descentralização no Brasil: ao período em que não havia uma estratégia do governo federal de descentralizar as políticas sociais.

Ademais, esse período (1988-95) coincide com duas gestões de governos estaduais, o que nos permitiu avaliar a importância das estratégias adotadas pelos distintos governos estaduais para a extensão do processo de descentralização nos estados, na ausência de uma estratégia federal.

A pesquisa permitiu, ainda, que se investigasse a trajetória de cinco políticas sociais, além da situação fiscal, em seis estados diferentes (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará). Nos artigos aqui reunidos, apresentamos as principais informações e sintetizamos as conclusões, sempre com uma abordagem setorial. São ao todo cinco artigos, específicos para cada questão (fiscal, habitação, educação, saúde e saneamento básico). No que concerne à política de assistência social, achamos conveniente não publicar nossas conclusões, pois julgamos insuficientes as informações obtidas e, assim, não pudemos chegar a interpretações mais consistentes. A dispersão de sua população-alvo e a 'pulverização' e a

variedade de seus programas e agências existentes nos estados dificultaram bastante a realização de uma análise satisfatória.

No primeiro artigo, Fabrício Augusto de Oliveira e Geraldo Biasoto Jr. partem das modificações promovidas pela Constituição federal de 1988 – que, em síntese, redistribuiu receitas em prol de estados e municípios, mas não promoveu um projeto articulado e consensual de redistribuição dos encargos entre as esferas governamentais – e fazem um balanço da descentralização fiscal no Brasil.

Nos demais artigos, Marta Arretche e Vicente Rodriguez analisam cada um dos setores sociais.

A trajetória das políticas de habitação e saneamento básico foi semelhante, quer quanto ao período de expansão da oferta de serviços inaugurado com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), quer no que diz respeito aos impasses derivados da reformulação das agências federais encarregadas da gestão dessas políticas e da crise financeira do FGTS. Na realidade, a ‘massificação’ da oferta de serviços de água e esgoto no território nacional, assim como a expansão da produção de unidades habitacionais estavam diretamente associadas à capacidade de financiamento e indução da produção local de serviços do BNH.

No entanto, a partir de meados dos anos 80, os instrumentos federais para a gestão dessas políticas de desenvolvimento urbano alteraram-se inteiramente. De um lado, a capacidade de financiamento do FGTS reduziu-se significativamente. De outro lado, a extinção do BNH, a ‘errática’ inserção institucional do comando federal dessas políticas (nos governos Sarney, Collor e Itamar Franco) e a decisão de instalar a autoridade para o planejamento de tais políticas em secretarias ministeriais (a partir do governo Collor) modificaram completamente o modo pelo qual estados e municípios passaram a poder contar com recursos federais para financiar seus programas de habitação e saneamento.

No que diz respeito à política habitacional, o impacto para os governos estaduais da redução de recursos do FGTS esteve longe de ser homogêneo. Na verdade, nos governos Sarney e Collor, esses recursos foram abusiva e largamente utilizados para angariar apoio político às medidas de interesse do Executivo federal, uma vez que se manteve a centralização de sua alocação. Assim, no período 1987-94, a possibilidade de governos estaduais manterem um fluxo relativamente constante de oferta de serviços habitacionais – unidades residenciais ou modalidades não-convencionais de bens – esteve diretamente relacionada a duas trajetórias básicas: o sucesso da tradicional estratégia de financiar os programas locais com recursos federais (casos de Bahia e, em menor medida, Pernambuco); ou criar condições locais para a gestão de programas habitacionais de modo autônomo, com recursos próprios (casos de São Paulo e Ceará). No outro extremo, a incapacidade de obter recursos federais ou gerar instrumentos autônomos de gestão de política implicou sua paralisia, vale dizer, a impossibilidade de manter uma dada oferta de serviços (caso do Rio Grande do Sul).

Essa trajetória significa que, até 1995, o governo federal manteve centraliza-

das as funções de alocação de recursos do FGTS, e as possibilidades de descentralização estiveram diretamente subordinadas a decisões – e capacidade de implementação de tais decisões – por parte dos Executivos locais. Em 1995, o Ministério de Planejamento e Orçamento implementou uma política ativa de descentralização da autoridade para alocação daqueles recursos, o que modificaria inteiramente as regras do jogo, mas não foi possível avaliar as conseqüências disso no âmbito desta pesquisa.

No que se refere à política de saneamento básico, o impacto das alterações no plano federal foi bem mais expressivo. Na verdade, nessa política setorial, o BNH havia viabilizado a instalação de grandes empresas estaduais de saneamento. A agenda de reformas definida a partir de meados dos anos 80 propunha a municipalização dos serviços e/ou sua privatização. Até 1995, não houve nenhuma política explícita do governo federal nessas direções e, desse modo, também para essa área, a trajetória das políticas esteve subordinada a decisões e possibilidades dos Executivos estaduais.

Embora tenham ocorrido tentativas 'esparsas' de municipalização nos seis estados analisados, na realidade, nesse período apenas dois municípios no Estado de São Paulo retomaram da concessionária estadual a operação dos serviços. Na verdade, as empresas estaduais atuaram ativamente para preservar seus mercados. E na ausência de qualquer política federal que, a exemplo do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), tivesse criado condições para a efetiva alteração do formato institucional existente, o resultado foi a manutenção do *status quo*, isto é, para a esmagadora maioria dos municípios brasileiros, assumir a gestão local dos serviços de saneamento implicaria elevados custos jurídicos e financeiros. Nessas condições, a possibilidade de municipalização em larga escala torna-se uma hipótese remota.

Existem, no entanto, indícios de que são maiores as perspectivas de privatização. No Estado de São Paulo, há várias iniciativas nessa direção, algumas delas em estágio avançado. E não está descartada a hipótese de que, diante de sua apertada situação fiscal, alguns estados brasileiros também venham a privatizar suas próprias companhias, com vistas à obtenção de recursos.

Na saúde, a centralização das funções de financiamento e gestão dos serviços pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e pelo Ministério da Saúde começou a ser fortemente questionada já no final da década dos 80. O acúmulo de irracionalidade e ineficiência e a incapacidade de atender a crescentes demandas dão espaço para ampla discussão sobre os destinos do sistema público de saúde. Com a crise econômica e fiscal que atinge e debilita o governo federal, associada às demandas por universalização e hierarquização dos serviços, lideradas pelo movimento sanitarista, surgem iniciativas de descentralização – Ações Integradas de Saúde (AIS) e Serviço Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds) – já no início da década dos 80, portanto, anteriormente à Constituição de 1988. A partir de então, o movimento de reforma na área da saúde assume dupla dimensão: tratava-se, simultaneamente, de universalizar o acesso e hierarquizar suas formas de prestação de serviços.

A universalização teve como resultado uma 'explosão' dos indicadores de

atendimento, expressão, evidentemente, de profunda alteração no escopo de direitos legais garantidos pela Constituição de 1988. Mas, o que nossa análise revela é que a universalização ocorreu com base em uma progressiva expansão dos serviços prestados pelo setor público e, particularmente, dos serviços municipais. No entanto, é muito significativa a desigualdade no montante, nas formas e nas fontes do gasto entre os estados, assim como é muito desigual o sucesso da proposta de hierarquização dos serviços.

Em primeiro lugar, o aumento da participação dos governos estaduais no financiamento do processo de universalização do sistema nacional de atenção à saúde, embora expressiva, não é uma tendência generalizada para todos os estados brasileiros. Além disso, para os casos em que houve, de fato, expansão do gasto, ela não está diretamente relacionada à trajetória das receitas fiscais, nem ao desempenho econômico no período em exame. Apesar de a base econômica do estado ter impacto nos índices de gasto *per capita*, essas variáveis não estão diretamente relacionadas. Em segundo lugar, as desigualdades regionais, por sua vez, não são as causas do pequeno volume do gasto com a saúde: embora apresentem maiores taxas de dependência das transferências federais, os estados do Nordeste possuem expressivas diferenças entre si quanto ao grau de dependência para a execução de programas de saúde. Ademais, a variável 'desigualdades regionais' não explica o esforço do gasto estadual no setor, quando medido pela relação gasto/PIB.

Do ponto de vista da expansão da cobertura, a espantosa incorporação de grandes parcelas anteriormente excluídas do acesso a esses serviços tem sido realizada pelo setor público, com a expressiva participação dos municípios. Mas ainda que esse processo seja desigual entre os estados da amostra, as desigualdades econômicas regionais não são uma variável decisiva para apreender a natureza de tais diferenças.

Na verdade, quando tomamos as taxas de municipalização alcançadas pelos estados do Paraná e do Ceará, em contraposição às obtidas pelos demais estados, verificamos que as políticas adotadas pelos sucessivos governos estaduais são uma variável explicativa importante para a compreensão da heterogeneidade do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil.

No setor educacional, assim como nos de habitação e saneamento, não havia até 1995 nenhum programa federal que incentivasse a descentralização da oferta de serviços. Apenas a partir de 1996, a intervenção da União resultou na Emenda constitucional nº 14 e na Lei nº 9.424/96, que cria o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cujo objetivo central é incentivar a municipalização das matrículas no ensino fundamental e elevar os padrões salariais do magistério público. Porém, no caso da descentralização da educação fundamental, não se trata de reformar um sistema previamente centralizado no governo federal. Nesse caso, tal reforma envolve basicamente a distribuição do gasto e das matrículas entre governos estaduais e municipais.

A meta das reformas no ensino fundamental visa à distribuição mais racional das matrículas, a fim de constituir sistemas hierarquizados de ensino. Essa concep-

ção está presente na própria distribuição preferencial de competências previstas na Constituição de 1988. Além disso, a Carta constitucional prevê a vinculação de receita ao gasto de todos os níveis de governo para o ensino, de modo a garantir patamares mínimos de investimento na formação das novas gerações.

Contudo, constatamos que as determinações constitucionais não foram suficientes para garantir a elevação dos patamares de gasto nos estados selecionados: por qualquer indicador que se tome, esse gasto é declinante. No entanto, existem fortes evidências de que esse tipo de desembolso cresceu sistematicamente, ao longo do período analisado, nos municípios considerados em nossa amostra.

Mas, tal trajetória de gasto não teve comportamento semelhante na oferta das matrículas. Sem espaços institucionais de negociação e decisão para uma nova distribuição de competências, gerou-se um impasse nas relações entre estados e municípios, cujo resultado foi a expansão descoordenada da oferta de matrículas e, por conseqüência, a consolidação de sistemas estaduais de ensino não-hierarquizados, isto é, os governos estaduais reduziram seus gastos, mas expandiram a oferta de matrículas no ensino pré-escolar e fundamental – com conseqüente queda dos níveis de gasto/aluno –, e os municípios, por sua vez, elevaram seus volumes de gasto, abrindo novas vagas, em especial no ensino pré-escolar e no ensino médio, e, também, gastando recursos em atividades não diretamente educativas.

Assim, não se pode falar que ocorreu um processo de descentralização, ou de municipalização, ou ainda de modificação dos padrões existentes de oferta de serviços educacionais nos estados. Como dissemos, ocorreu apenas um processo de expansão descoordenada da oferta de matrículas.

Em apenas um estado houve efetivo processo de descentralização, que constituiu um sistema hierarquizado de ensino: o Paraná. Implantou-se nesse estado, no início dos anos 90, uma política deliberada de transferência da rede de ensino básico para os municípios, que, mediante um programa de financiamento à descentralização e de apoio técnico e administrativo, alterou significativamente o perfil de distribuição de matrículas existente em 1988.

Os trabalhos aqui apresentados resultaram de amplo esforço de pesquisa e envolveram um número muito grande de pessoas e instituições que acreditam na importância das investigações realizadas coletivamente. Mais do que uma expressão da reflexão isolada dos autores, os artigos deste livro são uma síntese de trabalho de pesquisa realizado através de uma rede de instituições públicas que compreendeu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e um conjunto de instituições estaduais.

Agradecemos ao IPEA a iniciativa de financiar um trabalho de tamanha dimensão, que envolveu intensa pesquisa em seis estados brasileiros. Sem o apoio logístico da Coordenação Geral de Política Urbana do IPEA, este trabalho não poderia ter sido realizado. A Ricardo Lima, coordenador geral do projeto, e sua equipe, particularmente a Cristina Mac Dowell e Manuel Júnior, expressamos aqui nosso reconhecimento.

Na Fundap, instituição pioneira nos estudos mais recentes sobre federalismo

no Brasil e órgão encarregado da coordenação técnica da pesquisa, obtivemos integral apoio à realização de um trabalho que exigiu grande esforço de integração e articulação entre diversas instituições. Nessa instituição, Rui de Britto Álvares Affonso deu-nos permanente apoio e incentivo, bem como sugestivas contribuições de investigação. Também a equipe de apoio à coordenação técnica foi decisiva para o sucesso do trabalho de investigação. Lígia Beira e Fernando Ortega deram importante apoio à elaboração da metodologia. Maristela Faria Silva Avi e Leandro Durand formaram uma retaguarda institucional crucial no trabalho de articulação entre as diversas equipes de pesquisa.

Esta publicação é resultado da ousadia e da coragem das fundações estaduais (e dos pesquisadores) em envolver-se num trabalho construído em rede: hoje, conhecemos muito mais sobre as políticas sociais desses estados do que se conhecia até então.

Agradecemos, também, a contribuição dada pelos coordenadores estaduais e, especialmente, a cada um dos participantes. No Rio Grande do Sul, a equipe da Fundação de Economia e Estatística (FEE) foi coordenada por Carlos Winckler. No Paraná, a equipe do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) foi coordenada por Nadia Raggio. Na Bahia, a equipe da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) foi coordenada por Ângela Franco, César Vaz e Inaiá de Carvalho. Em Pernambuco, na Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), a coordenação coube a Moacir dos Anjos Jr. Finalmente, no Ceará, a equipe da Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance) foi coordenada por Eloíza Bezerra. Sem o intenso esforço dessas pessoas, não teria sido possível realizar um trabalho de tal dimensão em tão curto período de tempo.

Por fim, foi de fundamental importância a competência de Beatriz Lefèvre e sua equipe, que realizaram um trabalho que pode ser avaliado pela qualidade editorial deste livro.

SOBRE OS AUTORES

Marta Arretche [marretch@correionet.com.br] é doutora em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professora de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Araraquara, e consultora em pesquisas do Núcleo de Estudos e Pesquisas (NEPP)/Unicamp e da Fundap.

Vicente Rodriguez [virodri@ibm.net] é técnico sênior da Fundap e professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas à Educação, na Faculdade de Educação da Unicamp. Licenciou-se e obteve o título de mestre pela Universidade de Paris VII e o de doutor em Ciências Sociais no IFCH/Unicamp.

Fabício Augusto de Oliveira [fabricioaugusto@hotmail.com] é doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp. Foi professor da PUC (MG), UFMG, Unicamp e professor visitante da Universidade Federal do Espírito Santo. Autor de vários livros e numerosos artigos sobre economia brasileira e política fiscal e tributária, defendeu tese de livre-docência em 1992, na Unicamp. Atualmente, presta consultoria na área de economia do setor público.

Geraldo Biasoto Junior [biasoto@eco.unicamp.br] é professor do Instituto de Economia da Unicamp, instituição pela qual obteve o título de doutor em economia. Autor de livros e artigos sobre economia brasileira, política fiscal e dívida externa, atualmente é consultor do Ministério da Saúde.

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Fabício Augusto de Oliveira
Geraldo Biasoto Jr.

Foi no capítulo referente ao sistema tributário nacional que a Constituição de 1988 recebeu os principais questionamentos, já que promoveu a descentralização de receitas em prol de estados e municípios, mas não estabeleceu a redistribuição das competências entre as esferas de governo.¹

Não foram poucos os especialistas da área que manifestaram grande preocupação com a possibilidade, posta pela nova 'fisionomia' do sistema tributário, de irrupção de uma crise de graves proporções e de abandono das políticas sociais no Brasil. Isso aconteceria em virtude da fragilidade fiscal e financeira a que, segundo os analistas, estaria submetido o governo federal – pela redução da sua capacidade de intervenção pública nos campos econômico, social e regional –, caso as esferas subnacionais não o substituíssem nessas tarefas (Oliveira, 1995; Serra e Afonso, 1991).

Essa crítica tinha razão de ser. A Constituição de 1988 – ponto culminante de um processo que se iniciara em meados da década dos 70 e se aprofundara nos anos 80, com a aprovação da Emenda Constitucional Passos Porto, em 1983, e do projeto do Deputado Ayrton Sandoval, em 1985 (um projeto de minirreforma tributária) – foi pródiga em redistribuir competências tributárias entre as esferas governamentais (beneficiando estados e municípios, em detrimento da União) e em ampliar, de modo

(1) Este trabalho, originalmente elaborado para o projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil, foi desenvolvido no período de janeiro a maio de 1997.

considerável, as transferências intergovernamentais. O fortalecimento financeiro das esferas subnacionais, sobretudo dos governos municipais, e o correspondente enfraquecimento da União sinalizavam, entretanto, diante da recusa do Congresso Constituinte a aprovar um projeto claro e pactuado de descentralização de encargos, o surgimento de problemas potenciais nas relações entre as unidades da Federação e, assim, no atendimento das demandas sociais.

Apesar de o texto constitucional fazer referência à municipalização de alguns serviços públicos (saúde, educação, assistência social etc.) e à responsabilidade compartilhada pelas distintas esferas de governo no atendimento desses serviços, ainda não se implementou no país um projeto 'pactuado'. A ausência desse projeto, reforçada pela crise financeira por que passam estados e municípios, faz com que o processo de descentralização dos serviços públicos seja uma incógnita. Assim, a descentralização de receitas passou a ser vista – ao contrário do que se pretendia – como uma medida que poderia debilitar ainda mais as bases da Federação e comprometer o atendimento das políticas sociais no país.

Esse temor – justificável –, manifestado nos primeiros estudos sobre as novas relações intergovernamentais contempladas na Constituição de 1988 e sobre o então incerto processo de descentralização das políticas sociais, começou a desfazer-se à medida que as esferas subnacionais, favorecidas pelo aumento considerável do volume de suas receitas, passaram a destinar mais recursos para as áreas sociais e a realizar mais investimentos públicos, o que configurava um processo de descentralização.

Em trabalho de 1992, Afonso questionava as pesquisas restritas às receitas e chamava a atenção para a necessidade de considerar a repartição do gasto entre as esferas governamentais como variável-chave para medir-se o grau de descentralização fiscal da Federação (Afonso, 1992, p. 16). Com base em dados relativos à divisão da despesa agregada entre os distintos níveis de governo, pesquisa realizada por Afonso confirmava as análises feitas pelas agências oficiais internacionais – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI) – de que são 'ótimos' os indicadores de descentralização fiscal no Brasil, quando comparados aos países industrializados de economia mais descentralizada, como Canadá, Austrália e Estados Unidos (Afonso, 1992, p. 17).

A pesquisa desenvolvida por Afonso (1992) não deixa dúvidas sobre o aumento das responsabilidades dos governos subnacionais no gasto público. De 1988 a 1991, a participação dessas esferas na despesa com o consumo corrente das administrações públicas aumentou de 54% para 65%, ao passo que a do governo federal reduziu de 46% para 35%. E os gastos com pessoal passaram de 59% para 72%, o que compensou a queda de 41% para 28% da participação da esfera federal nessa área. A contribuição dos governos subnacionais na formação bruta de capital do governo federal apresentou, no período 1988-91, resultados ainda mais espetaculares: estados e municípios elevaram sua participação de 67% para 82%, e o governo federal reduziu-a de 33% para 18% (Afonso, 1992). Essa tendência confirmou-se nos anos seguintes, quando as esferas subnacionais mantiveram participações consi-

deravelmente superiores à participação do governo federal no montante dos gastos públicos realizados.

A trajetória dos gastos sociais apresentou idêntica tendência. Se em 1980 o governo federal era responsável por 65% do total dos recursos destinados às áreas sociais (educação, saúde, saneamento, previdência etc.), os estados por 24% e os municípios por 11%, em 1992 a participação dessas esferas alterou-se consideravelmente: a do governo federal reduziu a 56%, a dos estados aumentou para 27% e a dos municípios para 17% (Medici, 1995, p. 291). Tais dados mostram que o perigo apresentado nas pesquisas iniciais sobre os efeitos do conteúdo da Carta de 1988 no tocante ao processo de descentralização não estava tão próximo e não era tão certo.

A descentralização das receitas, confirmada nos anos seguintes à entrada em vigor da Constituição de 1988, teria acarretado também, segundo os especialistas, a descentralização dos encargos, com estados e municípios assumindo crescentes responsabilidades na realização do gasto público e no atendimento das demandas sociais.

Assim, as indagações – e análises – sobre as relações intergovernamentais, nesse contexto renovado, têm-se orientado para a qualidade, a dimensão e a possibilidade de continuidade do processo de descentralização, bem como para a apreensão de suas especificidades, uma vez que são grandes as diferenças econômicas e tributárias entre os entes que integram a Federação. Para obter respostas a essas indagações, é necessário percorrer as etapas do processo de descentralização, identificar suas principais causas e desvelar suas bases.

A MARCHA 'FORÇADA' – E DESORDENADA – DA DESCENTRALIZAÇÃO

A Federação brasileira apresenta, em geral, acentuado grau de descentralização, seja do ponto de vista de repartição das receitas, seja da perspectiva de realização dos gastos. Segundo Afonso e Ramundo (1995, p. 1), “a Constituição federal vigente, promulgada em outubro de 1988, ampliou e consolidou um processo, iniciado ao final da década de 70, de esvaziamento financeiro do governo central e rápido fortalecimento das finanças dos estados e, principalmente, dos municípios. Esse quadro permaneceu inalterado após o fracasso da revisão constitucional realizada em 1993/94, que nada aprovou que alterasse a estrutura tributária e fiscal, a despeito de inúmeras propostas apresentadas nesse sentido”.

Estatísticas mais recentes sobre a distribuição de competências entre as esferas de governo não deixam dúvidas sobre a existência de tal processo. Em 1994, ainda segundo Afonso e Ramundo (1995), os governos subnacionais foram responsáveis, considerando apenas a receita derivada da cobrança de impostos, por 56% da arrecadação e 71% da receita disponível (deduzidas as transferências intergovernamentais). No conceito de contas nacionais (que inclui as cotas previdenciárias), contribuíram com 32% da arrecadação e 41% da receita disponível. No tocante aos gastos, 61% do consumo governamental foram de responsabilidade dessas esferas, que também responderam por 78% do investimento público realizado em 1994.

Na área social, ainda segundo esses autores, é possível constatar, "(...) apesar da falta de dados mais completos, uma clara tendência de redução dos gastos do governo federal e um aumento das despesas dos estados e, principalmente, dos municípios", o que chama a atenção para o fato de que "na história recente do pós-guerra, nunca foi tão reduzida a participação [nessa área] do governo federal e tão marcante a participação dos municípios" (Afonso e Ramundo, 1995, p. 3). Contribuíram para isso o melhor desempenho das receitas próprias de estados e, principalmente, dos municípios – propiciado pelas alterações constitucionais introduzidas nos campos de competência dessas esferas de governo – e o aumento das transferências intergovernamentais, que têm representado cerca de 6% do Produto Interno Bruto (PIB) em termos anuais e tido papel fundamental no financiamento das atividades das esferas subnacionais. E por tratar-se predominantemente de transferências constitucionais – o que lhes dá um caráter de regularidade –, desvinculadas de aplicações em determinado setor ou área, essas transferências, apesar da 'dependência' que causam, não implicam redução da autonomia das esferas subnacionais e 'fragilização' das bases da Federação.

Esse processo, que parece revelar maior redistribuição do poder e maior harmonia entre as unidades da Federação, esconde, entretanto, problemas que podem comprometer o seu aprofundamento e, mesmo, a sua continuidade, em decorrência do modo com que foi conduzido, das bases financeiras que o têm sustentado e, ainda, das diferentes capacidades – financeira e fiscal – que apresentam os entes federados para garanti-lo. Vejamos a razão disso.

O governo federal, que se manteve omissivo durante as negociações para a elaboração do capítulo constitucional sobre o sistema tributário no Congresso constituinte (Oliveira, 1995; Rezende, 1995; Afonso, 1995), reagiu à perda de recursos que lhe havia sido imposta pelas alterações introduzidas nesse capítulo, procurando compensá-la em três frentes: com a redução de seus gastos, via diminuição das transferências não-constitucionais – negociadas – para estados e municípios; com o estabelecimento de restrições creditícias para as esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros; e com a criação de tributos e o aumento de alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas governamentais (Serra e Afonso, 1991; Oliveira, 1995).

Desse modo, o governo federal buscou recuperar receitas e reduzir gastos; com isso, acabou deflagrando um processo desordenado de descentralização dos encargos, em que as esferas subnacionais viram-se compelidas a assumir responsabilidades crescentes na realização dos gastos públicos e sociais. De um lado, ao assumir uma postura de *natureza defensiva*, segundo Silva e Costa (1995, p. 270), na qual o governo federal "procura livrar-se de encargos sem planejamento, determinando a pura e simples extinção de projetos e programas de intervenção", e, de outro lado, *proativa* – quando busca incentivar programas de descentralização como tutor do processo, para poder manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse dos recursos –, o governo federal contribuiu mais para desarticular que para estruturar o processo de descentralização.

A descentralização em curso no Brasil – imposta, portanto, pelas circunstânci-

as e 'descolada' de um plano coerente e consistente de redistribuição dos encargos entre as esferas governamentais, condizente com a sua realidade financeira – ampara-se, ao que tudo parece indicar, em bases frágeis, especialmente pela ausência de um acordo pactuado entre os agentes envolvidos no processo. E tão mais frágeis quando se considera que a melhoria na arrecadação das receitas próprias de estados e municípios e o aumento do volume das transferências constitucionais intergovernamentais não foram suficientes para garantir os recursos necessários ao cumprimento das novas tarefas e sustentar e dar continuidade ao processo de descentralização, a não ser por meio do aumento do nível de endividamento, o que modifica a 'equação' do financiamento.

Esse problema, que ocorre em todas as unidades da Federação brasileira, acentua-se ainda mais quando a análise é feita por estados e municípios, já que estes têm bases econômicas e tributárias heterogêneas e, portanto, distintos potenciais de arrecadação própria. Além disso, apresentam graus bastante diferenciados de dependência do sistema de transferências governamentais de recursos e de capacidade de endividamento e, em razão disso, de cobertura das políticas sociais.

Na análise a seguir, que se baseia no estudo de caso de seis estados da Federação e de seus respectivos municípios, busca-se verificar o impacto provocado pela Constituição federal de 1988 sobre as receitas próprias e as transferências de recursos dessas unidades da Federação, bem como avaliar em que grau – e medida – têm elas buscado contribuir para o processo de descentralização dos gastos públicos, especialmente na área social, e de que recursos têm-se utilizado para isso. O objetivo é desvelar a dimensão que esse processo atingiu no Brasil, verificar seu alcance, limites e potencialidades, tendo como referência não os resultados globais apresentados, que já permitiram identificar alguns problemas, mas os casos específicos de algumas unidades da Federação, que têm diferentes potencialidades de arrecadação e de gasto.

Dos seis estados da amostra, três integram a região Nordeste do país – Pernambuco, Salvador e Ceará –, dois fazem parte da região Sul – Rio Grande do Sul e Paraná – e um, São Paulo, pertence à região Sudeste. Considerando que as regiões Norte e Centro-Oeste não diferem muito da região Nordeste em termos de bases econômicas e tributárias e de grau de dependência das transferências intergovernamentais, supõe-se que a amostra contemplada seja capaz de retratar razoavelmente bem a realidade brasileira. As regiões mais desenvolvidas estão representadas por São Paulo e, em menor escala, por Paraná e Rio Grande do Sul. E as menos desenvolvidas, pelos estados do Nordeste.

Para avaliar a dimensão, a profundidade e os problemas da descentralização fiscal no Brasil, foram utilizadas variáveis referentes às receitas desses estados e municípios, às transferências intergovernamentais, aos gastos por programas e funções, e aos demais recursos de que lançam mão os governos subnacionais para sustentar o processo de descentralização, especialmente no tocante ao endividamento. Este estudo sobre as receitas de estados e municípios após a reforma constitucional de 1988 visa confirmar (ou não) a tese de que obtiveram ganhos de recursos (e, assim, apresentam maior grau de autonomia em relação ao governo federal) e, se com-

provada, verificar em que medida isso ocorreu em cada unidade da Federação, em particular. A variável 'volume das transferências intergovernamentais' é relevante para avaliar o grau de dependência dos governos subnacionais para com o governo federal no financiamento dos gastos. A trajetória dos gastos, por programas e funções, mostra os esforços de estados e municípios em busca da descentralização, bem como os limites em que se encontram, sobretudo na área social. Com isso, espera-se reunir elementos que permitam extrair razoáveis ilações sobre as possibilidades – e o futuro – do processo de descentralização fiscal no país.

UM BALANÇO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL

AS RECEITAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS: UMA NOVA REALIDADE

Não constitui tarefa fácil avaliar os efeitos da reforma constitucional de 1988 sobre as finanças estaduais e municipais. Desde a promulgação da Constituição, em 5 de outubro daquele ano, foram implementados, na economia brasileira, vários planos econômicos que mudaram o curso da atividade produtiva e afetaram a arrecadação. A partir do Plano Verão (1989), passando pelos planos Collor I (1990), Collor II (1991) e Real (1994), alternaram-se períodos de rápido crescimento da atividade econômica e reduzidos níveis de inflação com períodos marcados pela estagnação econômica e elevadas taxas de inflação. Isso teve reflexos consideráveis sobre as receitas públicas, especialmente se forem considerados a natureza pró-cíclica da estrutura tributária brasileira e os mecanismos – imperfeitos e muito diferentes entre as esferas governamentais – de proteção da arrecadação.

Diante desse quadro, seria temerário inferir, com base na análise apenas das receitas, os 'efeitos líquidos' gerados pela Constituição. Resulta mais sensato considerar o 'conteúdo' das receitas de estados e municípios e avaliar a nova estrutura de receitas dessas esferas, visando a inferir sobre a suficiência ou insuficiência para o financiamento das atividades que lhes têm sido transferidas. Isso porque, embora as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, no capítulo tributário, sejam utilizadas como a principal justificativa para o processo (desordenado) de descentralização de encargos entre as unidades da Federação, o padrão de financiamento que dela brotou pode revelar-se problemático e com pouco fôlego nesse ambiente, o que compromete o processo em curso.

Considerando, ainda, que a análise sobre a evolução e o desempenho das receitas de estados e municípios, ano a ano, pode resultar distorcida, porque influenciada pelos planos econômicos implementados e por um renitente processo inflacionário, na avaliação que se faz a seguir compara-se a arrecadação média dos três anos antecedentes à reforma constitucional de 1988 (1986-88) – tanto a arrecadação dos estados, quanto a dos municípios – com a média dos três últimos anos da série para a qual se dispõe de informações (1992-94). Esse procedimento apresenta duas vantagens:

- 'atenua' as distorções provocadas pelos impactos dos planos econômicos sobre a atividade produtiva, como ocorreu na época do Plano Cruzado

(1986) e do Plano Real (1994), e pelas conjunturas recessivas que se seguiram ao primeiro e antecederam o segundo; e

- fornece o 'desenho' do padrão de financiamento existente nessas esferas de governo antes da Constituição de 1988 e o que predomina atualmente (final de 1996), influenciado não apenas pelas mudanças introduzidas no sistema tributário com a reforma, mas também pelo próprio quadro macroeconômico vigente e pelas gestões de política econômica.

As Receitas dos Estados

As receitas dos estados da amostra, bem como a sua variação real, apresentaram, em média, nos períodos 1986-88 e 1992-94, um 'comportamento intrigante' (Tabelas 1 e 2). Do ponto de vista das receitas orçamentárias totais (que incluem as chamadas 'operações de crédito'), foram constatados – ao contrário do que apontam várias análises realizadas para o conjunto dos estados – resultados diferenciados para cada uma das administrações consideradas. Em algumas delas, ocorreram expressivas quedas no nível de ingresso dos recursos – Paraná (-7,8%), Pernambuco (-9,8%) e Bahia (-1%) – e, em outras, verificou-se aumento real – São Paulo (7%), Rio Grande do Sul (9,5%) e Ceará (16,5%); neste Estado, houve, portanto, um aumento significativo.

A inclusão das operações de crédito na análise do comportamento das receitas dos estados, em que pese sua importância como instrumento de financiamento dos governos, tende a distorcer os resultados, porque as operações de crédito, além de não constituírem receitas *stricto sensu*, dependem de uma série de condições – e mesmo de concessões por parte do governo federal e do Congresso – que não podem ser atendidas igualmente por todas as administrações. Se considerado ainda o esforço, integrante da estratégia do governo federal de ajuste das contas públicas, de dificultar o acesso dessas administrações ao crédito, o que ocasionou declínio real do nível das contratações de empréstimos (Tabela 2), a inclusão dessas operações na análise do comportamento das receitas dos estados distorceria os resultados, porque elas teriam contribuído, de maneira desfavorável, para o desempenho de tais receitas.

Excluídas, portanto, as operações de crédito, o desempenho das receitas dos estados da amostra revela-se bem melhor, exceto no caso do Estado de São Paulo, cuja taxa de crescimento de 7%, incluindo as operações de crédito, reduz-se para 0,2%, o que mostra a importância do instrumento da dívida no financiamento de seus gastos. Mesmo no caso do Estado de Pernambuco, embora continue a registrar, nesse conceito, declínio real do volume de suas receitas (-4,9%), sua posição apresenta-se menos desfavorável em relação à anterior (-9,8%). Ganhos altamente expressivos tiveram os estados do Ceará (32,1%), do Rio Grande do Sul (15,7%), do Paraná e da Bahia. As receitas orçamentárias do Paraná, que apresentaram crescimento negativo de -7,8%, passaram a ostentar uma taxa positiva de 5,6%, excluídas as operações de crédito. As da Bahia – também excluídas as operações de crédito – passaram de -1% para 14%.

TABELA 1: SP, PR, RS, PE, BA, CE – RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^a E 1992-94

| RECEITAS | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^b | | | |
|---|---|------------|------------|-----------|
| | SÃO PAULO | | PARANÁ | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 |
| Receita Própria ^c | 18.815.575 | 17.342.005 | 2.421.213 | 2.572.128 |
| Tributária | 16.494.246 | 16.057.023 | 1.840.808 | 1.735.396 |
| Patrimonial | 670.245 | 558.614 | 288.344 | 509.333 |
| Outras | 670.245 | 726.368 | 292.061 | 327.399 |
| Transferências | 1.556.749 | 1.204.696 | 440.632 | 398.120 |
| Correntes | 1.543.450 | 1.203.967 | 126.076 | 388.492 |
| Capital | 13.299 | 729 | 314.556 | 9.628 |
| Operações de Crédito | 1.640.054 | 3.161.021 | 506.943 | 79.301 |
| Alienação de Bens | 61.302 | 1.985.223 | 9.512 | 72.306 |
| Outras | 66.334 | 10 | 23.229 | 14.437 |
| Receita Orçamentária | 22.140.014 | 23.692.955 | 3.401.529 | 3.136.292 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 20.499.960 | 20.531.934 | 2.894.586 | 3.056.991 |
| RECEITAS | RIO GRANDE DO SUL | | PERNAMBUCO | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria ^c | 3.858.268 | 4.509.268 | 1.239.124 | 1.239.239 |
| Tributária | 3.209.684 | 3.423.650 | 1.153.131 | 1.060.842 |
| Patrimonial | 480.251 | 912.478 | 33.336 | 136.117 |
| Outras | 198.333 | 173.140 | 52.657 | 42.280 |
| Transferências | 566.562 | 613.473 | 693.403 | 597.776 |
| Correntes | 364.952 | 608.650 | | |
| Capital | 1.610 | 4.823 | | |
| Operações de Crédito | 1.049.649 | 875.847 | 206.485 | 92.382 |
| Alienação de Bens | 4.386 | 504 | | |
| Outras | 1 | 2.777 | | |
| Receita Orçamentária | 5.478.866 | 6.001.869 | 2.139.012 | 1.929.397 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 4.429.217 | 5.126.022 | 1.932.527 | 1.837.015 |
| RECEITAS | BAHIA | | CEARA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria ^c | 2.179.690 | 2.512.037 | 879.588 | 1.099.441 |
| Tributária | 1.920.552 | 1.892.958 | 609.626 | 800.671 |
| Patrimonial | 194.225 | 582.728 | 197.940 | 247.361 |
| Outras | 64.913 | 36.351 | 72.022 | 51.409 |
| Transferências | 885.553 | 979.637 | 431.648 | 627.715 |
| Correntes | 589.064 | 964.107 | 425.132 | 559.072 |
| Capital | 296.489 | 15.530 | 6.516 | 68.643 |
| Operações de Crédito | 590.533 | 115.575 | 248.647 | 85.348 |
| Alienação de Bens | | | 30 | 1.446 |
| Outras | 56.488 | 66.077 | | 88.326 |
| Receita Orçamentária | 3.712.264 | 3.673.326 | 1.559.913 | 1.816.928 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 3.121.731 | 3.557.751 | 1.311.266 | 1.731.580 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Estado do Paraná, 1987-88.

(b) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-D) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(c) Exceto alienação de bens.

TABELA 2: SP, PR, RS, PE, BA, CE – TAXAS DE CRESCIMENTO DAS RECEITAS ESTADUAIS, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^a E 1992-94

| RECEITAS | Em % | | | | | |
|---|--------|-------|-----------|-------|-------|--------|
| | SP | PR | RS | PE | BA | CE |
| Receita Própria ^b | -7,8 | 6,2 | 16,9 | 0,0 | 15,2 | 25,0 |
| Tributária | -2,7 | -5,7 | 6,7 | -8,0 | -1,4 | 31,3 |
| Patrimonial | -16,7 | 76,6 | 90,0 | 308,3 | 200,0 | 25,0 |
| Outras | 8,4 | 12,1 | -12,7 | -19,7 | -44,0 | -28,6 |
| Transferências | -22,6 | -9,6 | 8,3 | -13,8 | 10,6 | |
| Correntes | -22,0 | 208,1 | 66,8 | | 63,7 | 31,5 |
| Capital | -94,5 | -96,9 | 199,6 | | -94,8 | 953,5 |
| Operações de Crédito | 92,7 | -84,4 | -16,6 | -55,3 | -80,4 | -65,7 |
| Alienação de Bens | 3138,4 | 660,2 | -88,5 | | | 4721,1 |
| Outras | -100,0 | -37,8 | 277.600,0 | | 17,0 | |
| Receita Orçamentária | 7,0 | -7,8 | 9,5 | -9,8 | -1,0 | 16,5 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 0,2 | 5,6 | 15,7 | -4,9 | 14,0 | 32,1 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Estado do Paraná, 1987-88.

(b) Exceto alienação de bens.

Chamam atenção as alterações ocorridas na composição das receitas desses estados. Em primeiro lugar, à exceção de São Paulo e de Pernambuco (que não apresentou aumento, tampouco diminuição de sua receita própria), as demais unidades da Federação obtiveram significativos aumentos em suas receitas próprias no período 1986-88 e 1992-94. No Estado do Ceará, a receita própria cresceu 25%; no Rio Grande do Sul, 16,9%; e na Bahia, 15,2%. Isso mostra que, de fato, estados e municípios foram beneficiados com as mudanças introduzidas no sistema tributário, as quais contribuíram para fortalecer sua capacidade de arrecadação própria.

Os resultados apresentados por São Paulo não chegam, com efeito, a ser surpresa, já que o Estado vem perdendo investimentos desde os anos 70, em decorrência do processo de desconcentração espacial da atividade industrial no país e da existência de um leque de incentivos fiscais/financeiros criados pelos outros estados da Federação para atrair esses investimentos (a chamada 'guerra fiscal').

O que não deixa de ser surpreendente é o fato de a melhoria das receitas próprias obtida pelos demais estados não se dever, na maioria dos casos, à elevação do nível de sua receita tributária, que, embora expressiva para o Ceará e, em menor escala, para o Rio Grande do Sul, se reduziu nos demais estados, mas a ganhos oriundos predominantemente de aplicações financeiras, apropriados na rubrica 'receitas patrimoniais'. De fato, e aqui novamente o Estado de São Paulo constitui a exceção, no triênio 1992-94, em relação ao período 1986-88, esse componente da receita apresentou considerável crescimento: Bahia, 200%; Pernambuco, 308%; Rio Grande do Sul, 90%; Paraná, 77%; e Ceará, 25%. Em alguns casos, tal crescimento compensou o declínio ocorrido no volume das receitas tributárias. Modificou-se, portanto, a *configuração* do padrão de financiamento dessas esferas de governo.

No tocante às transferências recebidas, são notáveis as mudanças ocorridas em sua composição. Confirma-se a tese de que o governo federal teria procurado compensar perdas de receitas provocadas pelo aumento dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – que é formado pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto de Renda (IR) – com a redução das transferências negociadas. Se as transferências correntes da União para os estados apresentaram, de maneira geral, no período em análise, considerável aumento – à exceção do Estado de São Paulo –, as transferências de capital sofreram expressiva redução, o que eliminou o efeito, em alguns casos, dos ganhos obtidos naquela frente (Tabela 2). De qualquer modo, em ambos componentes, os estados do Rio Grande do Sul e do Ceará obtiveram ganhos expressivos. Com isso, alguns estados mantiveram o *grau de dependência* das transferências de recursos da União e outros passaram a estar ainda mais dependentes. Contudo, pode-se dizer que a 'equação' relativa ao grau de autonomia das esferas subnacionais foi alterada, já que as receitas vinculadas, dependentes de negociação, foram substituídas por receitas regulares, desvinculadas de aplicações específicas. Assim, essa mudança contribuiu para fortalecer as bases da Federação.

Outras mudanças ocorridas em alguns componentes da estrutura das receitas também merecem destaque. Como resultado do maior cerceamento e dificuldade impostos pelo governo federal a estados e municípios para contrair novos empréstimos e em face das crescentes pressões para equilibrarem-se as contas públicas do país, houve, em quase todos os estados da amostra, expressiva redução do nível das 'operações de crédito', que perderam importância relativa como mecanismo de financiamento dos gastos estaduais no período 1986-88 e 1992-94 (Tabela 2). Essa redução – que pôde ser atenuada ou mesmo compensada, nos demais estados, pelo aumento da receita própria, especialmente a de origem patrimonial, ou pelo aumento das transferências – não ocorreu no Estado de São Paulo. Com suas 'receitas próprias' e 'transferências' numa trajetória declinante, o Estado teve de suprir suas necessidades de recursos lançando mão do instrumento de endividamento (crescimento de 93% das operações de crédito) e da venda de seu patrimônio (aumento de 3.138% do componente 'alienação de bens').

As modificações que ocorreram no padrão de financiamento dos estados da amostra podem ser sintetizadas pelas seguintes tendências:

- as receitas próprias dos estados apresentaram expressivo aumento na estrutura de financiamento dos seus gastos (Tabela 3) – um indicador do aumento da capacidade de autofinanciamento dessas esferas de governo e, portanto, de seu grau de autonomia. Tal aumento deve-se não propriamente à elevação do patamar da receita tributária (tirante o Estado do Ceará, que obteve expressivo crescimento de 31% nesse componente), mas aos ganhos oriundos de aplicações financeiras – as chamadas 'receitas patrimoniais' – que tendem a reduzir-se numa economia marcada pela estabilidade monetária. Nesse caso, se o aumento da receita tributária, característico de um processo de estabilização, não compensar as perdas das receitas patrimoniais, é possível antever dificuldades para as finanças estaduais.

TABELA 3: SP, PR, RS, PE, BA, CE – COMPOSIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^a E 1992-94

| RECEITAS | SÃO PAULO | | PARANÁ | | RIO GRANDE DO SUL | |
|------------------------------|------------|---------|---------|---------|-------------------|---------|
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria ^b | 85,0 | 73,2 | 71,2 | 82,0 | 70,4 | 75,1 |
| Tributária | 74,5 | 67,8 | 54,1 | 55,3 | 58,6 | 57,0 |
| Patrimonial | 3,0 | 2,4 | 8,5 | 16,2 | 8,8 | 15,2 |
| Outras | 3,0 | 3,1 | 8,6 | 10,4 | 3,6 | 2,9 |
| Transferências | 7,0 | 5,1 | 13,0 | 12,7 | 10,3 | 10,2 |
| Correntes | 7,0 | 5,1 | 3,7 | 12,4 | 6,7 | 10,1 |
| Capital | 0,1 | 0,0 | 9,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| Operações de Crédito | 7,4 | 13,3 | 14,9 | 2,5 | 19,2 | 14,6 |
| Alienação de Bens | 0,3 | 8,4 | 0,3 | 2,3 | 0,1 | 0,0 |
| Outras | 0,3 | 0,0 | 0,7 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| RECEITAS | PERNAMBUCO | | BAHIA | | CEARÁ | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria ^b | 57,9 | 64,2 | 58,7 | 68,4 | 56,4 | 60,5 |
| Tributária | 53,9 | 55,0 | 51,7 | 51,5 | 39,1 | 44,1 |
| Patrimonial | 1,6 | 7,1 | 5,2 | 15,9 | 12,7 | 13,6 |
| Outras | 2,5 | 2,2 | 1,7 | 1,0 | 4,6 | 2,8 |
| Transferências | 32,4 | 31,0 | 23,9 | 26,7 | 27,7 | 34,5 |
| Correntes | 0,0 | 0,0 | 15,9 | 26,2 | 27,3 | 30,8 |
| Capital | 0,0 | 0,0 | 8,0 | 0,4 | 0,4 | 3,8 |
| Operações de Crédito | 9,7 | 4,8 | 15,9 | 3,1 | 15,9 | 4,7 |
| Alienação de Bens | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Outras | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 1,8 | 0,0 | 4,9 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Estado do Paraná, 1987-88.

(b) Exceto alienação de bens.

O caso de São Paulo destaca-se como o mais problemático, porque à redução do volume de suas receitas tributárias também se somou, no período, declínio do montante de suas receitas patrimoniais;

- em relação às transferências do governo federal, os estados menos desenvolvidos da amostra (Bahia, Pernambuco e Ceará) continuaram apresentando alto grau de dependência de recursos federais para o financiamento de seus gastos (em torno de 30%); os estados mais desenvolvidos mantiveram suas posições (Paraná com 13%; e Rio Grande do Sul com 10%). São Paulo reduziu essa dependência (as transferências federais passaram de 7% para 5% do total da receita orçamentária do Estado). Alterou-se, entretanto, a composição dessas transferências, com a elevação do volume de transferências previstas na Constituição, de caráter regular, e a expressiva redução do montante de transferências negociadas, o que modificou a 'equação' de autonomia das esferas subnacionais; e

- as operações de crédito, como instrumento de financiamento dos gastos estaduais, apresentaram expressiva redução no período, por força dos ajustes promovidos nas contas públicas e das dificuldades criadas aos estados para obtenção de empréstimos. Nesse processo, apenas o Estado de São Paulo – deblaterando contra quedas dos níveis da arrecadação própria e, mesmo, das transferências federais – deixou de acompanhar essa tendência geral e não só ampliou o uso do endividamento para atender às suas necessidades de recursos, mas também passou a lançar mão de seu patrimônio para tal finalidade.

Dessa perspectiva, não é possível afirmar que o processo de descentralização das receitas promovido pela Constituição de 1988 tenha, para esses estados, criado condições financeiras favoráveis que lhes permitissem absorver, com sucesso e sem problemas, um desejável processo de descentralização de encargos. Quando obtidos, os ganhos com o aumento das receitas próprias originaram-se, ao que tudo parece indicar, dos rendimentos de aplicações financeiras, propiciados por uma conjuntura econômica inflacionária, e não por elevação constante do patamar de receitas tributárias (uma possível exceção, nesse caso, pode ser o Estado do Ceará), o que torna uma incógnita o comportamento das finanças estaduais numa economia estável.

A elevação do nível de receitas, com o aumento dos percentuais do FPE, parece ter sido neutralizada, ou mais que compensada, em alguns casos, com a redução considerável do volume das transferências voluntárias e negociadas do governo federal. E as limitações impostas para a contratação de novos empréstimos por parte das esferas subnacionais de governo, embora defensáveis diante da situação crítica das finanças do país, fecharam 'a porta' à qual sempre se podia recorrer para cobrir eventuais insuficiências de recursos. Enfim, um quadro difícil para os estados e nada favorável para o processo de descentralização dos encargos e das despesas sociais colocado em 'marcha forçada' no país.

As Receitas dos Municípios

Em situação oposta à dos estados da amostra, as receitas de seus municípios apresentaram desempenho altamente favorável no período 1986-88 e 1992-94. Considerando-se o item 'receita orçamentária', houve, para o conjunto dos municípios de São Paulo, na média do triênio 1992-94, em comparação à média de 1986-88, um crescimento de 29% no ingresso de recursos nos tesouros municipais. Esse crescimento chegou a 30,6% no caso da Capital do Estado (Tabelas 4, 5 e 6). Aumento ainda mais expressivo ocorreu nos municípios do Estado do Paraná (32%); em Curitiba, foi de 29,5%. Para os municípios do Rio Grande do Sul, o aumento atingiu 49%; em Porto Alegre, foi mais significativo: 68%. Até mesmo os municípios de Pernambuco, que não apresentaram desempenho tão expressivo, obtiveram um crescimento de 18% nesse componente; em Recife, o aumento foi de 13%. Os municípios da Bahia tiveram o desempenho menos favorável (um aumento de apenas 6%);

TABELA 4: SP, PR, RS, PE, BA, CE – RECEITA DO CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94^a

| CATEGORIAS DE RECEITA | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^b | | | |
|---|---|------------|------------|-----------|
| | SÃO PAULO | | PARANÁ | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 2.521.090 | 3.949.850 | 383.129 | 592.247 |
| Tributária | 1.825.466 | 2.043.607 | 183.510 | 286.630 |
| Patrimonial | 336.525 | 757.600 | 145.601 | 185.118 |
| Outras | 359.099 | 1.148.643 | 54.018 | 120.499 |
| Transferência Corrente | 4.381.094 | 5.163.422 | 867.937 | 1.182.728 |
| Transferência de Capital | 233.348 | 88.997 | 131.575 | 76.701 |
| Operações de Crédito | 961.377 | 571.425 | 615.663 | 34.460 |
| Outras | 54.934 | 763.801 | 25.914 | 61.200 |
| Receita Orçamentária | 8.151.843 | 10.537.495 | 1.470.118 | 1.947.336 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 7.190.466 | 9.966.070 | 1.398.219 | 1.912.876 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | RIO GRANDE DO SUL | | PERNAMBUCO | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Receita Própria | 271.969 | 615.232 | 134.657 | 243.852 |
| Tributária | 191.607 | 264.015 | 93.521 | 129.152 |
| Patrimonial | 63.417 | 312.910 | 21.962 | 73.210 |
| Outras | 16.945 | 38.307 | 19.174 | 41490 |
| Transferência Corrente | 1.010.826 | 1.418.341 | 498.750 | 575.728 |
| Transferência de Capital | 64.054 | 27.288 | 80.265 | 66.035 |
| Operações de Crédito | 25.490 | 20.997 | 26.250 | 4.741 |
| Outras | 116.958 | 137.252 | 20.264 | 148.639 |
| Receita Orçamentária | 1.489.297 | 2.219.110 | 760.187 | 893.708 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 1.463.807 | 2.198.113 | 733.937 | 888.967 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | BAHIA | | CEARÁ | |
| | 1986-88 | 1993-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Receita Própria | 203.876 | 198.629 | 51.766 | 164.163 |
| Tributária | 118.172 | 156.413 | 39.186 | 66.886 |
| Patrimonial | 6.186 | | 1.124 | 79.482 |
| Outras | 79.517 | | 11.456 | 17.795 |
| Transferência Corrente | 743.107 | 1.197.186 | 400.324 | 671.469 |
| Transferência de Capital | 250.201 | 62.015 | 72.564 | 57.441 |
| Operações de Crédito | 159.391 | 31.087 | 40569 | 6.809 |
| Outras | 53.063 | 8.207 | 3.267 | 1.764 |
| Receita Orçamentária | 1.409.637 | 1.495.454 | 569.908 | 901.646 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 1.250.246 | 1.464.367 | 529.338 | 894.837 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Para Bahia, Pernambuco e Ceará, 1993-94.

(b) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

TABELA 5: SP, PR, RS, PE, BA, CE – TAXAS DE CRESCIMENTO DAS RECEITAS^a DO CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94^b

| CATEGORIAS DE RECEITA | CONJUNTO DE MUNICÍPIOS | | | | | | Em % |
|---|------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|------|
| | SP | PR | RS | PE | BA | CE | |
| Receita Própria | 56,7 | 54,6 | 126,2 | 81,1 | -2,6 | 217,1 | |
| Tributária | 11,9 | 56,2 | 37,8 | 38,1 | 32,4 | 70,7 | |
| Patrimonial | 125,1 | 27,1 | 393,4 | 233,3 | | 6.971,4 | |
| Outras | 219,9 | 123,1 | 126,1 | 116,4 | | 55,3 | |
| Transferência Corrente | 17,9 | 36,3 | 40,3 | 15,4 | 61,1 | 67,7 | |
| Transferência de Capital | -61,9 | -41,7 | -57,4 | -17,7 | -75,2 | -20,8 | |
| Operações de Crédito | -40,6 | -94,4 | -17,6 | -81,9 | -80,5 | -83,2 | |
| Outras | 1.290,4 | 136,2 | 17,4 | 633,5 | -84,5 | -46,0 | |
| Receita Orçamentária | 29,3 | 32,5 | 49,0 | 17,6 | 6,1 | 58,2 | |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 38,6 | 36,8 | 50,2 | 21,1 | 17,1 | 69,0 | |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Para Bahia, Pernambuco e Ceará, 1993-94.

TABELA 6: MUNICÍPIOS-CAPITAL – TAXA DE CRESCIMENTO DA RECEITA^a NOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94

| CATEGORIAS DE RECEITA | Em % | | |
|---|-----------|----------|--------------|
| | SÃO PAULO | CURITIBA | PORTO ALEGRE |
| Receita Própria | 47,7 | 38,2 | 110,3 |
| Tributária | 39,5 | 35,6 | 37,0 |
| Patrimonial | 166,5 | 3,8 | 517,4 |
| Outras | 52,0 | 211,8 | 2713,2 |
| Transferência Corrente | 22,0 | 35,8 | 46,8 |
| Transferência de Capital | -92,0 | -98,1 | -21,0 |
| Operações de Crédito | -35,3 | -71,9 | 378,3 |
| Outras | 1503,2 | -40,1 | -1,4 |
| Receita Orçamentária | 30,6 | 29,5 | 67,7 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 49,9 | 33,6 | 66,5 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | RECIFE | SALVADOR | FORTALEZA |
| Receita Própria | 67,6 | -23,9 | 207,2 |
| Tributária | 28,6 | 15,4 | 60,8 |
| Patrimonial | 232,6 | 1935,5 | 12117,5 |
| Outras | 154,5 | -93,9 | 81,2 |
| Transferência Corrente | -4,4 | 12,4 | 45,0 |
| Transferência de Capital | 57,3 | 5,2 | |
| Operações de Crédito | -96,5 | | -82,5 |
| Outras | -98,2 | -99,9 | -68,5 |
| Receita Orçamentária | 12,5 | -36,9 | 52,1 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 22,4 | -13,7 | 80,3 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTA: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

Salvador foi o único município-capital que apresentou declínio em suas receitas (-1,1%). Em compensação, são notáveis os resultados apresentados pelos municípios do Ceará, que conseguiram aumentar 58% suas receitas orçamentárias. Na Capital, esse aumento chegou a 52%.

Excluindo as operações de crédito das receitas orçamentárias – porque, à semelhança do caso dos estados da amostra, houve tendência de queda geral no nível de contratação de novos empréstimos, o que provoca um viés nos resultados –, o desempenho das receitas dos municípios foi ainda mais favorável.

Nesse conceito, as receitas dos municípios de São Paulo registraram crescimento de 39%; e as da capital do Estado, 50%. As receitas dos municípios do Paraná cresceram 37%; e as de Curitiba, 33,6%. As receitas dos municípios do Rio Grande do Sul aumentaram 50%; e as de Porto Alegre, 66,5%. As receitas dos municípios de Pernambuco subiram 18%; as de Recife, 22,4%. As receitas dos municípios da Bahia majoraram 17%; as de Salvador, 40,7%.

As receitas dos municípios do Ceará, que apresentaram o melhor desempenho da amostra, cresceram 69%; as da capital aumentaram 80%. Uma realidade completamente distinta daquela dos outros estados da amostra.

As receitas próprias dos municípios, por sua vez, cresceram de modo expressivo em quase todos os estados da amostra, à exceção da Bahia (Tabelas 5 e 7). Esse crescimento deveu-se, em boa medida, ao aumento das receitas tributárias – dada a ampliação do campo de competência dos municípios – e, também, das receitas patrimoniais, derivadas estas sobretudo das aplicações financeiras feitas pelas administrações municipais.

De igual modo, também expressivo foi o crescimento das transferências inter-governamentais – de estados e da União – para os municípios, embora sem atingir a dimensão do crescimento das receitas próprias. No conjunto das transferências, constata-se melhor desempenho das transferências estaduais, em geral – o que pode ser explicado pelo aumento de 20% para 25% da quota-parte municipal do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, em relação às transferências da União, que têm no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) seu principal componente. De qualquer modo, reproduzindo a mesma tendência verificada para os estados, apresentaram significativa redução as transferências de capital para os municípios, especialmente por parte da União, com o objetivo de compensar as perdas de recursos que lhe teriam sido impostas pelo aumento dos percentuais do FPE, contrabalançando os ganhos que daí seriam obtidos.

No tocante às operações de crédito, constata-se – também à semelhança do que ocorreu nos estados da amostra – a perda de importância desse mecanismo como instrumento de financiamento dos gastos municipais para o conjunto das unidades em análise, resultante das maiores dificuldades e exigências criadas para a contratação de novos empréstimos pelo setor público (Tabelas 7 e 8).

No tocante ao conjunto dos municípios, é possível extrair as seguintes conclusões, com base na pesquisa realizada:

TABELA 7: SP, PR, RS, PE, BA, CE – COMPOSIÇÃO DA RECEITA DO CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94*

| CATEGORIAS DE RECEITA | SÃO PAULO | | PARANÁ | |
|---|-------------------|---------|------------|---------|
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 30,9 | 37,5 | 26,1 | 30,4 |
| Tributária | 22,4 | 19,4 | 12,5 | 14,7 |
| Patrimonial | 4,1 | 7,2 | 9,9 | 9,5 |
| Outras | 4,4 | 10,9 | 3,7 | 6,2 |
| Transferência Corrente | 53,7 | 49,0 | 59,0 | 60,7 |
| Transferência de Capital | 2,9 | 0,8 | 8,9 | 3,9 |
| Operações de Crédito | 11,8 | 5,4 | 41,9 | 1,8 |
| Outras | 0,7 | 7,2 | 1,8 | 3,1 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 88,2 | 94,6 | 95,1 | 98,2 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | RIO GRANDE DO SUL | | PERNAMBUCO | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Receita Própria | 18,3 | 27,7 | 17,7 | 27,3 |
| Tributária | 12,9 | 11,9 | 12,3 | 14,5 |
| Patrimonial | 4,3 | 14,1 | 2,9 | 8,2 |
| Outras | 1,1 | 1,7 | 2,5 | 4,6 |
| Transferência Corrente | 67,9 | 63,9 | 65,6 | 64,4 |
| Transferência de Capital | 4,3 | 1,2 | 10,6 | 7,4 |
| Operações de Crédito | 1,7 | 0,9 | 3,5 | 0,5 |
| Outras | 7,9 | 6,2 | 2,7 | 16,6 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 98,3 | 99,1 | 96,5 | 99,5 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | BAHIA | | CEARA | |
| | 1986-88 | 1993-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Receita Própria | 14,5 | 13,3 | 9,1 | 18,2 |
| Tributária | 8,4 | 10,5 | 6,9 | 7,4 |
| Patrimonial | 0,4 | 0,0 | 0,2 | 8,8 |
| Outras | 5,6 | 0,0 | 2,0 | 2,0 |
| Transferência Corrente | 52,7 | 80,1 | 70,2 | 74,5 |
| Transferência de Capital | 17,7 | 4,1 | 12,7 | 6,4 |
| Operações de Crédito | 11,3 | 2,1 | 7,1 | 0,8 |
| Outras | 3,8 | 0,5 | 0,6 | 0,2 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 88,7 | 97,9 | 92,9 | 99,2 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTA: (a) Para Bahia, Pernambuco e Ceará, 1993-94.

TABELA 8: MUNICÍPIOS-CAPITAL – RECEITAS, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94

| CATEGORIAS OE RECEITA | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^a | | | |
|---|---|-----------|-----------|---------|
| | SÃO PAULO | | CURITIBA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 1.251.837 | 1.848.905 | 162.047 | 223.947 |
| Tributária | 1.034.508 | 1.443.427 | 82.099 | 111.315 |
| Patrimonial | 65.620 | 174.906 | 65.696 | 68.188 |
| Outras | 151.709 | 230.572 | 14.252 | 44.444 |
| Transferência Corrente | 1.168.423 | 1.425.273 | 113.207 | 153.727 |
| Transferência de Capital | 26.101 | 2.085 | 3.335 | 65 |
| Operações de Crédito | 726.941 | 470.591 | 11.733 | 3.298 |
| Outras | 26.890 | 431.092 | 7.485 | 4.485 |
| Receita Orçamentária | 3.200.192 | 4.177.946 | 297.807 | 385.522 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 2.473.251 | 3.707.355 | 286.074 | 382.224 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | PORTO ALEGRE | | RECIFE | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 99.217 | 208.647 | 87.406 | 146.533 |
| Tributária | 85.084 | 116.583 | 68.350 | 87.931 |
| Patrimonial | 13.914 | 85.903 | 12.909 | 42.936 |
| Outras | 219 | 6.161 | 6.154 | 15.665 |
| Transferência Corrente | 103.135 | 151.353 | 162.650 | 155.534 |
| Transferência de Capital | 10.200 | 8.055 | 12.393 | 19.492 |
| Operações de Crédito | 894 | 4.276 | 23.965 | 840 |
| Outras | 20.930 | 20.640 | 226 | 4 |
| Receita Orçamentária | 234.376 | 392.971 | 286.640 | 322.404 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 233.482 | 388.695 | 262.675 | 321.564 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | SALVADOR | | FORTALEZA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 138.486 | 105.439 | 42.382 | 130.186 |
| Tributária | 78.014 | 89.993 | 35.076 | 56.403 |
| Patrimonial | 578 | 11.765 | 503 | 61.454 |
| Outras | 59.894 | 3.681 | 6.803 | 12.329 |
| Transferência Corrente | 138.814 | 155.971 | 140.847 | 204.278 |
| Transferência de Capital | 15.560 | 16.362 | 2.242 | 0 |
| Operações de Crédito | 118.025 | 0 | 38.840 | 6.805 |
| Outras | 29.097 | 16 | 73 | 23 |
| Receita Orçamentária | 439.982 | 277.787 | 224.384 | 341.292 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 321.957 | 277.787 | 185.544 | 334.487 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTA: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

- em quase todos os grupos de municípios da amostra – à exceção do conjunto dos municípios da Bahia –, a participação das receitas próprias na receita total aumentou de modo expressivo, o que mostra a diminuição do grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais. Apesar de a receita tributária ter apresentado significativo aumento, as receitas patrimoniais e as ‘outras receitas’ apresentaram crescimento ainda maior, e isso elevou a participação das receitas próprias no total das receitas municipais. As receitas patrimoniais, que ganham importância em contexto inflacionário, devem, entretanto, sofrer redução numa economia estável, diminuindo o ‘peso’ das receitas próprias;
- embora os municípios ainda apresentem alto grau de dependência das transferências intergovernamentais (acima de 50%, em geral, para os municípios da amostra), a participação dessa fonte de financiamento nos gastos municipais declinou a partir da reforma constitucional de 1988 – tanto as transferências oriundas dos estados, como as da União –, em decorrência do aumento da capacidade dos municípios de gerar receitas próprias. Alterou-se, entretanto, a composição das receitas dos municípios;
- as transferências de capital – tanto as realizadas pela União, como as feitas pelos estados – apresentaram diminuição expressiva, e as transferências correntes passaram, cada vez mais, a responder pelos gastos. Isso aumenta o grau de autonomia dos municípios na tomada de decisões sobre o destino de seus recursos, uma vez que as transferências correntes têm origem predominantemente constitucional e estão desvinculadas de aplicações específicas; e
- a participação das operações de crédito no financiamento dos gastos dos governos municipais também reduziu, como resultado não somente do crescimento do volume de suas receitas próprias e das transferências intergovernamentais, mas também das maiores dificuldades colocadas pelo governo federal e pelo Congresso para a contratação de novos empréstimos por parte dessas administrações, no contexto de ajuste das contas públicas do país.

As receitas dos municípios-capital apresentaram as mesmas tendências verificadas para as receitas do conjunto dos municípios: aumento do volume de receitas próprias, ligeira redução do montante de transferências intergovernamentais e perda de importância das operações de crédito como fonte de financiamento dos gastos (Tabela 9). Contudo, os municípios-capital apresentaram, em relação ao conjunto dos municípios, as seguintes diferenças:

- menor grau de dependência das transferências intergovernamentais, com peso mais expressivo de suas receitas próprias no financiamento de seus gastos. Todavia, nos casos de Fortaleza, Salvador e, em menor grau, Recife – o que muito provavelmente deve ser uma característica dos municípios-capital dos estados menos desenvolvidos –, essa dependência das transferências intergovernamentais continua igual ou acima de 50% de suas receitas totais, mesmo com o aumento do volume de sua receita própria ocorrido após a Constituição de 1988;

TABELA 9: MUNICÍPIOS-CAPITAL – COMPOSIÇÃO DA RECEITA,^a MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94

| CATEGORIAS DE RECEITA | SÃO PAULO | | CURITIBA | |
|---|--------------|---------|-----------|---------|
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 39,1 | 44,3 | 54,4 | 58,1 |
| Tributária | 32,3 | 34,5 | 27,6 | 28,9 |
| Patrimonial | 2,1 | 4,2 | 22,1 | 17,7 |
| Outras | 4,7 | 5,5 | 4,8 | 11,5 |
| Transferência Corrente | 36,5 | 34,1 | 38,0 | 39,9 |
| Transferência de Capital | 0,8 | 0,0 | 1,1 | 0,0 |
| Operações de Crédito | 22,7 | 11,3 | 3,9 | 0,9 |
| Outras | 0,8 | 10,3 | 2,5 | 1,2 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 77,3 | 88,7 | 96,1 | 99,1 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | PORTO ALEGRE | | RECIFE | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 42,3 | 53,1 | 30,5 | 45,5 |
| Tributária | 36,3 | 29,7 | 23,8 | 27,3 |
| Patrimonial | 5,9 | 21,9 | 4,5 | 13,3 |
| Outras | 0,1 | 1,6 | 2,1 | 4,9 |
| Transferência Corrente | 44,0 | 38,5 | 56,7 | 48,2 |
| Transferência de Capital | 4,4 | 2,0 | 4,3 | 6,0 |
| Operações de Crédito | 0,4 | 1,1 | 8,4 | 0,3 |
| Outras | 8,9 | 5,3 | 0,1 | 0,0 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 99,6 | 98,9 | 91,6 | 99,7 |
| CATEGORIAS DE RECEITA | SALVADOR | | FORTALEZA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Receita Própria | 31,5 | 38,0 | 18,9 | 38,1 |
| Tributária | 17,7 | 32,4 | 15,6 | 16,5 |
| Patrimonial | 0,1 | 4,2 | 0,2 | 18,0 |
| Outras | 13,6 | 1,3 | 3,0 | 3,6 |
| Transferência Corrente | 31,5 | 56,1 | 62,8 | 59,9 |
| Transferência de Capital | 3,5 | 5,9 | 1,0 | 0,0 |
| Operações de Crédito | 26,8 | 0,0 | 17,3 | 2,0 |
| Outras | 6,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Receita Orçamentária | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita Orçamentária Menos Operações de Crédito | 73,2 | 100,0 | 82,7 | 98,0 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTA: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

- no caso dos municípios-capital dos estados mais desenvolvidos, é pequena a dependência das transferências da União para o financiamento dos gastos, o que é compreensível, dado que o FPM, seu principal componente, tem características redistributivas, sendo determinado por variáveis como população e inverso da renda *per capita*. Para esses municípios-capital, as transferências mais importantes são as realizadas pelos estados, via quota-parte do ICMS, cuja distribuição tem no Valor Adicionado Fiscal (VAF) seu principal componente. No caso dos municípios-capital de estados menos desenvolvidos, as transferências da União continuam sendo de suma importância na composição da receita total; e
- apesar da expressiva redução do volume das operações de crédito como fonte de financiamento dos gastos do município de São Paulo, sua participação ainda se manteve elevada na média do triênio 1992-94 (11,3%). Isso pode ser explicado pelo fraco desempenho da arrecadação estadual no período – que redundou na diminuição do volume de transferências para o município, quando comparado ao período 1986-88, mesmo com a elevação da quota-parte municipal do ICMS de 20% para 25% – e, também, pela situação 'desconfortável' das finanças paulistas.

Com efeito, no que se refere aos municípios em geral – e ao contrário do que ocorreu nos estados analisados – verifica-se, claramente, considerável descentralização das receitas em benefício da esfera municipal de governo, após a Constituição federal de 1988. Além da expressiva elevação do patamar das receitas próprias municipais, propiciada pela ampliação de seu campo de competência, combinada, em alguns casos, com melhorias em seu sistema fazendário, houve também um aumento significativo das transferências intergovernamentais, especialmente as transferências de natureza constitucional, o que fortaleceu a posição financeira e o grau de autonomia dos municípios. Nessa situação, embora a Constituição de 1988 não contemple um projeto articulado e pactuado de descentralização dos encargos, os municípios – mais que os estados – estão em melhores condições para comandar a implementação desse processo.

DESCENTRALIZAÇÃO E GASTOS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Para a análise do processo de descentralização dos gastos ocorrido no país a partir da Constituição federal de 1988, examinam-se o comportamento e a evolução dos gastos, do ponto de vista de sua classificação, tanto por categoria econômica, como por funções. Dentre as despesas por funções, são privilegiadas as de natureza social (educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social).

Com o exame da despesa por categoria econômica, é possível avaliar – considerando a destinação dos recursos dos entes federados, de acordo com os agregados macroeconômicos (investimentos, gastos com salários etc.) – a contribuição de estados e municípios para o crescimento da economia e, também, identificar os princi-

país 'pontos de estrangulamento' de suas finanças – comprometimento dos gastos com pessoal e serviços da dívida, por exemplo –, bem como aquilatar a amplitude do processo de descentralização, com base na evolução das transferências inter e intra-governamentais e na terceirização das atividades dessas esferas de governo.

Na análise das despesas por funções de conteúdo social, procura-se verificar a amplitude – e o nível – do processo de descentralização das políticas sociais em curso no país.

Para uma análise mais completa e acurada do processo de descentralização, seria necessário isolar as transferências intergovernamentais realizadas e identificar os gastos que, com elas, são financiados, bem como considerar – além dos recursos destinados pela administração pública, seja diretamente por seus órgãos, seja mediante transferências realizadas por sua administração indireta, para determinados objetivos de gasto (educação, saúde, saneamento etc.) – os recursos que constituem receitas próprias de empresas estatais que operam nas áreas de saneamento, habitação etc. Se o primeiro procedimento forneceria elementos para avaliar a intensidade do processo de descentralização e evitaria 'erros' de dupla contagem, a inclusão dos gastos com recursos próprios da administração descentralizada permitiria uma avaliação mais exata da amplitude desse processo. Todavia, como tais informações estão restritas a apenas dois dos estados da amostra – São Paulo e Paraná – e para nenhum grupo de municípios, a análise desenvolvida a seguir ampara-se apenas nos dados constantes das atividades da administração direta e nas transferências por ela realizadas, sem identificar, também, a fonte de financiamento dos gastos realizados.

Despesas por Categoria Econômica

As Despesas dos Estados

As Tabelas 10, 11 e 12 apresentam a evolução e o comportamento das despesas dos estados da amostra, classificadas por categoria econômica, nos períodos 1986-88 e 1992-94. De um período ao outro, decresceu o montante das despesas da maioria dos estados. Nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, as despesas apresentaram expressivo aumento: 27% e 11,3%, respectivamente (Tabela 11). No Paraná (-21,3%), Pernambuco (-7%), Bahia (-3,3%) e Ceará (-10,9%), ocorreram declínios reais no nível de suas despesas, em virtude ou da adoção de medidas de ajustes de suas finanças – sobretudo no caso dos estados do Paraná e do Ceará – ou de problemas de redução de suas receitas (Pernambuco e Bahia). De qualquer modo, à exceção de São Paulo e Rio Grande do Sul, nos demais estados o patamar de gastos situou-se em nível inferior, na média do período 1992-94, ao dos últimos três anos que antecederam a Constituição de 1988, o que, aparentemente, contraria as teses de que teria havido um aumento generalizado dos gastos estaduais após a promulgação da Carta constitucional.

TABELA 10: SP, PR, RS, PE, BA, CE – DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^a E 1992-94

| DESPESA | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^b | | | |
|----------------------------|---|-------------------|------------------|------------------|
| | SP | | PR | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 |
| Despesas Correntes | 17.724.208 | 21.769.519 | 2.294.679 | 2.083.935 |
| Pessoal | 7.801.443 | 7.088.130 | 807.157 | 806.279 |
| Juros e Encargos da Dívida | 525.095 | 824.772 | 212.266 | 87.450 |
| Transferências | 7.357.732 | 9.512.338 | 1.125.163 | 1.039.468 |
| Intragovernamentais | 3.441.743 | 4.617.536 | 613.043 | 519.815 |
| Intergovernamentais | 3.637.308 | 4.420.904 | 64.542 | 20.615 |
| Outras | 278.681 | 473.898 | 447.578 | 499.038 |
| Outras | 2.039.939 | 4.344.279 | 150.093 | 150.738 |
| Despesas de Capital | 6.043.498 | 8.419.879 | 1.073.932 | 568.412 |
| Investimentos | 1.188.470 | 1.861.424 | 102.159 | 170.845 |
| Amortização da Dívida | 851.114 | 2.464.777 | 199.742 | 76.500 |
| Transferências | 2.385.427 | 1.728.080 | 721.660 | 222.060 |
| Intragovernamentais | 2.253.694 | 1.531.510 | 716.710 | 93.120 |
| Intergovernamentais | 118.644 | 152.815 | 4.217 | 7.199 |
| Outras | 13.089 | 43.755 | 733 | 121.741 |
| Outras | 1.618.487 | 2.365.597 | 50.371 | 99.007 |
| Despesa Total | 23.767.706 | 30.189.398 | 3.368.610 | 2.652.347 |
| DESPESA | RS | | PE | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Despesas Correntes | 4.751.585 | 4.871.467 | 1.557.572 | 1.691.020 |
| Pessoal | 1.587.239 | 1.587.371 | 891.978 | 878.935 |
| Juros e Encargos da Dívida | 1.029.285 | 362.200 | 65.786 | 42.439 |
| Transferências | 1.926.473 | 2.572.936 | 520.704 | 644.350 |
| Intragovernamentais | 250.904 | 452.361 | 265.449 | 311.905 |
| Intergovernamentais | 717.256 | 1.023.434 | 246.297 | 273.978 |
| Outras | 958.312 | 1.097.140 | 8.958 | 58.467 |
| Outras | 208.588 | 348.960 | 79.104 | 125.296 |
| Despesas de Capital | 1.092.859 | 1.632.485 | 529.075 | 250.068 |
| Investimentos | 168.967 | 162.754 | 118.723 | 45.511 |
| Amortização da Dívida | 516.373 | 1.052.732 | 118.130 | 28.165 |
| Transferências | 361.223 | 371.682 | 217.749 | 86.358 |
| Intragovernamentais | 332.713 | 349.276 | 180.352 | 72.347 |
| Intergovernamentais | 26.256 | 19.230 | 2.122 | 2.469 |
| Outras | 2.254 | 3.176 | 35.275 | 11.542 |
| Outras | 46.296 | 45.317 | 74.473 | 90.034 |
| Despesa Total | 5.844.444 | 6.503.952 | 2.086.647 | 1.941.088 |
| DESPESA | BA | | CE | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Despesas Correntes | 2.862.999 | 2.726.095 | 1.533.045 | 1.283.747 |
| Pessoal | 1.088.629 | 1.519.966 | 519.254 | 457.026 |
| Juros e Encargos da Dívida | 179.929 | 142.717 | 355.436 | 102.821 |
| Transferências | | | 593.131 | 555.698 |
| Intragovernamentais | | | 330.878 | 204.272 |
| Intergovernamentais | 396.308 | 498.020 | 130.375 | 207.867 |
| Outras | | | 131.877 | 143.559 |
| Outras | 1.198.229 | 565.392 | 65.225 | 168.203 |
| Despesas de Capital | 1.146.688 | 1.153.082 | 472.961 | 503.683 |
| Investimentos | 197.224 | 765.171 | 57.294 | 213.383 |
| Amortização da Dívida | 346.970 | 282.103 | 185.358 | 45.932 |
| Transferências | 552.318 | 35.627 | 117.702 | 224.237 |
| Intragovernamentais | | | 117.148 | 223.123 |
| Intergovernamentais | | | 533 | 1.113 |
| Outras | | | 21 | |
| Outras | 50.176 | 70.181 | 112.607 | 20.132 |
| Despesa Total | 4.009.687 | 3.879.177 | 2.006.006 | 1.787.429 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Estado do Paraná, 1987-88.

(b) Valores deflacionados pelo IGP-D da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

TABELA 11: SP, PR, RS, PE, BA, CE – TAXAS DE CRESCIMENTO DAS DESPESAS^a DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^b E 1992-94

| DESPESA | Em % | | | | | |
|----------------------------|--------|-----------|--------|--------|--------|---------|
| | SP | PR | RS | PE | BA | CE |
| Despesas Correntes | 22,82 | -9,18 | 2,52 | 8,57 | -4,78 | -16,26 |
| Pessoal | -9,14 | -0,11 | 0,01 | -1,46 | 39,62 | -11,98 |
| Juros e Encargos da Dívida | 57,07 | -58,80 | -64,81 | -35,49 | -20,68 | -71,07 |
| Transferências | 29,28 | -7,62 | 33,56 | 23,75 | | -6,31 |
| Intragovernamentais | 34,16 | -15,21 | 80,29 | 17,50 | | -38,26 |
| Intergovernamentais | 21,54 | -68,06 | 42,69 | 11,24 | 25,66 | 59,44 |
| Outras | 70,05 | 11,50 | 14,49 | 552,68 | | 8,86 |
| Outras | 112,96 | 0,43 | 67,30 | 58,39 | -52,81 | 157,88 |
| Despesas de Capital | 39,32 | -47,07 | 49,38 | -52,73 | 0,56 | 6,50 |
| Investimentos | 56,62 | 67,23 | -3,68 | -61,67 | 287,97 | 272,43 |
| Amortização da Dívida | 189,59 | -61,70 | 103,87 | -76,16 | -18,70 | -75,22 |
| Transferências | -27,56 | -69,23 | 2,90 | -60,34 | -93,55 | 90,51 |
| Intragovernamentais | -32,04 | -87,01 | 4,98 | -59,89 | | 90,46 |
| Intergovernamentais | 28,80 | 70,71 | -26,76 | 16,35 | | 108,75 |
| Outras | 234,30 | 16.508,59 | 40,90 | -67,28 | | -100,00 |
| Outras | 46,16 | 96,56 | -2,11 | 20,89 | 39,87 | -82,12 |
| Despesa Total | 27,02 | -21,26 | 11,28 | -6,98 | -3,25 | -10,90 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Estado do Paraná, 1987-88.

Em relação às despesas correntes, apresentaram resultados positivos os estados de São Paulo (+22,8%), Pernambuco (+8,6%) e Rio Grande do Sul (+2,5%). Paraná (-9,2%), Bahia (-4,8%) e Ceará (-16,3%) reduziram suas despesas correntes.

Em relação às despesas de capital, os estados de São Paulo (+39,3%), Rio Grande do Sul (+49,4%), Bahia (+0,5%) e Ceará (+6,5%) aumentaram essas despesas, os estados do Paraná (-47,1%) e Pernambuco (-52,7%), por sua vez, reduziram-nas.

Resta avaliar, agora, que componentes dessas despesas contribuíram para a sua queda ou para o seu aumento.

Em relação às despesas correntes, houve quedas generalizadas nos gastos com pessoal, destacando-se as de São Paulo (-9,1%) e Ceará (-12%), em contraposição ao Estado da Bahia, o único que apresentou aumento expressivo nesse item de despesa (39,6%). Tais resultados demonstram ser, com poucas exceções, equivocada a responsabilidade atribuída aos salários do funcionalismo público da ativa pelo desequilíbrio das finanças estaduais. Esse fato pode ser confirmado na Tabela 12, que mostra o declínio, em termos relativos, do patamar de gastos com pessoal nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Ceará. Contudo, Paraná, Pernambuco e, sobretudo, Bahia aumentaram seus gastos com pessoal.

Os gastos com inativos, inclusive no item 'outras transferências', apresentam tendência de crescimento – sendo expressivo em alguns casos, como no de São Paulo e Pernambuco –, o que mostra que aí é que podem estar localizadas as pressões para a redução dos gastos com pessoal.

TABELA 12: SP, PR, RS, PE, BA, CE – COMPOSIÇÃO DA DESPESA^a DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^b E 1992-94

| DESPESA | SP | | PR | | RS | |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Despesas Correntes | 74,57 | 72,11 | 68,12 | 78,57 | 81,30 | 74,90 |
| Pessoal | 32,82 | 23,48 | 23,96 | 30,40 | 27,16 | 24,41 |
| Juros e Encargos da Dívida | 2,21 | 2,73 | 6,30 | 3,30 | 17,61 | 5,57 |
| Transferências | 30,96 | 31,51 | 33,40 | 39,19 | 32,96 | 39,56 |
| Intragovernamentais | 14,48 | 15,30 | 18,20 | 19,60 | 4,29 | 6,96 |
| Intergovernamentais | 15,30 | 14,64 | 1,92 | 0,78 | 12,27 | 15,74 |
| Outras | 1,17 | 1,57 | 13,29 | 18,81 | 16,40 | 16,87 |
| Outras | 8,58 | 14,39 | 4,46 | 5,68 | 3,57 | 5,37 |
| Despesas de Capital | 25,43 | 27,89 | 31,88 | 21,43 | 18,70 | 25,10 |
| Investimentos | 5,00 | 6,17 | 3,03 | 6,44 | 2,89 | 2,50 |
| Amortização da Dívida | 3,58 | 8,16 | 5,93 | 2,88 | 8,84 | 16,19 |
| Transferências | 10,04 | 5,72 | 21,42 | 8,37 | 6,18 | 5,71 |
| Intragovernamentais | 9,48 | 5,07 | 21,28 | 3,51 | 5,69 | 5,37 |
| Intergovernamentais | 0,50 | 0,51 | 0,13 | 0,27 | 0,45 | 0,30 |
| Outras | 0,06 | 0,14 | 0,02 | 4,59 | 0,04 | 0,05 |
| Outras | 6,81 | 7,84 | 1,50 | 3,73 | 0,79 | 0,70 |
| Despesa Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

| DESPESA | PE | | BA | | CE | |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Despesas Correntes | 74,64 | 87,12 | 71,40 | 70,28 | 76,42 | 71,82 |
| Pessoal | 42,75 | 45,28 | 27,15 | 39,18 | 25,88 | 25,57 |
| Juros e Encargos da Dívida | 3,15 | 2,19 | 4,49 | 3,68 | 17,72 | 5,75 |
| Transferências | 24,95 | 33,20 | | | 29,57 | 31,09 |
| Intragovernamentais | 12,72 | 16,07 | | | 16,49 | 11,43 |
| Intergovernamentais | 11,80 | 14,11 | 9,88 | 12,84 | 6,50 | 11,63 |
| Outras | 0,43 | 3,01 | | | 6,57 | 8,03 |
| Outras | 3,79 | 6,45 | 29,88 | 14,58 | 3,25 | 9,41 |
| Despesas de Capital | 25,36 | 12,88 | 28,60 | 29,72 | 23,58 | 28,18 |
| Investimentos | 5,69 | 2,34 | 4,92 | 19,73 | 2,86 | 11,94 |
| Amortização da Dívida | 5,66 | 1,45 | 8,65 | 7,27 | 9,24 | 2,57 |
| Transferências | 10,44 | 4,45 | 13,77 | 0,92 | 5,87 | 12,55 |
| Intragovernamentais | 8,64 | 3,73 | | | 5,84 | 12,48 |
| Intergovernamentais | 0,10 | 0,13 | | | 0,03 | 0,06 |
| Outras | 1,69 | 0,59 | | | 0,00 | 0,00 |
| Outras | 3,57 | 4,64 | 1,25 | 1,81 | 5,61 | 1,13 |
| Despesa Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FONTES: Balanço Geral dos Estados.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Estado do Paraná, 1987-88.

Destaca-se também – e aqui a exceção é o Estado de São Paulo – a generalizada diminuição do volume de gastos com juros e encargos da dívida. Isso prova que a base do endividamento dos estados está sendo reduzida gradativamente, diminuindo os dispêndios financeiros dessas esferas de governo, diante das maiores dificuldades criadas pelo governo federal para a contratação de novos empréstimos.

O Estado de São Paulo, pelo fraco desempenho de suas receitas, especialmente após a Constituição de 1988, situa-se em posição oposta à dos demais estados da amostra, já que, como foi visto, aumentou seus níveis de endividamento e teve de arcar com custos crescentes dos encargos dessa dívida. Tanto isso é verdade que, se na média do período 1986-88 os gastos do Estado com o serviço da dívida (juros e amortização) representavam 5,8% de suas despesas, no triênio 1992-94 esse índice elevou-se para 10,9% (Tabela 12).

No Estado do Rio Grande do Sul, que também figura entre os que apresentam maior endividamento, esses componentes de gasto, em conjunto, passaram de 26,5% da despesa total no período 1986-88 para 21,9% na média de 1992-94, o que sugere que foi adotada, nesse campo, alguma medida de ajuste.

Os demais estados da amostra, com destaque para o Ceará, reduziram o seu grau de vulnerabilidade financeira, com a diminuição, significativa em alguns casos, do peso do serviço da dívida (juros e amortização) no total de suas despesas. No Ceará, essa participação caiu de 27% para 8,3%; no Paraná, de 12,2% para 6,2%; em Pernambuco, de 8,8% para 3,6%; e na Bahia, de 13% para 11% (Tabela 12).

Mas foram as despesas com 'outras transferências' – com destaque para as intergovernamentais e intragovernamentais –, associadas mais diretamente ao processo de descentralização, que apresentaram trajetória de crescimento expressivo nos períodos considerados. Como se pode ver nas Tabelas 11 e 12, ocorreram aumentos reais nesse componente de despesa, em todos os estados da amostra – à exceção do Estado do Paraná, por força da adoção de um efetivo processo de ajuste das contas.

As transferências intragovernamentais apresentaram aumento ainda maior que as intergovernamentais – aqui, a exceção é o Estado do Ceará. Esse aumento pode ser visto como indicador, no caso das transferências intragovernamentais, de aprofundamento dos processos de descentralização horizontal – com o fortalecimento da administração indireta estadual – e de descentralização vertical, em se tratando das transferências intergovernamentais, impulsionados pela Constituição federal de 1988. Essa tendência foi reforçada, para as últimas, em relação às transferências de capital; já para as transferências de capital intragoverno, ocorreu uma redução real que, provavelmente, pode ser explicada pela crise fiscal e financeira dos estados, a qual reduziu os recursos de investimento para os órgãos da administração indireta.

De qualquer modo, mantiveram-se elevadas as participações dessas transferências, na média do período 1992-94, em todos os estados da amostra. São Paulo transferiu 20,4% de seus recursos para os órgãos da administração indireta e 15,2% para os seus municípios; o Estado do Paraná destinou expressivo volume de recursos para a sua administração indireta (23,1%) e um montante desprezível (1%) para os seus municípios; Rio Grande do Sul transferiu para seus órgãos 12,3% de suas receitas totais e 16% delas para os municípios; e o Estado do Ceará transferiu 23,8% e 11,7%, respectivamente, de seus recursos. Tais dados confirmam a importância dada ao processo de descentralização nesse novo contexto.

Em relação às despesas de capital, cujos componentes já foram discutidos anteriormente, cabe chamar a atenção para o volume dos investimentos realizados

pelos estados. Com exceção das despesas de capital dos estados de Pernambuco, que sofreram queda apreciável nos períodos considerados (-61,6%), e Rio Grande do Sul, com ligeira queda (-3,7%), as dos demais estados apresentaram crescimentos expressivos: São Paulo (+56,6%), Paraná (+61,7%), Bahia (+288%) e Ceará (+277%). A participação desse componente nas despesas totais dos estados aumentou, na média dos períodos 1986-88 e 1992-94, de 5% para 6,2% no Estado de São Paulo; de 3% para 6,4% no Paraná; de 4,9% para 19,7% na Bahia; e de 2,9% para 11,9% no Ceará. Reduziu de 2,9% para 2,5% no Rio Grande do Sul; e de 5,7% para 2,3% em Pernambuco. Assim, é possível afirmar que os investimentos realizados pelos estados estão compensando, ainda que parcialmente, a redução do volume dessas despesas na estrutura de gastos do governo federal.

Da análise realizada sobre o comportamento das despesas estaduais por categoria econômica, algumas conclusões preliminares podem ser extraídas para os propósitos deste trabalho:

- a queda generalizada do nível das despesas estaduais, nos períodos considerados – seja pela adoção, em alguns estados, de medidas de ajuste das contas públicas, seja pelas limitações colocadas por suas receitas devido à difícil situação financeira por que passam –, revela os limites e o pouco fôlego dessa esfera de governo para aprofundar o processo de descentralização em curso;
- a redução dos gastos com salários do funcionalismo da ativa mostra que estão sendo realizados esforços para diminuir a pressão desse componente de gasto sobre as finanças estaduais. As atenções, nessa frente, devem deslocar-se, com maior ênfase, para melhor equacionamento dos gastos com inativos e aposentados, o que reforça a importância da reforma a ser feita no sistema de previdência social;
- os elevados dispêndios realizados com o serviço da dívida (juros e amortização) por alguns estados, especialmente São Paulo e, em menor escala, Rio Grande do Sul, desvelam as limitações que estes enfrentam para assumir novos encargos e, assim, aprofundar o processo de descentralização;
- o desempenho e a evolução das transferências intergovernamentais e intragovernamentais sinalizam – apesar das limitações das receitas dos estados, no contexto de crise de suas finanças – o aprofundamento do processo de descentralização (vertical e horizontal). Despontava, nesse sentido, o Estado do Ceará, que apresentava, no final de 1996, dentre os estados da amostra, o mais avançado processo de descentralização.

As Despesas dos Municípios

Diferentemente dos estados, os municípios – beneficiados pelo expressivo aumento de suas receitas próprias, pelo recebimento de maior volume de transferências intergovernamentais, devido às alterações introduzidas no quadro tributário pela Constituição de 1988, e, em alguns casos, pelo aprimoramento de suas máquinas

fazendárias – passaram a gastar mais: suas despesas apresentaram considerável crescimento no período 1986-88 e 1992-94 (Tabelas 13 a 17).

Chama a atenção o desempenho espetacular das despesas dos seguintes municípios-capital: Curitiba, Porto Alegre e Recife. No caso do conjunto dos municípios da amostra, o melhor desempenho coube aos municípios de São Paulo, Bahia e Ceará.

De fato, se para o conjunto dos municípios de São Paulo o patamar de gastos encontrava-se, no período 1992-94, em nível superior (27,6%) ao de 1986-88 e o da Capital paulista registrava aumento de 19,6%, para os demais estados a situação era bem diferente (Tabelas 15 e 17). No Paraná, para o conjunto dos municípios do Estado,

TABELA 13: CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS – DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94^a

| | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^b | | | |
|----------------------------|---|------------|------------|-----------|
| | SÃO PAULO | | PARANÁ | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 6.452.849 | 9.053.971 | 1.061.108 | 1.660.910 |
| Pessoal | 3.332.755 | 4.401.632 | 598.905 | 823.576 |
| Demais Custeios | 3.120.094 | 4.652.339 | 462.203 | 837.334 |
| Despesas de Capital | 3.046.550 | 3.069.671 | 375.394 | 438.625 |
| Investimento | 2.461.227 | 2.462.951 | 330.085 | 355.255 |
| Demais Despesas de Capital | 585.323 | 606.720 | 45.309 | 83.370 |
| Despesa Total | 9.499.399 | 12.123.642 | 1.436.502 | 2.099.535 |
| | RIO GRANDE DO SUL | | PERNAMBUCO | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 1.173.109 | 1.809.013 | 655.375 | 704.124 |
| Pessoal | 649.302 | 970.946 | 235.975 | 296.124 |
| Demais Custeios | 523.807 | 838.067 | 419.400 | 408.000 |
| Despesas de Capital | 330.830 | 402.142 | 145.054 | 117.882 |
| Investimento | 297.573 | 352.257 | 104.023 | 61.473 |
| Demais Despesas de Capital | 33.257 | 49.885 | 41.031 | 56.409 |
| Despesa Total | 1.503.939 | 2.211.155 | 800.429 | 822.005 |
| | BAHIA | | CEARÁ | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 1.047.645 | 1.312.501 | 522.960 | 662.994 |
| Pessoal | 385.205 | 569.919 | 179.187 | 254.456 |
| Demais Custeios | 662.440 | 742.581 | 343.773 | 408.538 |
| Despesas de Capital | 417.059 | 360.917 | 139.908 | 232.138 |
| Investimento | 308.197 | 299.013 | 120.644 | 183.393 |
| Demais Despesas de Capital | 108.862 | 61.904 | 19.264 | 48.745 |
| Despesa Total | 1.464.704 | 1.673.418 | 662.868 | 895.132 |

FONTE: Balanços Municipais e Finanças do Brasil.

NOTAS: (a) Para Paraná, Pernambuco e Ceará, 1993-94.

(b) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

TABELA 14: CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS, POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94^a

| | Em % | | | | | |
|----------------------------|------------|---------|---------|---------|-------------------|---------|
| | SÃO PAULO | | PARANÁ | | RIO GRANDE DO SUL | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 | 1986-88 | 1992-94 |
| Despesa Corrente | 67,9 | 74,7 | 73,9 | 79,1 | 78,0 | 81,8 |
| Pessoal | 35,1 | 36,3 | 41,7 | 39,2 | 43,2 | 43,9 |
| Demais Custeios | 32,8 | 38,4 | 32,2 | 39,9 | 34,8 | 37,9 |
| Despesas de Capital | 32,1 | 25,3 | 26,1 | 20,9 | 22,0 | 18,2 |
| Investimento | 25,9 | 20,3 | 23,0 | 16,9 | 19,8 | 15,9 |
| Demais Despesas de Capital | 6,2 | 5,0 | 3,2 | 4,0 | 2,2 | 2,3 |
| Despesa Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | PERNAMBUCO | | BAHIA | | CEARÁ | |
| | 1986-88 | 1993-94 | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 81,9 | 85,7 | 71,5 | 78,4 | 78,9 | 74,1 |
| Pessoal | 29,5 | 36,0 | 26,3 | 34,1 | 27,0 | 28,4 |
| Demais Custeios | 52,4 | 49,6 | 45,2 | 44,4 | 51,9 | 45,6 |
| Despesas de Capital | 18,1 | 14,3 | 28,5 | 21,6 | 21,1 | 25,9 |
| Investimento | 13,0 | 7,5 | 21,0 | 17,9 | 18,2 | 20,5 |
| Demais Despesas de Capital | 5,1 | 6,9 | 7,4 | 3,7 | 2,9 | 5,4 |
| Despesa Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: Tabela 13.

NOTA: (a) Para Paraná, Pernambuco e Ceará, 1993-94.

TABELA 15: MUNICÍPIOS-CAPITAL – DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^a E 1992-94^b

| | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^c | | | |
|----------------------------|---|-----------|-----------|---------|
| | SÃO PAULO | | CURITIBA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 |
| Despesa Corrente | 2.620.069 | 3.314.654 | 200.240 | 355.276 |
| Pessoal | 1.275.929 | 1.516.701 | 104.995 | 154.288 |
| Demais Custeios | 1.344.140 | 1.797.953 | 95.244 | 200.988 |
| Despesas de Capital | 1.285.726 | 1.355.183 | 64.440 | 119.315 |
| Investimento | 876.088 | 890.316 | 57.342 | 89.019 |
| Demais Despesas de Capital | 409.638 | 464.867 | 7.099 | 30.296 |
| Despesa Total | 3.905.795 | 4.669.837 | 264.680 | 474.592 |
| | PORTO ALEGRE | | RECIFE | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 211.409 | 351.968 | 255.467 | 263.311 |
| Pessoal | 93.745 | 137.432 | 53.680 | 67.979 |
| Demais Custeios | 117.664 | 214.536 | 201.787 | 195.332 |
| Despesas de Capital | 35.725 | 78.984 | 37.317 | 46.472 |
| Investimento | 29.883 | 71.368 | 10.047 | 3.045 |
| Demais Despesas de Capital | 5.842 | 7.616 | 27.270 | 43.427 |
| Despesa Total | 247.134 | 430.952 | 292.785 | 309.783 |
| | SALVADOR | | FORTALEZA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 290.445 | 307.150 | 256.197 | 252.817 |
| Pessoal | 90.913 | 105.858 | 104.313 | 98.695 |
| Demais Custeios | 199.532 | 201.291 | 151.883 | 154.122 |
| Despesas de Capital | 163.115 | 59.107 | 18.684 | 79.605 |
| Investimento | 68.640 | 9.246 | 1.810 | 39.557 |
| Demais Despesas de Capital | 94.474 | 49.861 | 16.874 | 40.048 |
| Despesa Total | 453.559 | 366.190 | 274.869 | 332.422 |

FONTE: Balanços Municipais e Finanças do Brasil.

NOTAS: (a) Para Curitiba, 1987-88.

(b) Para Recife e Fortaleza, 1993-94.

(c) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (conf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

TABELA 16: MUNICÍPIOS-CAPITAL – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS, POR CATEGORIA ECONÔMICA, MÉDIA DOS PERÍODOS 1986-88^a E 1992-94^b

| | Em % | | | |
|----------------------------|--------------|---------|-----------|---------|
| | SÃO PAULO | | CURITIBA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1987-88 | 1992-94 |
| Despesa Corrente | 67,1 | 71,0 | 75,7 | 74,9 |
| Pessoal | 32,7 | 32,5 | 39,7 | 32,5 |
| Demais Custeios | 34,4 | 38,5 | 36,0 | 42,3 |
| Despesas de Capital | 32,9 | 29,0 | 24,3 | 25,1 |
| Investimento | 22,4 | 19,1 | 21,7 | 18,8 |
| Demais Despesas de Capital | 10,5 | 10,0 | 2,7 | 6,4 |
| Despesa Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | PORTO ALEGRE | | RECIFE | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 85,5 | 81,7 | 87,3 | 85,0 |
| Pessoal | 37,9 | 31,9 | 18,3 | 21,9 |
| Demais Custeios | 47,6 | 49,8 | 68,9 | 63,1 |
| Despesas de Capital | 14,5 | 18,3 | 12,7 | 15,0 |
| Investimento | 12,1 | 16,6 | 3,4 | 1,0 |
| Demais Despesas de Capital | 2,4 | 1,8 | 9,3 | 14,0 |
| Despesa Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | SALVADOR | | FORTALEZA | |
| | 1986-88 | 1992-94 | 1986-88 | 1993-94 |
| Despesa Corrente | 64,0 | 83,9 | 93,2 | 76,1 |
| Pessoal | 20,0 | 28,9 | 38,0 | 29,7 |
| Demais Custeios | 44,0 | 55,0 | 55,3 | 46,4 |
| Despesas de Capital | 36,0 | 16,1 | 6,8 | 23,9 |
| Investimento | 15,1 | 2,5 | 0,7 | 11,9 |
| Demais Despesas de Capital | 20,8 | 13,6 | 6,1 | 12,0 |
| Despesa Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: Tabela 15.

NOTAS: (a) Para Curitiba, 1987-88.

(b) Para Recife e Fortaleza, 1993-94.

TABELA 17: CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS – TAXA DE CRESCIMENTO DAS DESPESAS, POR CATEGORIA ECONÔMICA, NOS PERÍODOS 1986-88 E 1992-94^a

| | Em % | | | | | |
|----------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|
| | SP | PR | RS | PE | BA | CE |
| Despesa Corrente | 40,3 | 56,5 | 54,2 | -6,9 | 25,3 | 26,8 |
| Pessoal | 32,1 | 37,5 | 49,5 | -20,3 | 48,0 | 42,0 |
| Demais Custeios | 49,1 | 81,2 | 60,0 | 2,8 | 12,1 | 18,8 |
| Despesas de Capital | 0,8 | 16,8 | 21,6 | 23,1 | -13,5 | 65,9 |
| Investimento | 0,1 | 7,6 | 18,4 | 69,2 | -3,0 | 52,0 |
| Demais Despesas de Capital | 3,7 | 84,0 | 50,0 | -27,3 | -43,1 | 153,0 |
| Despesa Total | 27,6 | 46,2 | 47,0 | -2,6 | 14,2 | 35,0 |

FONTE: Tabela 13.

NOTA: (a) Para Paraná, Pernambuco e Ceará, 1993-94.

esse aumento atingiu 46,2%; em Curitiba, 79,3%. No Rio Grande do Sul, as despesas dos municípios, em conjunto, cresceram 47%, as de Porto Alegre, por sua vez, tiveram variação positiva de 74,4%. Em Pernambuco, o crescimento das despesas de Recife, nos períodos 1986-88 e 1992-94, atingiu 5,8%; a despesa dos municípios pernambucanos diminuiu 2,6%, em termos reais. No caso da Bahia, em Salvador a redução das despesas foi de 9,3%; os municípios baianos, por sua vez, apresentaram aumento de 14,2% nas despesas totais. Em compensação, no Estado do Ceará, aumentaram as despesas totais tanto da capital (+21%), quanto dos municípios (+35%).

Esse expressivo crescimento das despesas do conjunto dos municípios e dos municípios-capital constitui, por si só, um indicador inquestionável da intensidade do processo de descentralização posto em prática após a Constituição de 1988.

A análise das despesas municipais, desagregadas em gastos correntes e de capital, fornece alguns elementos importantes para a melhor compreensão da natureza do processo de descentralização em curso no Brasil. No tocante às despesas correntes, verifica-se um aumento considerável dos dispêndios com os salários do funcionalismo público. Em algumas capitais, esse aumento foi inferior – e, em certos casos, o gasto até diminuiu – ao do conjunto dos municípios. Assim, no Município de São Paulo, o gasto com pessoal aumentou 18,8%; no caso do conjunto dos municípios paulistas, esse índice alcançou 32,1%. Em Salvador, o crescimento foi de 16,4%, contra 48% do total dos municípios. E Fortaleza obteve uma redução real de -5,4% nos gastos com o pessoal, enquanto essa despesa aumentou 42% nos municípios do Estado.

Em contrapartida, constata-se um crescimento maior dos gastos com pessoal nos seguintes municípios-capital: Curitiba (46,9%), contra 37,5% para o conjunto dos municípios paranaenses; e Recife (26,6%), com redução de 20,3% para o total dos municípios pernambucanos. Em Porto Alegre, o aumento dos gastos com essa rubrica foi de 46,6%; para o conjunto dos municípios gaúchos, 49,5%.

Esses dados mostram que aumentaram consideravelmente os gastos municipais com pessoal após a Constituição de 1988, seja pelo crescimento do quadro de funcionários, seja pelo aumento dos salários. Isso também pode ser confirmado pelo crescimento também expressivo do montante das 'transferências a pessoas', que estão incluídas na rubrica 'outras', referentes a pagamentos realizados a aposentados e inativos. Apesar disso, a participação relativa desses gastos, na despesa total, aumentou para o conjunto dos municípios, mas reduziu-se, ainda que ligeiramente, para os municípios-capital.

Embora não se disponha de informações para todos os municípios sobre os dispêndios com o serviço da dívida (juros e amortização), pode-se constatar que reduziu expressivamente a participação desse componente na estrutura de despesas dos municípios do Estado de São Paulo, com ganhos ainda maiores para a sua capital, o que indica a diminuição do seu grau de vulnerabilidade financeira. De fato, existe uma tendência de contração desse componente de gasto diante do cerco crescente do governo federal ao endividamento das administrações públicas. Contudo, seriam necessárias mais informações sobre os níveis de endividamento dos estados e,

também, sobre o comportamento desse componente de gasto nos outros estados da Federação, a fim de extrair ilações mais consistentes sobre a questão.

O que mais chama a atenção no comportamento das despesas correntes é o expressivo aumento dos gastos com 'serviços de terceiros e encargos' nos municípios para os quais essa informação se encontra disponível. Nos municípios de São Paulo, essa rubrica apresentou um crescimento de 74,9% nos períodos 1986-88 e 1992-94; no município de São Paulo, o aumento foi de 53,8%. No Rio Grande do Sul, para o conjunto dos municípios gaúchos, essa rubrica apresentou um aumento de 104%. Em termos de participação no total das despesas, os gastos com 'serviços de terceiros e encargos' passaram de 16,1% para 22,1% nos municípios de São Paulo, e de 18,1% para 23,3% na capital paulista. Para o conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul, a participação dos gastos com 'serviços de terceiros e encargos' aumentou de 10,4% para 14,4% na despesa total. Como esses gastos estão diretamente relacionados com o processo de terceirização, podem ser vistos como indicador do aprofundamento do processo de descentralização das atividades públicas, no âmbito municipal. Resta saber se isso também tem ocorrido em outras unidades da Federação.

As despesas de capital, por seu turno, foram de fundamental importância na composição dos gastos dos municípios, apesar da trajetória declinante que apresentam. Com exceção dos municípios de Pernambuco – tanto para o conjunto de municípios, como para Recife – e de Salvador, para os quais esse declínio foi ainda mais expressivo, nos municípios dos demais estados da amostra esse componente de despesa continua apresentando participação na estrutura de gastos raramente inferior a 15%, como é o caso de Fortaleza. Para o conjunto dos municípios de São Paulo e Paraná, as despesas de capital chegaram a 20% do total dos gastos municipais, praticamente o mesmo nível de despesa de suas capitais, São Paulo e Curitiba.

Para os objetivos deste trabalho, é possível extrair as seguintes conclusões sobre o comportamento das despesas municipais, no período 1986-94:

- o município é o 'canal' mais importante do processo de descentralização das atividades públicas, não somente por ter passado a desempenhar tarefas e encargos que eram de responsabilidade dos governos estaduais e do governo federal, mas também por continuar a sustentar níveis de investimentos e de gastos fundamentais para a produção de bens públicos;
- nesse processo, entretanto, os municípios têm elevado seus níveis de despesas correntes, com destaque para os gastos com pessoal e com as transferências a pessoas, o que, na ausência de um projeto consistente e pactuado de distribuição dos encargos entre as esferas governamentais e em um cenário de revisão de suas fontes de financiamento, pode inibir o aprofundamento do processo de descentralização, especialmente se forem consideradas as dificuldades financeiras por que passam muitos deles;
- esse processo de descentralização, de corte vertical, tem sido fomentado, em nível municipal, com a terceirização dos serviços públicos, expressa no aumento dos gastos dos municípios com 'serviços de terceiros e encargos',

como se pode confirmar nos casos dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, para os quais se dispõe de informações a respeito.

As Despesas por Funções

Neste item, busca-se identificar as áreas beneficiadas pelos gastos governamentais e, especialmente, os setores mais favorecidos, com vistas a apreender a dimensão e a amplitude do processo de descentralização das políticas sociais, após a promulgação da Constituição federal de 1988. Convém esclarecer que, para os propósitos deste trabalho, integram a área social os setores de educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social.

Uma análise mais precisa do grau de descentralização dessas políticas exigiria considerar, além dos gastos realizados pelas administrações diretas governamentais – de estados e municípios –, os recursos próprios destinados a esses objetivos também pelas suas empresas (administração indireta), especialmente dos setores de saneamento e habitação, que têm adquirido importância crescente. Todavia, como não se dispõe – a não ser nos casos dos estados de São Paulo e Paraná – dessas informações para a maioria dos estados da amostra (e também para os municípios), foram considerados apenas, para evitar distorções, os gastos efetuados pela administração direta dessas esferas governamentais.

As dificuldades de obter dados desagregados por função para os municípios, especialmente para os municípios do interior, exigem também que as informações apresentadas sejam tomadas com certa cautela. Tirante os dados dos estados de São Paulo (ainda em caráter preliminar para os anos de 1993 e 1994) e Rio Grande do Sul, os da Bahia referem-se a uma amostra composta de 41 municípios (de um universo de 415), que representam cerca de 85% do orçamento total dessas unidades, e estão disponíveis só a partir de 1989. No caso do Paraná, para o conjunto dos municípios, os dados estão disponíveis só a partir de 1990; para Curitiba, apenas a partir de 1991. Para Pernambuco e Ceará, não se conseguiu coletar informações sobre os gastos municipais por funções, salvo alguns dados obtidos para Fortaleza. Trabalha-se aqui, portanto, com uma amostra mais reduzida de estados, com vistas a avaliar o comportamento e a tendência dos gastos municipais na área social. Também não se deve esquecer das limitações já apontadas a respeito dos dados. Por isso, os resultados devem ser vistos apenas como indicadores de tendências, as quais precisam ser confirmadas por novas pesquisas.

Há, ainda, mais algumas limitações devido a dificuldades surgidas na obtenção das informações sobre os gastos municipais na área social. Para os estados, foi possível desagregar os dados dentro das funções – separar, por exemplo, educação de cultura, habitação de urbanismo, e assim por diante –, mas isso não foi possível para os municípios. Contemplam-se, pois, na análise dos estados, os gastos realizados nos setores de educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social. Na análise dos municípios, por sua vez, consideram-se os setores de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, e assistência e previdência.

Isso significa que não se pode comparar a magnitude do gasto interesferas de governo, já que tal procedimento forneceria resultados distorcidos sobre o esforço realizado pelas administrações estaduais e municipais para a oferta de serviços na área social.

Despesas Estaduais por Funções

A Tabela 18 apresenta as despesas dos estados na área social, no período 1986-88 e 1989-94, ou seja, na média dos anos imediatamente anteriores à reforma constitucional de 1988 e dos seis anos seguintes à promulgação da Carta. Constata-se que o Estado de São Paulo apresentou um apreciável crescimento de suas despesas nessa área, em conjunto (+24,4%), seguido do Ceará (+13,4%) e, provavelmente, do Paraná; já os estados da Bahia (-14,1%) e do Rio Grande do Sul (-3,9%) registraram reduções dos gastos destinados à área social.

Examinando cada uma das funções, depreende-se que a mais afetada com a redução do volume de recursos foi a de educação – neste caso, o Estado da Bahia é a exceção –, devido à diminuição das transferências, via convênios, do governo federal para esse setor e ao aumento das responsabilidades dos municípios na oferta dos serviços educacionais. De qualquer modo, a manutenção de patamares ainda elevados desses gastos na estrutura de gastos dos estados, embora com participações declinantes, como se verifica na Tabela 19, pode ser explicada, sobretudo, pela 'vinculação do gasto' (vinculação de um percentual da arrecadação aos gastos com a educação), estabelecida pela Constituição federal.

No setor de saúde, por sua vez, aumentaram as despesas de quase todos os estados da amostra, à exceção do Rio Grande do Sul e da Bahia. Para esse aumento, contribuíram de maneira importante os repasses de recursos feitos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), no contexto do processo de descentralização fomentado com

TABELA 18: SP, PR, RS, PE, BA, CE – TAXA DE CRESCIMENTO DOS GASTOS SOCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, NOS PERÍODOS 1986-88^a E 1989-94

| FUNÇÕES | Em % | | | | | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | SP | PR | RS | PE | BA | CE |
| Educação | 1,9 | -10,2 | -6,9 | -16,0 | 16,2 | -20,8 |
| Saúde | 36,0 | 58,5 | -11,2 | 0,0 | -58,1 | 56,4 |
| Saneamento | 25,8 | - | 252,5 | 0,0 | 144,1 | 516,4 |
| Habitação | 249,5 | 59,3 | -40,6 | -42,9 | 48,3 | 384,9 |
| Assistência | 0,4 | 19,4 | 38,5 | 60,9 | -55,1 | 50,7 |
| Gastos Sociais | 24,4 | - | -3,9 | 0,0 | -14,1 | 13,4 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTA: (a) Estado do Paraná, 1987-88.

TABELA 19: SP, PR, RS, PE, BA, CE – PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NA DESPESA TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, NOS PERÍODOS 1986-88^a E 1989-94

| | Em % | | | | | |
|----------------|------------|---------|---------|---------|-------------------|---------|
| | SÃO PAULO | | PARANÁ | | RIO GRANDE DO SUL | |
| | 1986-88 | 1989-94 | 1987-88 | 1989-94 | 1986-88 | 1989-94 |
| Educação | 18,8 | 15,8 | 18,4 | 20,0 | 16,3 | 15,1 |
| Saúde | 8,4 | 9,5 | 3,7 | 6,9 | 1,7 | 1,5 |
| Saneamento | 1,9 | 2,0 | | | 0,1 | 0,2 |
| Habitação | 0,5 | 1,3 | 0,8 | 1,9 | 0,2 | 0,1 |
| Assistência | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 1,2 | 1,2 | 1,6 |
| Gastos Sociais | 30,8 | 29,6 | 23,7 | 30,0 | 19,5 | 18,5 |
| | PERNAMBUCO | | BAHIA | | CEARÁ | |
| | 1986-88 | 1989-94 | 1986-88 | 1989-94 | 1986-88 | 1989-94 |
| | 1986-88 | 1989-94 | 1986-88 | 1989-94 | 1986-88 | 1989-94 |
| Educação | 18,3 | 14,5 | 12,1 | 15,3 | 18,4 | 16,4 |
| Saúde | 7,7 | 6,2 | 16,4 | 7,5 | 4,8 | 8,4 |
| Saneamento | 2,3 | 2,7 | 2,3 | 6,0 | 0,5 | 3,4 |
| Habitação | 1,7 | 3,3 | 0,7 | 11,0 | 0,2 | 1,6 |
| Assistência | 2,0 | 1,8 | 1,1 | 0,5 | 1,9 | 3,2 |
| Gastos Sociais | 32,0 | 28,5 | 32,6 | 30,4 | 25,8 | 33 |

FONTE: Balanço Geral dos Estados.

NOTA: (a) Estado do Paraná, 1987-88.

a Constituição de 1988. A redução expressiva do nível de recursos para essa área no Estado da Bahia decorre do processo de descentralização em curso, já que os municípios baianos passaram a assumir maiores responsabilidades na oferta de serviços de saúde. No entanto, não se pode desconsiderar também a diminuição do volume de recursos destinados pelo governo federal ao Estado da Bahia, os quais eram repassados por meio de convênios para o financiamento do setor.

No setor de saneamento, em todos os estados da amostra, as despesas apresentaram tendência de crescimento. Embora prejudicada a análise pela ausência de informações sobre a administração descentralizada, encarregada de operar esses serviços, verifica-se um aumento considerável do volume de recursos gastos com o setor, considerando apenas as despesas realizadas pela administração direta: crescimento de 516% no Ceará; de 144% na Bahia; de 252% no Rio Grande do Sul; e de 15,8% em São Paulo. Nesse setor, em todos os estados, aumentou a participação relativa dos gastos com saneamento na despesa total.

O setor de habitação pode ser apontado como um dos mais beneficiados pelas administrações estaduais após o desmonte, realizado pelo governo federal, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que reduziu o financiamento para o setor. Em São Paulo, o expressivo crescimento do volume de recursos no período foi devido à iniciativa tomada pelo governo estadual, em fevereiro de 1990, de aumentar em um ponto percentual a alíquota do ICMS e vincular a receita adicional gerada aos gastos do setor. O governo do Estado do Rio Grande do Sul também adotou essa medida,

mas, ao que tudo indica, essa experiência não foi bem-sucedida, em virtude das dificuldades de caixa do Tesouro gaúcho. Na Bahia, os esforços empreendidos pelo governo estadual, em termos de habitação popular, particularmente na Região Metropolitana de Salvador, têm contribuído para manter um índice alto de gasto com o setor, o que atenua os problemas decorrentes da 'saída' do governo federal dessa frente. Isso também ocorreu no Ceará, que criou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente (SDU) e destinou quantia significativa de recursos do Tesouro estadual para o financiamento dos programas Moradia (direcionados aos municípios do interior), Mutirão e Habitar (direcionados à Região Metropolitana de Fortaleza e aos demais municípios cearenses). À semelhança do que ocorreu no setor de saneamento, a participação relativa dos gastos com a habitação, no total das despesas, aumentou na maioria dos estados da amostra. Apenas no Rio Grande do Sul essa participação manteve-se praticamente estável.

No setor de assistência social – de menor participação relativa no conjunto das despesas dos estados, em relação às demais –, os gastos apresentaram, também, significativo crescimento nos períodos 1986-88 e 1992-94. Apenas na Bahia o nível de gastos com a assistência declinou de modo expressivo. Há a necessidade de iniciativas mais efetivas, por parte dos governos estaduais, para fortalecer o setor da assistência social, como tem feito o Estado do Ceará desde 1988, que criou, em cada município, grupos de ação comunitária e, posteriormente, implantou conselhos e fundos municipais de assistência social, os quais, em sintonia com o governo do Estado e organizações não-governamentais, desenvolvem ações que beneficiam crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiências físicas.

Apesar do avanço obtido pelas administrações estaduais em alguns setores, em termos relativos, e do crescimento absoluto das despesas dos estados no campo social, pode-se afirmar, de modo geral – a exceção aqui é o Estado do Ceará –, a perda de importância dessas despesas na estrutura de gastos dos estados.

Nos setores de saneamento, habitação e assistência social, os gastos apresentaram trajetória de crescimento, e os estados estão, gradativamente, ampliando suas ações nessas áreas, mas ainda desprovidos, em especial nos dois últimos setores, de programas consistentes e de dotações mais regulares – e 'concertadas' – de recursos.

Nos setores de educação e saúde, como resultado do processo de municipalização desses serviços, os gastos apresentaram tendência de redução de sua participação relativa na estrutura de gastos dos estados, embora mantendo-se em patamares elevados, seja, no primeiro caso, pela obrigatoriedade constitucional de aplicação de 25% das receitas orçamentárias no setor, seja, no segundo caso, pela força do repasse de recursos do SUS.

Despesas Municipais por Funções

Apesar de os dados estarem restritos aos municípios de São Paulo, Paraná (este com informações a partir de 1990) e Rio Grande do Sul, é possível verificar o expressivo crescimento dos gastos sociais – aqui considerados nas funções de educa-

ção e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, e assistência e previdência – nos períodos 1986-88 e 1992-94. O crescimento dos gastos sociais foi maior, em praticamente todos os casos, que o aumento dos gastos totais (Tabela 20). Esse é um indicador inequívoco do aumento das responsabilidades das administrações públicas municipais na implementação das políticas sociais e, portanto, de sua importância como instrumento do processo de descentralização.²

Merecem destaque, por terem apresentado crescimento mais expressivo, as funções de educação e cultura, e de saúde e saneamento, embora no Estado do Rio Grande do Sul tenha ocorrido significativo aumento dos gastos nos setores de habitação e urbanismo, e assistência e previdência. O crescimento mais expressivo das despesas nos dois primeiros setores pode ser explicado, preponderantemente, pela intensificação do processo de municipalização dos serviços, viabilizada pelo aumento das transferências intergovernamentais, pelo crescimento das receitas próprias e pela vinculação de parcela dos recursos orçamentários aos gastos com a educação e, no caso da saúde, pelos repasses do SUS. O aumento mais modesto do volume de gastos nos demais setores deve-se – à semelhança do que já se afirmou no caso dos estados – à indefinição das administrações municipais em formular ações mais concertadas para os setores de habitação e assistência e, em se tratando da previdência, ao temor dos governos municipais de criar seus próprios institutos, devido a dificuldades de realizar um acordo com a Previdência federal em relação ao passivo existente.

TABELA 20: CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS-CAPITAL – TAXA DE CRESCIMENTO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PERÍODOS 1986-88 E 1989-94

| FUNÇÕES | Em % | | | | | |
|---------------------------|--------------|---------|--------------|---------|-------------------|---------|
| | SÃO PAULO | | PARANÁ* | | RIO GRANDE DO SUL | |
| | Conj. Munic. | Capital | Conj. Munic. | Capital | Conj. Munic. | Capital |
| Educação e Cultura | 54,3 | 35,4 | 0,7 | 0,2 | 95,9 | 61,5 |
| Saúde e Saneamento | 84,4 | 49,5 | 17,2 | 3 | 129,5 | 106,2 |
| Habitação e Urbanismo | 10,7 | 11,9 | -1 | 4,2 | 59,4 | 101,9 |
| Assistência e Previdência | 25 | 25,2 | 21 | 28,6 | 53,9 | 31,8 |
| Gastos Sociais | 40,2 | 29,7 | 0 | 6,3 | 81,9 | 72 |
| Gastos Totais | 32,6 | 19,8 | 12,6 | 19,6 | 76,7 | 60,2 |

FONTE: Balanços Municipais e Finanças do Brasil.

NOTA: (a) Para o conjunto de municípios, 1990-91 e 1992-94; para a Capital (Curitiba), 1991 e 1992-94.

- (2) Os municípios do Paraná apresentaram, ao que tudo indica, um desempenho menos favorável nesse sentido. Porém, deve-se atentar para o fato de ser distinta a base de comparação, já que se dispunha, para o Estado, de dados dessa natureza somente para o período 1990-94 – e no caso de Curitiba, para o período 1991-94 –, já para os demais estados (São Paulo e Rio Grande do Sul) foi possível obter informações para o período 1986-88. Portanto, se para os dois últimos estados tornou-se possível apreender os efeitos posteriores à promulgação da Constituição de 1988 sobre a estrutura de despesas, comparando-se a evolução dos gastos realizados nos períodos 1986-88 e 1989-94, isso não ocorreu no caso do Paraná, já que os dados dos períodos 1990-91 e 1992-94 não permitem identificar os ganhos e avanços obtidos a partir da reforma constitucional.

A Tabela 21 confirma a maior importância adquirida pelos gastos sociais na estrutura de despesas dos governos municipais, nos períodos 1986-88 e 1989-94, com participações não inferiores a 50% do total. De fato, no caso dos municípios do Estado de São Paulo, a participação dos gastos sociais na estrutura de despesas aumentou de 58%, na média do período 1986-88, para 61,3%, de 1989 a 1994. Para a capital, essa participação passou de 54% para 58,4%. No Rio Grande do Sul, a participação dos gastos sociais aumentou, para o conjunto dos municípios, de 54,5% para 56,2%; para Porto Alegre, cresceu de 56,2% para 68%. Na Bahia, a participação desse conjunto de gastos na despesa total manteve-se praticamente no mesmo patamar de 1989 a 1994, anos para os quais se dispõe de informações.

Apesar das limitações das informações utilizadas, pode-se dizer que os municípios, mais que os estados, são os principais agentes da descentralização das políticas sociais no país. Nesse processo de descentralização, destacam-se, de acordo com a análise aqui realizada, o setor de saúde e o de educação, a despeito de esforços também estarem sendo empreendidos, ainda que não totalmente de modo concertado, nos demais setores da área social.

A continuidade, o aprofundamento e o aprimoramento desse processo dependem de melhores soluções para o problema do endividamento dos municípios, de negociações em torno da responsabilidade dos encargos entre as esferas governamentais, de maior clareza quanto a suas fontes de financiamento e da formulação de planos globais para as políticas sociais, ajustando-se os papéis que caberão a cada um dos níveis de governo, de modo a evitar superposição ou ausência de iniciativas no atendimento das demandas sociais.

TABELA 21: CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS-CAPITAL – PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NA DESPESA TOTAL, NOS PERÍODOS 1986-88 E 1989-94

| FUNÇÕES | Em % | | | | | | | |
|---------------------------|-------------------|------|---------|------|--------------|------|---------|------|
| | SÃO PAULO | | | | PARANÁ* | | | |
| | Conj. Munic. | | Capital | | Conj. Munic. | | Capital | |
| Educação e Cultura | 16,0 | 18,6 | 13,6 | 15,3 | 25,8 | 23,1 | 22,7 | 19,0 |
| Saúde e Saneamento | 17,9 | 16,6 | 12,9 | 16,1 | 9,8 | 10,2 | 10,9 | 9,4 |
| Habitação e Urbanismo | 20,5 | 17,2 | 15,8 | 14,7 | 15,6 | 13,8 | 17,4 | 15,1 |
| Assistência e Previdência | 9,5 | 8,9 | 11,7 | 12,3 | 6,6 | 7,1 | 9,6 | 10,3 |
| Gastos Sociais | 57,9 | 61,3 | 54,0 | 58,4 | 57,8 | 54,2 | 60,6 | 53,8 |
| FUNÇÕES | RIO GRANDE DO SUL | | | | BAHIA | | | |
| | Conj. Munic. | | Capital | | Conj. Munic. | | | |
| | | | | | | | | |
| Educação e Cultura | 21,2 | 23,5 | 16,6 | 16,7 | 17,7 | 23,9 | | |
| Saúde e Saneamento | 7,9 | 10,2 | 14,4 | 18,5 | 5,7 | 8,6 | | |
| Habitação e Urbanismo | 13,1 | 11,8 | 16,7 | 21,0 | 25,6 | 18,0 | | |
| Assistência e Previdência | 12,3 | 10,7 | 20,3 | 16,8 | 6,2 | 2,8 | | |
| Gastos Sociais | 54,5 | 56,2 | 68,0 | 73,0 | 55,2 | 53,3 | | |

FONTE: Balanços Municipais e Finanças do Brasil.

NOTA: (a) Para o conjunto de municípios, 1990-91 e 1992-94; para a Capital (Curitiba), 1991 e 1992-94.

CONCLUSÕES

Pela análise destes seis estados da Federação e dos municípios que os compõem – São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia e Ceará –, a qual visou avaliar a dimensão, a amplitude e os problemas do processo de descentralização no Brasil, fomentado com a Constituição federal de 1988, podem-se extrair as seguintes conclusões, apesar das limitações de algumas das informações obtidas:

- cresceu, de fato, o volume das receitas próprias dos estados, o que aumentou o grau de autonomia dessa esfera de governo e diminuiu sua dependência em relação às transferências do governo federal para o financiamento dos gastos. Todavia, tendo em vista que esse aumento parece ser derivado mais do bom desempenho de suas receitas patrimoniais e menos do 'avanço' de suas receitas próprias, resulta temerário concluir que melhorou o padrão de financiamento dos estados e, assim, eles estão capacitados a absorver crescentes encargos no processo de descentralização, sobretudo se considerar-se que suas receitas financeiras devem ter sido prejudicadas pelo processo de estabilização da economia;
- aumentou o montante das transferências constitucionais após a Constituição federal de 1988. Como contrapartida, na maioria dos casos, diminuiu o patamar das transferências negociadas do governo federal para os estados. Essa nova 'equação' que daí surgiu fez aumentar o grau de autonomia dos estados em relação aos recursos federais, já que as transferências constitucionais, por terem regularidade e serem predominantemente desvinculadas de aplicações em setores específicos, reforçam o poder de decisão dessas unidades da Federação sobre a destinação de recursos. Ainda assim, alguns estados ainda dependem das transferências de recursos do governo federal, especialmente os das regiões menos desenvolvidas;
- diminuiu o volume de recursos originários das operações de crédito, por força dos ajustes a que tem sido submetida a economia brasileira e as finanças públicas do país, de maneira geral, e pelas maiores limitações colocadas pelo governo federal para a contratação de novos empréstimos por parte da administração pública. Desse modo, as operações de crédito perderam importância como instrumento complementar de financiamento dos gastos estaduais. Somente o Estado de São Paulo – devido às dificuldades financeiras que enfrenta, com quedas expressivas do nível de suas receitas próprias e, assim, apresentando maior grau de 'vulnerabilidade financeira' – tem continuado a lançar mão desse instrumento para cobrir suas necessidades de recursos. O Estado de São Paulo tem-se utilizado, também, de outro expediente para fazer frente aos seus gastos: a 'alienação de imóveis';
- aumentou expressivamente o volume das receitas próprias dos municípios, especialmente dos municípios-capital. Esse aumento foi 'comandado' basicamente por sua arrecadação tributária, apesar de suas receitas patrimoniais

também terem exercido papel importante nesse crescimento. Como consequência, diminuiu a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais – da União e dos estados –, o que contribuiu para fortalecer as bases da Federação. Contudo, alguns municípios das regiões menos desenvolvidas do país continuam bastante dependentes das transferências intergovernamentais;

- diminuíram as transferências de capital para os municípios (tal como ocorreu no caso dos estados), em contrapartida ao aumento das transferências constitucionais intergovernamentais propiciado pelo novo quadro tributário;
- reduziu o volume de recursos originários das operações de crédito também para os municípios, inclusive para os municípios-capital. As operações de crédito perderam importância como instrumento complementar de financiamento dos gastos municipais. O município de São Paulo continua a manter elevado grau de dependência dessa fonte de recursos para a cobertura de suas despesas;
- reduziu expressivamente o montante das despesas dos estados, por categoria econômica, seja por força dos processos de ajustes realizados pelos governos estaduais – e aqui se destacam o Paraná e o Ceará –, seja pelo desempenho ‘medíocre’ de suas receitas. A exceção, neste caso, cabe aos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, dado o alto grau de vulnerabilidade financeira, traduzido nos pesados encargos com o pagamento de juros e amortização de dívidas pretéritas;
- baixaram os níveis dos gastos com pessoal na maioria dos estados da amostra, o que prova que não são os salários do funcionalismo público a ativar que ‘asfixiam’ financeiramente os governos estaduais. Chama a atenção, entretanto, o expressivo crescimento do volume de gastos com pessoal ocorrido na Bahia. Também chamam a atenção o crescimento e o ‘peso’ dos gastos, nesse campo, realizados com os inativos e aposentados das administrações públicas. Esse grupo tem absorvido crescentes parcelas das despesas;
- continuam elevados os níveis de endividamento dos estados – embora em trajetória declinante –, o que ‘compensa’ a redução do endividamento do governo federal. Os estados continuam sustentando o crescimento da produção pública – e da economia – e, assim, dando prosseguimento ao processo de descentralização fiscal, apesar de limitados financeiramente;
- elevou-se expressivamente o nível das despesas dos municípios, o que confirma seu importante papel no processo de descentralização em curso. Os municípios vêm garantindo, também, elevados níveis de investimento e de produção pública no país. Aumentaram expressivamente, também, seus gastos com a folha de salários; e
- aumentaram, de modo considerável, as despesas correntes dos municípios, como consequência da maior participação dessa esfera de governo nos investimentos. Isso pode trazer dificuldades para a continuidade e o apro-

fundamento do processo de descentralização, a menos que este seja objeto de reordenamento e negociação entre as esferas governamentais e tenha redefinido suas fontes de financiamento.

Ademais, a terceirização é um dos elementos da descentralização dos serviços públicos que começa a ganhar maior destaque nos orçamentos municipais. As prefeituras estão transferindo ou concedendo à iniciativa privada a produção – e a oferta – de determinados bens e serviços.

Em relação às políticas sociais (aqui considerados, para os estados, os setores de educação, saúde, saneamento, habitação e assistência), aumentaram as despesas, em termos absolutos, mas diminuiu sua participação relativa, em conjunto, na estrutura dos gastos estaduais. O setor de educação e o de saúde, apesar da trajetória declinante dos gastos, devido ao processo de municipalização dessas atividades, continuam recebendo parcela significativa dos recursos, por força do dispositivo constitucional que vincula parcela das receitas aos gastos e dos repasses do SUS. Os gastos com saneamento, habitação e assistência apresentam tendência de aumento de sua participação relativa no total das despesas, mas, especialmente os dois últimos, ressentem-se da ausência de ações concertadas para o atendimento dos serviços e de programas que os revitalizem.

No tocante aos municípios, para os quais foram consideradas as funções de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, e assistência e previdência, cresceu expressivamente, em termos absolutos, o montante do gasto nesses setores. Aumentou também, em termos relativos, a participação dos gastos sociais nas despesas totais, com percentuais não inferiores a 50%. Nas funções de educação e cultura, e saúde e saneamento, foram maiores os gastos, por força das modificações introduzidas pela Constituição de 1988. As demais funções – apesar de seus gastos também terem apresentado significativo crescimento – parecem ressentir-se, igualmente, de planos e programas articulados e consistentes para fortalecê-las.

Do ponto de vista das receitas, pode-se dizer que ocorreu uma efetiva descentralização de recursos em prol das esferas subnacionais de governo, após a Constituição de 1988. Isso favoreceu principalmente os municípios, que, nessa situação, se colocam em melhores condições para conduzir – como comandantes – o processo de descentralização.

Além disso, o expressivo aumento do volume de transferências de recursos dos estados aos municípios e aos seus órgãos da administração indireta aparece como indicador inequívoco do aprofundamento do processo de descentralização – quer vertical, quer horizontal – em curso no país.

Desse modo, é possível dizer que:

- os municípios são os principais agentes do processo de descentralização, sobretudo nos setores de educação e saúde;
- as administrações estaduais e municipais têm direcionado suas preocupações mais para os setores de saneamento e habitação, mas, em ambos, estão, em geral, desprovidas de planos e programas articulados e de fontes de financiamento adequadas;

- os gastos com o setor de assistência ainda têm pequena participação na estrutura dos gastos públicos. Em termos de atendimento e cobertura dos serviços, o setor ainda 'engatinha' tanto nos estados, como nos municípios;
- o comportamento das receitas globais dos estados, as dificuldades financeiras por eles enfrentadas e a natureza das fontes de recursos utilizadas para cobrir os gastos são fatores que têm limitado a continuidade e o aprofundamento do processo de descentralização em curso;
- o aumento das despesas correntes municipais, contudo, também é um obstáculo ao aprofundamento do processo de descentralização (apesar de os municípios estarem em situação financeira mais vantajosa que os estados). Nesse sentido, a revisão das responsabilidades pelos encargos e das tarefas que devem caber a cada uma das unidades da Federação e a reorganização de suas atividades e mecanismos de financiamento, de modo pactuado, representam um passo indispensável para a consolidação desse desejável processo posto em andamento pela Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues

1992 Sistema tributário, federalismo e a revisão constitucional de 1993. *Tributação em Revista*, Brasília, v. 1, n. 2, pp. 37-46, out./dez.

1995 A Questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, J. C. M.

1995 *Federalismo fiscal no Brasil*. Salvador. mimeo.

MEDICI, André C.

1995 Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de

1995 *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp.

REZENDE, Fernando

1995 O Financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues

1991 *As Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos*. Campinas. mimeo.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral

1995 Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

POLÍTICA HABITACIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: A DESARTICULAÇÃO DE UM MODELO

Marta Arretche
Vicente Rodríguez

Neste trabalho, examina-se a trajetória da política habitacional no Brasil. Nele, são apresentadas as conclusões extraídas de estudos¹ realizados em seis estados selecionados: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará.

Analisa-se, aqui, os programas implementados após as reformulações ocorridas no plano federal, derivadas da crise institucional do setor, iniciada com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e com a recessão econômica de meados dos anos 80, que afetou a principal fonte de financiamento do setor, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A DESARTICULAÇÃO DO MODELO NOS ANOS 80

Durante o regime militar, as políticas nacionais de desenvolvimento urbano – mais particularmente, as de habitação e saneamento básico – estiveram sob o comando de um banco de fomento, criado em agosto de 1964: o BNH. O modelo de

(1) Esses estudos foram desenvolvidos para o projeto 'Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil', realizados sob a coordenação institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a coordenação técnica da Dicsp/Fundap. A pesquisa contou com a participação de técnicos da Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance), da Fundação Joaquim Nabuco (de Pernambuco), da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul.

intervenção pública então inaugurado assentava-se em uma agência federal da qual emanavam os recursos e as políticas implementadas no território nacional. Para realizar programas habitacionais de interesse social, o BNH designava agentes promotores, fundamentalmente as companhias habitacionais (Cohab),² de âmbito municipal, intermunicipal ou estadual. Tais agências responsabilizavam-se pelo gerenciamento do processo de produção de habitação (financiamento, promoção e comercialização), e às empreiteiras privadas, contratadas mediante licitação, cabia o processo de edificação propriamente dito.

As Cohab (ou assemelhadas) – em geral, vinculadas aos municípios ou estados de origem – dependiam inteiramente dos empréstimos concedidos pelo BNH para implementar seus programas habitacionais. Assim, embora administrativamente independentes, elas eram, na prática, agentes do governo federal para a execução de sua política social de habitação.

O modelo de gestão adotado pelo BNH era fortemente centralizado, pois lhe eram atribuições exclusivas: a gestão do FGTS; a formulação e o desenho dos programas habitacionais; a definição das modalidades de financiamento; e as decisões quanto à distribuição dos recursos e às formas de distribuição e comercialização das unidades. As agências locais operavam com alguma margem de autonomia no que diz respeito à implementação dos programas (co-participação nos custos, na contratação de funcionários, na licitação de obras, na seleção de beneficiários e na gestão dos empréstimos hipotecários).

A engenharia administrativa que dava sustentação a essa política – que contratou, em média, 230 mil novos empréstimos habitacionais por ano no período 1979-83 e financiou a produção de cerca de 2,5 milhões de unidades residenciais até 1986 – acabou desarticulando-se ao longo da década dos 80, em decorrência da fragmentação institucional que acompanhou a extinção do BNH e do esgotamento de suas bases de financiamento. A partir daí, assiste-se a uma progressiva omissão do governo federal, que se revelou crescentemente incapaz de manter os níveis de financiamento até então vigentes ou de conduzir um processo de reformas que implantasse um novo modelo de provisão de unidades habitacionais.

O fechamento do BNH, a transferência de suas funções para outros organismos federais, a 'pulverização' de sua burocracia em distintos órgãos e o elevado grau de instabilidade institucional do setor no período 1985-95 e de desmantelamento da administração pública representaram um duro golpe contra a manutenção e/ou a reestruturação das operações dos sistemas nacionais de habitação e saneamento.³ Além disso, a

(2) Chama-se aqui genericamente – a título de exemplo – de Cohab o órgão local cadastrado no BNH como agente promotor do sistema. Na verdade, algumas empresas municipais ou estaduais têm outras denominações, mas cumprem as mesmas funções. Por exemplo: no Município de Porto Alegre, Departamento Municipal de Habitação (Dcmhab); no Estado de São Paulo, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) etc. Além disso, prefeituras municipais ou governos estaduais podiam também atuar como agentes promotores do sistema.

(3) Para uma análise da desarticulação institucional do sistema montado sob a égide do BNH, ver Arrêtche (1996b).

recessão econômica do início dos anos 80 restringiu as possibilidades de financiamento dos programas federais de desenvolvimento urbano.⁴ Nessas condições, reduziu-se o volume de recursos federais alocados no setor de habitação, bem como o número de financiamentos habitacionais feitos pelo BNH, com recursos do FGTS.⁵

Ainda que o FGTS tenha permanecido como a principal fonte de financiamento da política federal de habitação social e de saneamento básico (Arretche, 1996c), o novo cenário não era seguramente o mesmo dos anos 70, quando o financiamento à habitação viabilizou a expansão da indústria de construção residencial no Brasil.

Ao final dos anos 80, Grupo de Trabalho Interministerial elaborou um projeto que deu origem à Lei nº 7.839/89; posteriormente (em maio de 1990), a Lei nº 8.036/90 introduziu pequenas modificações, sem alterar os aspectos essenciais da primeira lei. Tais leis estabeleceram uma série de medidas de melhoria na gestão dos recursos do setor – centralização das contas na Caixa Econômica Federal (CEF), redução do 'float' (de 42 para três dias) dos recursos depositados na rede bancária privada e limitação das possibilidades de saques –, destinadas a preservar a capacidade de investimento do FGTS e a contra-arrestar os efeitos da recessão econômica sobre a capacidade de investimento da União (Arretche, 1996b). Assim, ao final dos anos 90, recuperou-se expressivamente a arrecadação líquida do Fundo, o que viabilizou a recuperação de sua capacidade de investimento.

No governo Collor, contudo, o Ministério do Bem-estar Social, então responsável pela alocação dos recursos do FGTS, concedeu financiamentos (em número e volume de recursos) a índices muito superiores à disponibilidade do Fundo (Zamboni, 1994), o que comprometeu os gastos do FGTS até meados de 1995.⁶ Em consequência, de meados de 1992 a meados de 1995, nenhum novo contrato de empréstimo pôde ser firmado, e os desembolsos realizados foram exclusivamente para cumprir os contratos assinados.

Mesmo que houvesse uma corrente favorável à descentralização de competências e, portanto, à definição de um novo arranjo nacional de atribuições na burocracia federal ligada à área urbana, a fragilidade institucional do setor tornava muito difícil a implementação de qualquer medida nessa direção. Nos estados e municípios, algumas Cohab – até então inteiramente dependentes da União para a implementação de seus programas habitacionais – tornaram-se 'órfãs' de recursos, e alguns municípios ficaram impossibilitados de manter até mesmo suas empresas de habitação.⁷

(4) A arrecadação líquida do FGTS caiu de 2.447.972,4 mil unidades de padrão fiscal (UPF) em 1982 para 920.605,0 mil UPF em 1983 e, novamente, para 684.242,5 mil UPF em 1984 (Arretche, 1996c).

(5) O número de financiamentos habitacionais contratados anualmente pelo FGTS caiu de uma média de 230 mil no período 1979-83 para uma média de 98 mil no período 1984-88 e, finalmente, para 32 mil em 1989.

(6) A dilapidação dos recursos do FGTS, que vinha sendo praticada pelo Ministério do Bem-estar Social, foi suspensa em meados de 1992, por denúncia do Conselho Curador do FGTS, encarregado da fiscalização das operações do Fundo.

(7) A escassez de recursos federais causou impacto diferenciado nos vários estados. Como se verá mais adiante, isso foi fatal para a Cohab/RS, e os recursos para a CDHU (São Paulo) virtualmente desca-

NOVAS REGRAS CONSTITUCIONAIS

A indefinição de competências de política habitacional entre esferas de governo decorreu não apenas da progressiva incapacidade de iniciativa do Poder Executivo federal, mas também das novas regras da Constituição de 1988, que, ao contrário do que fez para as áreas de educação e saúde, não estabeleceu nenhuma 'hierarquia preferencial' de competências de gestão entre os três níveis de governo. Segundo a Carta, a implementação de programas é de competência de qualquer nível de governo da Federação, ainda que submetidos a diretrizes gerais emanadas da União.

A Constituição de 1988 faz as seguintes referências à habitação:

- no artigo 21, inciso XX, estabelece que compete à União, dentre outras atribuições, "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos";
- no artigo 23, inciso IX, define que é de *competência comum* da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "(...) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (...)"; e
- no artigo 30, inciso V, atribui aos municípios competência para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...)". No inciso VIII desse mesmo artigo, diz que cabe aos municípios, dentre outras atribuições, "promover, no que couber, adequado reordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Vê-se que a definição dada pela Constituição é bastante genérica quanto à distribuição de competências entre os níveis de governo para a implementação da política de habitação social. A Carta não estabelece, por exemplo, a competência dos municípios – nem sequer preferencialmente – de formulação e execução de programas de produção de unidades residenciais. Não veio, portanto, das novas regras constitucionais o 'impulso' para um novo arranjo nacional de distribuição de atribuições nessas áreas.

ACÇÃO DOS ESTADOS NA ÁREA DE HABITAÇÃO SOCIAL

Como visto, nenhuma decisão importante em direção a uma reforma do sistema nacional de produção de habitação foi tomada desde a extinção do BNH até meados dos anos 90. Nesse período, a atuação do governo federal limitou-se à liberação de recursos do FGTS para o financiamento de programas habitacionais, a despeito das limitações de recursos que já apresentava esse Fundo. A sistemática adoção de liberação de recursos causou, como se verá, impactos diferenciados nas com-

pareceram. Mas a Habitação e Urbanização da Bahia S. A. (Urbis) e a Cohab/PE receberam expressivos volumes de recursos.

panhias estaduais de habitação. Também as respostas de cada estado à nova conjuntura foram diversas. Essas questões são examinadas a seguir. Inicialmente, analisa-se o gasto com a habitação realizado pelos estados; e, em seguida, avaliam-se as políticas e os programas desenvolvidos por eles.

O GASTO COM A HABITAÇÃO REALIZADO PELOS ESTADOS

De acordo com os dados levantados na pesquisa de campo feita em seis estados selecionados, foi bastante desigual o gasto com a habitação realizado pelos governos estaduais. Por exemplo, no Estado de São Paulo, o volume de gasto com a habitação apresentou crescimento sustentado no período 1986-94 (que compreende duas gestões governamentais); e no Rio Grande do Sul, o nível de gasto com a habitação teve redução sistemática e chegou, inclusive, a quase zero no final do período (Tabela 1).

Para compreender essa trajetória dos gastos, é preciso lembrar que o sistema federal de financiamento à política habitacional, ao desarticular-se ao longo dos anos 80, alterou completamente as condições institucionais sob as quais estados e municípios formulavam e financiavam a produção de unidades residenciais. Assim, é preciso examinar a trajetória de gasto dos estados a partir de sua relação com o governo federal.

Embora não tenha sido possível identificar, para os seis estados da amostra, a participação das transferências federais no gasto,⁸ o que dificulta comparações, algumas considerações de extrema importância podem ser feitas. É possível concluir, por exemplo, que a 'falência' da Cohab/RS associa-se diretamente à incapacidade de o Estado manter o volume de empréstimos com os quais contou até 1986 (a partir de então, esse volume reduziu-se sistematicamente).

Os estados da Bahia e de Pernambuco contaram com significativos aportes de recursos advindos do governo federal ao longo de todo o período 1986-94. No caso da Bahia, os aportes de recursos chegaram a ser sistemática e significativamente superiores aos aportes realizados pelo Tesouro do Estado e, a partir de 1991, passaram a representar não menos de 1/3 do volume total de gasto (Tabela 1). Na verdade, a Bahia foi, dentre os demais estados da amostra, o que mais captou recursos federais para o setor de habitação. Pernambuco também demonstrou ser grande captador de recursos federais, porém menos do que o Estado da Bahia. Em Pernambuco, a participação das transferências federais no gasto com a habitação variou de 13% (em 1989) a 40% (em 1994) (Tabela 1), o que mostra dependência do Estado para com os recursos federais.

É muito provável que o Paraná, embora não haja informações para todos os anos da série, também tenha contado com significativos aportes de recursos federais para a implementação de seus programas habitacionais (Raggio, 1996).

(8) Foi muito difícil, para a maior parte dos pesquisadores, obter essa informação das companhias estaduais de habitação.

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE - GASTO COM A HABITAÇÃO^a POR FONTE DE RECURSOS

Em R\$ mil de dezembro de 1995^b

| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
|-------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------------|--------|
| ANO | RECEITAS DO TESOURO DO ESTADO ^c | TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ^d | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ^e | TOTAL |
| 1986 | 0 | 16.352 | s. l. | 16.352 |
| 1987 | 0 | 451 | s. l. | 451 |
| 1988 | 6.311 | 4.573 | s. l. | 10.884 |
| 1989 | 12.762 | 1.442 | s. l. | 14.204 |
| 1990 | 12.153 | 1.863 | s. l. | 14.016 |
| 1991 | 1.028 | 23 | s. l. | 1.051 |
| 1992 | 1.065 | 201 | s. l. | 1.266 |
| 1993 | 1.920 | 0 | s. l. | 1.920 |
| 1994 | 158 | 0 | s. l. | 158 |

| PARANA | | | | |
|--------|--|--------------------------------------|-------------------------------------|--------|
| ANO | RECEITAS DO TESOURO DO ESTADO ^c | TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ^d | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ^e | TOTAL |
| 1986 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| 1987 | 21.638 | 31.734 | 2.681 | 56.053 |
| 1988 | 0 | s. l. | 45.606 | 45.606 |
| 1989 | 621 | s. l. | 30.905 | 31.526 |
| 1990 | 1.706 | s. l. | 0 | 1.706 |
| 1991 | 1.913 | 20.190 | 18.298 | 40.401 |
| 1992 | 60.141 | s. l. | 10.244 | 70.385 |
| 1993 | 29.935 | s. l. | 38.269 | 68.204 |
| 1994 | 6.034 | 35.837 | 12.037 | 53.908 |

| SAO PAULO | | | | |
|-----------|--|--------------------------------------|-------------------------------------|---------|
| ANO | RECEITAS DO TESOURO DO ESTADO ^c | TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ^d | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ^e | TOTAL |
| 1986 | 27.387 | s. l. | 68.074 | 95.461 |
| 1987 | 81.317 | s. l. | 16.559 | 97.876 |
| 1988 | 171.861 | s. l. | 38.479 | 210.340 |
| 1989 | 220.615 | s. l. | 12.316 | 232.931 |
| 1990 | 167.991 | s. l. | 79.680 | 247.671 |
| 1991 | 476.024 | s. l. | 72.239 | 548.263 |
| 1992 | 487.061 | s. l. | s. l. | 487.061 |
| 1993 | 406.513 | s. l. | s. l. | 406.513 |
| 1994 | 487.662 | s. l. | s. l. | 487.662 |

NOTAS: (a) Refere-se a recursos do Tesouro dos estados e das companhias habitacionais estaduais: RS, Cohab/RS; PR, Cohapar; RS, CDHU; BA, Urbis; PE, Cohab/PE; e CE, Cohab/CE.

(b) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (cf. metodologia *Indicadores IESP*, nº 51, maio de 1996, p. 38).

(c) No Item Recursos do Tesouro do Estado (RTE), estão excluídas as transferências federais e a receita própria da administração indireta. As transferências da administração direta para a indireta estão contabilizadas como RTE. Os dados do Estado do Rio Grande do Sul são do programa 57, da função dez dos Balanços Gerais dos Estados; os dados do Estado de São Paulo foram obtidos do seguinte modo: subtraíram-se os recursos da administração indireta do gasto total; para o Estado do Ceará, não foi possível desagregar os dados; o RTE corresponde, portanto, ao total do gasto.

(d) Transferências federais: recursos do FGTS + recursos do OGU.

(e) Administração Indireta: recursos próprios das companhias habitacionais dos estados. O Item exclui transferências da administração direta para a indireta. Nos dados do Estado de São Paulo, estão incluídas as transferências federais.

continua

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A HABITAÇÃO^a POR FONTE DE RECURSOS

continuação

Em R\$ mil de dezembro de 1995^b

| BAHIA | | | | |
|------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|---------|
| ANO | RECEITAS DO TESOUREIRO DO ESTADO ^c | TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ^d | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ^e | TOTAL |
| 1986 | s. l. | 45.576 | s. l. | s. l. |
| 1987 | s. l. | 14.848 | s. l. | s. l. |
| 1988 | 28.140 | 83.607 | s. l. | 111.747 |
| 1989 | 41.226 | 71.769 | s. l. | 112.995 |
| 1990 | 15.868 | 138.120 | s. l. | 153.988 |
| 1991 | 21.424 | 453.016 | s. l. | 474.440 |
| 1992 | 81.598 | 75.890 | s. l. | 157.488 |
| 1993 | 43.434 | 22.981 | s. l. | 66.415 |
| 1994 | 46.907 | 23.989 | s. l. | 70.896 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| ANO | RECEITAS DO TESOUREIRO DO ESTADO ^c | TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ^d | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ^e | TOTAL |
| 1986 | 16.576 | 6.787 | 18.274 | 41.637 |
| 1987 | 21.505 | 22.670 | 36.489 | 80.663 |
| 1988 | 19.080 | 18.971 | 53.110 | 91.160 |
| 1989 | 73.993 | 26.425 | 109.060 | 209.478 |
| 1990 | 95.901 | 51.363 | 27.980 | 175.244 |
| 1991 | 37.844 | 22.724 | 19.819 | 80.387 |
| 1992 | 26.173 | 15.683 | 20.469 | 62.324 |
| 1993 | 14.661 | 11.815 | 29.844 | 56.320 |
| 1994 | 22.015 | 23.373 | 12.854 | 58.242 |
| CEARÁ | | | | |
| ANO | RECEITAS DO TESOUREIRO DO ESTADO ^c | TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ^d | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ^e | TOTAL |
| 1986 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| 1987 | 5.315 | s. l. | s. l. | 5.315 |
| 1988 | 6.184 | s. l. | s. l. | 6.184 |
| 1989 | 55.364 | s. l. | s. l. | 55.364 |
| 1990 | 24.690 | s. l. | s. l. | 24.690 |
| 1991 | 22.875 | s. l. | s. l. | 22.875 |
| 1992 | 25.407 | s. l. | s. l. | 25.407 |
| 1993 | 12.607 | s. l. | s. l. | 12.607 |
| 1994 | 26.316 | s. l. | s. l. | 26.316 |

FONTES: RS e CE, Balanço Geral do Estado; SP, Balanço Geral do Estado e Fluxo de Caixa da CDHU; BA, CEF, Orçamento Geral da União (OGU) e Balanço Geral do Estado; PE, Balanços Gerais da Administração Direta e da Cohab/PE

NOTAS: (a) Refere-se a recursos do Tesouro dos estados e das companhias habitacionais estaduais: RS, Cohab/RS; PR, Cohapar; RS, CDHU; BA, Urbis; PE, Cohab/PE; e CE, Cohab/CE.

(b) Valores deflacionados pelo índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (cf. metodologia *Indicadores IESP*, nº 51, maio de 1996, p. 38).

(c) No item Recursos do Tesouro do Estado (RTE), estão excluídas as transferências federais e a receita própria da administração indireta. As transferências da administração direta para a indireta estão contabilizadas como RTE. Os dados do Estado do Rio Grande do Sul são do programa 57, da função dez dos Balanços Gerais dos Estados; os dados do Estado de São Paulo foram obtidos do seguinte modo: subtraíram-se os recursos da administração indireta do gasto total; para o Estado do Ceará, não foi possível desagregar os dados; o RTE corresponde, portanto, ao total do gasto.

(d) Transferências federais: recursos do FGTS + recursos do OGU.

(e) Administração Indireta: recursos próprios das companhias habitacionais dos estados. O item exclui transferências da administração direta para a indireta. Nos dados do Estado de São Paulo, estão incluídas as transferências federais.

Em situação completamente distinta estavam os estados de São Paulo e do Ceará. Apesar de não haver dados para comprovação, pesquisas feitas por Arretche (1996d) e Ferreira, Silva e Rocha (1996) evidenciam que esses estados implementaram seus programas habitacionais basicamente com recursos próprios, em virtude da crescente dificuldade de obter recursos oriundos do FGTS.

Têm-se, assim, do ponto de vista das relações com o governo federal, duas situações opostas: de um lado, Bahia e Pernambuco, estados que se mantiveram dependentes das transferências federais de recursos – sejam elas oriundas do FGTS ou do OGU – para a implementação de seus programas habitacionais; de outro lado, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará, estados para os quais os recursos federais foram escassos.⁹

Isso significa que a progressiva desarticulação do sistema federal de financiamento da política habitacional (baseado no BNH e no FGTS) teve implicações distintas para a capacidade de gasto dos estados da amostra e, em alguns estados, deixou 'órfãs' de recursos as companhias habitacionais.

Como visto, a Cohab/PE e a Cohab/BA não chegaram a ficar 'órfãs'. As despesas desses estados apresentaram (e ainda apresentam) grande dependência das transferências federais de recursos (Tabela 1) e, com isso, conseguiram (e conseguem) altos índices de participação do gasto com a habitação no PIB estadual (Tabela 2) – embora irregulares ao longo da série –, superiores aos de São Paulo.¹⁰ Em termos de gasto *per capita*, esses estados também apresentaram valores bastante elevados em alguns anos da série: em 1991, por exemplo, chegou a R\$ 40,00 na Bahia, ano em que este estado recebeu expressiva soma de recursos federais (Tabela 1).

Os estados que ficaram 'órfãos' de recursos federais reagiram de modo desigual à nova situação. No Rio Grande do Sul, a companhia habitacional sofreu progressiva deterioração financeira. No Estado de São Paulo, criaram-se bases institucionais sólidas para a implantação de um sistema estadual de habitação. E no Ceará, foram formulados e implementados programas com recursos próprios (do Tesouro do Estado).

No período 1991-94, o gasto *per capita* com a habitação foi de R\$ 15,00 no Estado de São Paulo, ou seja, quase quatro vezes superior ao de 1986 (R\$ 3,40). No Rio Grande do Sul, por sua vez, o gasto *per capita* com a habitação, que era de apenas R\$ 2,00 em 1986, chegou a menos de R\$ 0,20 ao final da série. Como se verá mais

(9) É importante destacar que, nesse caso, quando se afirma que os recursos federais virtualmente desapareceram para determinados estados, está-se apenas considerando a relação entre a União e as companhias habitacionais dos governos estaduais. Isto é, recursos federais foram alocados em dado estado, mediante transferências realizadas para as companhias habitacionais de âmbito municipal.

(10) Verifica-se aí o papel redistributivo do FGTS. Sabe-se que São Paulo e Distrito Federal são as unidades da Federação que mais contribuem para o Fundo (Arretche, 1996c). Com base nesses recursos – e, muito possivelmente, com recursos oriundos do OGU –, os estados da Bahia e Pernambuco apresentaram, para alguns anos da série em análise, índices de gasto *per capita* superiores aos do Estado de São Paulo (Tabelas 1 e 2).

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A HABITAÇÃO^a PER CAPITA E COMO PROPORÇÃO DO PIBEm R\$ mil de dezembro de 1995^b

| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
|-------------------|------------------------|------------------|-----------|----------------------|------------------|
| ANO | GASTOS COM A HABITAÇÃO | PIB ^c | GASTO/PIB | POPULAÇÃO (MIL HAB.) | GASTO PER CAPITA |
| 1986 | 16.352 | s. i. | s. i. | 8.509 | 1,92 |
| 1987 | 451 | 38.991.432 | 0,00 | 8.639 | 0,05 |
| 1988 | 10.884 | 38.741.049 | 0,03 | 8.767 | 1,24 |
| 1989 | 14.204 | 40.407.233 | 0,04 | 8.892 | 1,60 |
| 1990 | 14.016 | 39.132.557 | 0,04 | 9.017 | 1,55 |
| 1991 | 1.051 | 37.884.224 | 0,00 | 9.138 | 0,12 |
| 1992 | 1.266 | 41.094.648 | 0,00 | 9.262 | 0,14 |
| 1993 | 1.920 | 44.518.064 | 0,00 | 9.384 | 0,20 |
| 1994 | 158 | 45.810.950 | 0,00 | 9.502 | 0,02 |

| PARANÁ | | | | | |
|--------|------------------------|------------------|-----------|----------------------|------------------|
| ANO | GASTOS COM A HABITAÇÃO | PIB ^c | GASTO/PIB | POPULAÇÃO (MIL HAB.) | GASTO PER CAPITA |
| 1986 | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| 1987 | 8.639 | 27.385.727 | 0,03 | 8.000 | 1,08 |
| 1988 | 8.767 | 27.501.793 | 0,03 | 8.096 | 1,08 |
| 1989 | 8.892 | 28.224.034 | 0,03 | 8.202 | 1,08 |
| 1990 | 9.017 | 27.865.350 | 0,03 | 8.320 | 1,08 |
| 1991 | 9.138 | 26.846.592 | 0,03 | 8.449 | 1,08 |
| 1992 | 9.262 | 27.225.661 | 0,03 | 8.538 | 1,08 |
| 1993 | 9.384 | 30.072.714 | 0,03 | 8.639 | 1,09 |
| 1994 | 9.502 | 31.706.050 | 0,03 | 8.740 | 1,09 |

| SÃO PAULO | | | | | |
|-----------|------------------------|------------------|-----------|----------------------|------------------|
| ANO | GASTOS COM A HABITAÇÃO | PIB ^c | GASTO/PIB | POPULAÇÃO (MIL HAB.) | GASTO PER CAPITA |
| 1986 | 95.461 | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| 1987 | 97.876 | 193.130.865 | 0,05 | 28.903 | 3,39 |
| 1988 | 210.340 | 188.385.988 | 0,11 | 29.517 | 7,13 |
| 1989 | 232.931 | 196.803.289 | 0,12 | 30.144 | 7,73 |
| 1990 | 247.671 | 187.480.229 | 0,13 | 30.783 | 8,05 |
| 1991 | 548.263 | 184.797.006 | 0,30 | 31.436 | 17,44 |
| 1992 | 487.061 | 181.895.032 | 0,27 | 32.103 | 15,17 |
| 1993 | 406.513 | 190.056.915 | 0,21 | 32.669 | 12,44 |
| 1994 | 487.662 | 199.973.300 | 0,24 | 33.162 | 14,71 |

NOTAS: (a) Compreende gasto da administração direta e indireta.

(b) Valores deflacionados pelo IGP-DIVGV (Cl. metodologia Indicadores IESP, nº 51, maio de 1996, p. 38).

(c) A custo de fatores.

continua

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A HABITAÇÃO^a PER CAPITA E COMO PROPORÇÃO DO PIB

continuação

Em R\$ mil de dezembro de 1995^b

| BAHIA | | | | | |
|------------|------------------------|------------------|-----------|----------------------|------------------|
| ANO | GASTOS COM A HABITAÇÃO | PIB ^c | GASTO/PIB | POPULAÇÃO (MIL HAB.) | GASTO PER CAPITA |
| 1986 | s. l. | s. l. | s. l. | s. i. | s. l. |
| 1987 | s. l. | 35.438.449 | s. i. | 10.918 | s. l. |
| 1988 | 111.747 | 33.092.790 | 0,34 | 11.145 | 10,03 |
| 1989 | 112.995 | 33.941.380 | 0,33 | 11.377 | 9,93 |
| 1990 | 153.988 | 31.511.937 | 0,49 | 11.613 | 13,26 |
| 1991 | 474.440 | 29.351.195 | 1,62 | 11.855 | 40,02 |
| 1992 | 157.488 | 30.238.194 | 0,52 | 12.101 | 13,01 |
| 1993 | 66.415 | 31.380.809 | 0,21 | 12.535 | 5,30 |
| 1994 | 70.896 | 31.763.502 | 0,22 | 12.610 | 5,62 |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| ANO | GASTOS COM A HABITAÇÃO | PIB ^c | GASTO/PIB | POPULAÇÃO (MIL HAB.) | GASTO PER CAPITA |
| 1986 | 41.637 | s. l. | ... | s. i. | ... |
| 1987 | 80.663 | 14.513.500 | 0,56 | 6.753 | 11,94 |
| 1988 | 91.160 | 15.035.921 | 0,61 | 6.845 | 13,32 |
| 1989 | 209.478 | 15.754.250 | 1,33 | 6.938 | 30,19 |
| 1990 | 175.244 | 16.048.111 | 1,09 | 7.032 | 24,92 |
| 1991 | 80.387 | 15.509.364 | 0,52 | 7.128 | 11,28 |
| 1992 | 62.324 | 15.309.108 | 0,41 | 7.214 | 8,64 |
| 1993 | 56.320 | 15.166.526 | 0,37 | 7.301 | 7,71 |
| 1994 | 58.242 | 16.325.647 | 0,36 | 7.389 | 7,88 |
| CEARA | | | | | |
| ANO | GASTOS COM A HABITAÇÃO | PIB ^c | GASTO/PIB | POPULAÇÃO (MIL HAB.) | GASTO PER CAPITA |
| 1986 | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| 1987 | 5.315 | 9.072.319 | 0,06 | s. l. | s. l. |
| 1988 | 6.184 | 9.680.165 | 0,06 | 5.999 | 1,03 |
| 1989 | 55.364 | 10.415.857 | 0,53 | 6.119 | 9,05 |
| 1990 | 24.690 | 10.436.689 | 0,24 | 6.241 | 3,96 |
| 1991 | 22.875 | 10.749.790 | 0,21 | 6.366 | 3,59 |
| 1992 | 25.407 | 10.882.012 | 0,23 | 6.493 | 3,91 |
| 1993 | 12.607 | 11.402.172 | 0,11 | 6.223 | 2,03 |
| 1994 | 33.162 | 12.119.369 | 0,27 | 6.756 | 4,91 |

FONTES: Dados de gasto: RS e CE, Balanço Geral do Estado; SP, Balanço Geral do Estado e Fluxo de Caixa da CDHU; BA, CE, OGU e Balanço Geral do Estado.

Dados de população e PIB: FEE, Iparde, Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), SEI, Fundaj e Iplance.

NOTAS: (a) Compreende gastos da administração direta e indireta.

(b) Valores deflacionados pelo IGP-UVGV (Cl. metodologia *Indicadores IESP*, nº 51, maio de 1996, p. 38).

(c) A custo de fatores.

adiante, esses níveis diferenciados de gasto com a habitação nos estados em que os recursos federais 'virtualmente desapareceram' estão associados diretamente às iniciativas dos executivos estaduais (ou à falta delas) de instituir políticas habitacionais de âmbito estadual.

O Estado do Ceará é um caso à parte, já que conseguiu oferecer unidades residenciais com um volume menos expressivo de gasto. Apresentou, assim, menor dependência das transferências federais de recursos (ver Tabela 1).

A POLÍTICA HABITACIONAL IMPLEMENTADA PELOS ESTADOS

Pelas diversas razões já apresentadas, a descentralização da política habitacional não foi uma iniciativa do governo federal. Até meados dos anos 90, não foi implementado nenhum programa federal de descentralização da política nacional de habitação. As mudanças institucionais que ocorreram nos estados foram, portanto, resultado das iniciativas dos próprios executivos estaduais diante do novo cenário nacional.

Estados que Ficaram 'Órfãos'

Na amostra em análise, verificou-se que três estados (São Paulo, Rio Grande do Sul e Ceará) não puderam prosseguir ofertando unidades residenciais com base nos recursos federais. A seguir, examina-se a trajetória institucional de cada um deles.

São Paulo

O Estado de São Paulo foi bastante prejudicado pela crise do FGTS de meados dos anos 80; desde então, os empréstimos do Fundo passaram a ter participação marginal nas fontes de financiamento da política habitacional do governo do Estado. Até 1984, a companhia habitacional do Estado operava essencialmente com transferências federais, embora estas já estivessem reduzindo-se desde o início da década; a partir de 1985, a (então) Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) passou a contar quase exclusivamente com recursos do Tesouro do Estado, que se tomaram a principal fonte de recursos da política estadual de habitação (Arretche, 1996d).

Iniciativas com vistas a modos distintos de intervenção daqueles preconizados pelo BNH começaram a surgir já no governo Franco Montoro (1983-86). Naquela gestão, a (então) CDH formulou programas de natureza descentralizada: o governo do Estado transferia recursos para as prefeituras municipais, para que estas implementassem projetos de construção residencial, de acordo com normas previamente estabelecidas; as prefeituras tinham autonomia para promover o empreendimento habitacional e para selecionar os beneficiários.

Assim, na gestão 1983-86, as prefeituras participavam, com significativa autonomia, da implementação dos programas formulados e financiados pelo governo estadual. A experiência na gestão desses programas fortaleceu institucionalmente a companhia estadual de habitação, o que foi fundamental para a emergência de um sistema estadual de habitação na gestão seguinte (1987-90).

Em novembro de 1989, o Executivo conseguiu a aprovação de uma lei que elevou em um ponto percentual a alíquota do Imposto sobre a Circulação de Mer-

cadorias e Serviços (ICMS) e vinculou esses recursos à política social de habitação do Estado, sob responsabilidade da CDHU. Garantiu-se, assim, um fluxo permanente de recursos para essa política. O gasto orçamentário com a habitação variou de R\$ 27 milhões a R\$ 81 milhões no biênio 1986/87; de R\$ 167 milhões a R\$ 220 milhões no período 1988-90; e, finalmente, no período 1991-94, foi superior a R\$ 400 milhões (Tabela 1). Com esses recursos, de 1987 a 1994 foram produzidas mais de 118 mil unidades e lotes residenciais no Estado (Tabela 3).

Simultaneamente, a CDHU constituiu programas e políticas de comercialização e de subsídios próprios, com inteira independência de determinações (e recursos) federais.

Dotada de capacidade técnica e de recursos próprios, a CDHU passou a atuar de maneira fortemente centralizada, ao contrário de seu modo de atuação do início dos anos 80: a própria CDHU passou a financiar, a promover, a executar e a comercializar os empreendimentos habitacionais. Ainda que as prefeituras municipais, para receber um conjunto residencial, tenham de participar com algum tipo de cofinanciamento – em geral, o terreno e a infra-estrutura urbana –, os componentes mais importantes da política habitacional permanecem sob controle da CDHU: a promoção do empreendimento (e todas as contratações que lhe correspondem); e a seleção dos beneficiários finais (Quadro 1).

Assim, a constituição do Sistema Estadual de Habitação do Estado de São Paulo foi possível graças à elevação da alíquota do ICMS e à vinculação desses recursos à produção habitacional pública. Além disso, a existência de uma empresa estadual – responsável pelas políticas previamente implementadas no Estado –, dotada de um corpo técnico capaz de formular e implementar programas habitacionais, foi imprescindível para a produção e a oferta relativamente constante, de responsabilidade exclusivamente estadual, de unidades e lotes residenciais.

Rio Grande do Sul

A Cohab/RS já estava falida em 1986, quando o BNH foi fechado. A partir daí, com a redução do aporte de recursos federais, a Companhia manteve um nível mínimo de atividade. Os recursos do Tesouro do Estado, destinados a ela pela administração estadual do período 1987-90, foram suficientes apenas para mantê-la funcionando; na gestão seguinte (1991-94 – governo Collares), contudo, não houve sequer esse esforço de manter a Companhia funcionando (Quadro 1). Além disso, na época, as altas taxas de inadimplência conduziam a um endividamento crescente da Cohab/RS com a CEF, e a Companhia acabou extinta em 1995 pelo governo Britto (Barbosa, 1996).

Diante da falta de iniciativa dos governos estaduais (gestões 1987-90 e 1991-94) para criar uma política própria, a política de habitação do Estado continuou dependente de recursos federais. No entanto, o governo do Rio Grande do Sul, no contexto da grave crise financeira do FGTS, não foi capaz de obter montante suficiente de recursos do governo federal – diferentemente da Bahia e de Pernambuco,

por exemplo –, e essa estratégia adotada pelo governo gaúcho (de manutenção do modelo de dependência do governo federal) levou à inviabilidade financeira da Cohab/RS (Quadro 1).

TABELA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS COMERCIALIZADAS POR COMPANHIAS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO

| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|--------|
| ANO | EM CONJUNTOS HABITACIONAIS (PLANHAP) | UNIDADES ISOLADAS (FICAM) | REFORMAS (PROMORAR) | LOTES (PROFILURB) | TOTAL |
| Até 1986 ^a | 45.598 | 3.304 | 15.460 | 3.933 | 68.295 |
| 1987 | 11.664 ^c | 348 | 584 | 0 | 12.596 |
| 1988 | 12.068 ^d | 2.126 | 68 | 724 | 14.986 |
| 1989 | 0 | 0 | 128 | 701 | 829 |
| 1990 | 560 | 864 | 0 | 1.695 | 3.119 |
| 1991 | 212 | 555 | 0 | 1.227 | 1.994 |
| 1992 | 514 | 977 | 0 | 42 | 1.533 |
| 1993 | 20 | 0 | 0 | 98 | 118 |
| 1994 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total (1987-94) | 25.038 | 4.870 | 780 | 4.487 | 35.175 |
| PARANÁ | | | | | |
| ANO | PROGRAMAS CONVENCIONAIS | AUTOCONSTRUÇÃO/MUTIRÃO | LOTES | RESIDÊNCIA INDÍGENA | TOTAL |
| Até 1986 ^a | --- | --- | --- | --- | 21.009 |
| 1987 | 875 | 3.900 | 10 | 166 | 4.951 |
| 1988 | 4.566 | 4.576 | 466 | 59 | 9.667 |
| 1989 | 1.493 | 4.545 | 831 | --- | 6.869 |
| 1990 | 32 | 195 | --- | --- | 227 |
| 1991 | 362 | 0 | 0 | 0 | 362 |
| 1992 | 8.529 | 0 | 0 | 0 | 8.529 |
| 1993 | 7.478 | 0 | 0 | 0 | 7.478 |
| 1994 | 10.580 | 0 | 0 | 0 | 10.580 |
| Total (1987-94) | 33.915 | 13.216 | 1.307 | 225 | 48.663 |
| SÃO PAULO | | | | | |
| ANO | CASAS/APARTAMENTOS | LOTES | TOTAL | | |
| Até 1986 ^a | 37.539 | 9.018 | 46.557 | | |
| 1987 | 3.099 | 0 | 3.099 | | |
| 1988 | 8.243 | 0 | 8.243 | | |
| 1989 | 4.055 | 0 | 4.055 | | |
| 1990 | 11.668 | 142 | 11.810 | | |
| 1991 | 9.393 | 0 | 9.393 | | |
| 1992 | 36.682 | 22 | 36.704 | | |
| 1993 | 20.683 | 90 | 20.773 | | |
| 1994 | 23.849 | 86 | 23.935 | | |
| Total (1987-94) | 117.672 | 340 | 118.012 | | |

NOTAS: (a) RS: compreende o período 1978-86; PA: compreende o período 1982-86; SP: compreende o período 1967-86, com recursos do BNH; PE: compreende o período 1965-86, com recursos do BNH; CE: compreende o período 1963-86.

(b) Unidades habitacionais produzidas no período 1987-89 pelo Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) (Programa de Emergência).

(c) Conjuntos inacabados inválidos.

(d) Conjuntos inacabados comercializados.

(e) Compreende o período 1987-90.

continua

TABELA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS COMERCIALIZADAS POR COMPANHIAS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO

continuação

| BAHIA | | | | | | |
|-----------------------|----------------------------|---|------------------|-------|-------------------------|--------|
| ANO | CASAS/ APARTAMENTOS | EMBRIOES | LOTES (URBIS) | KITS | MELHORIAS DE FAVELAS | TOTAL |
| Até 1986 ^a | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| 1987 | 0 | 0 | 0 | 0 | 386 | 386 |
| 1988 | 918 | 0 | 0 | 0 | 1.559 | 2.477 |
| 1989 | 2.826 | 0 | 0 | 561 | 1.550 | 4.937 |
| 1990 | 2.547 | 115 | 0 | 0 | 820 | 3.482 |
| 1991 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1992 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1993 | 0 | 0 | 1.453 | 0 | 0 | 1.453 |
| 1994 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total (1987-94) | 6.291 | 115 | 1.453 | 561 | 4.315 | 12.735 |
| PERNAMBUCO | | | | | | |
| ANO | PROGRAMAS CONVENCIONAIS | PROGRAMAS ALTERNATIVOS | TOTAL | | | |
| Até 1986 ^a | 97.490 | 13.618 | 111.108 | | | |
| 1987 | ... | ... | ... | | | |
| 1988 | ... | ... | ... | | | |
| 1989 | ... | ... | ... | | | |
| 1990 | 1.499 ^b | 23.973 ^c | 25.422 | | | |
| 1991 | s. l. | s. l. | s. l. | | | |
| 1992 | s. l. | s. l. | s. l. | | | |
| 1993 | s. l. | s. l. | s. l. | | | |
| 1994 | s. l. | s. l. | s. l. | | | |
| Total (1987-94) | ... | ... | 25.422 | | | |
| CEARÁ | | | | | | |
| ANO | PROGRAMAS DE MUTIRÕES | CONJUNTOS HABITACIONAIS ^d | TOTAL | | | |
| Até 1986 ^a | ... | ... | 48.740 | | | |
| 1987 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 1988 | 438 | 0 | 438 | | | |
| 1989 | 2.373 | 12.151 | 14.524 | | | |
| 1990 | 1.832 | 0 | 1.832 | | | |
| 1991 | 1.446 | 0 | 1.446 | | | |
| 1992 | 2.241 | 0 | 2.241 | | | |
| 1993 | 1.447 | 0 | 1.447 | | | |
| 1994 | 2.074 | 0 | 2.074 | | | |
| Total (1987-94) | 11.851 | 5.252 | 17.103 | | | |

FONTES: Anjos Jr. (1998); Arreche (1996d); Barbosa (1996); Ferreira, Silva e Rocha (1996); Luz (1996); e Faggio (1996).

NOTAS: (a) RS: compreende o período 1978-86; PR: compreende o período 1982-86; SP: compreende o período 1967-86, com recursos do BNH; PE: compreende o período 1965-86, com recursos do BNH; CE: compreende o período 1963-86.

(b) Unidades habitacionais produzidas no período 1987-89 pelo Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) (Programa de Emergência).

(c) Conjuntos Inacabados Inadidos.

(d) Conjuntos inacabados comercializados.

(e) Compreende o período 1987-90.

QUADRO 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – POLÍTICA HABITACIONAL – CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS: 1987-94

| Est. | Principal Fonte de Financiamento dos Programas | Participação das Transferências Federais | Natureza dos Programas Implementados | Órgão Executivo da Política no Estado | Natureza da Descentralização | Tipo de Relação com as Prefeituras Municipais | Instância Colegiada ^a |
|------|---|--|--|---|--|---|--|
| RS | FGTS (1987-90) FDS (a partir de 1995) | Baixa | Execução de programas federais (1987-90) Sem prioridade na agenda do governo estadual (1991-94) | Cohab/RS (fechada em 1995) Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação (a partir de 1995) | Trajetória 'alimentar' da Cohab/RS (1987-90) (1991-94) Emergência de um sistema estadual de habitação de interesse social (em 1995) | Centralizado ^b (1987-90) (1991-94) Descentralizado ^c (a partir de 1995) | Sim (em julho de 1995) |
| PR | FGTS (1987-90) Recursos do Tesouro do Estado (1991-94) | Alta | Execução de programas federais (1987-90) Criação de programas próprios (1991-94) | Cohapar | Presença de medidas e programas de habitação social | Centralizado ^b | Sim (em agosto de 1995) |
| SP | Recursos do Tesouro estadual (1987-90) (1991-94) | Baixa | Formulação de programas próprios (1987-90) (1991-94) | CDHU (companhia estadual de habitação) | Emergência de um sistema estadual de habitação (a partir de 1983) | Descentralizado ^c (1983-87) Centralizado ^b (1988-90) (1991-94) | Sim (em julho de 1995) Revogado (em maio de 1997) |
| BH | FGTS (1987-90) Recursos do Tesouro estadual + OGU (1991-94) | Alta | Execução de programas federais Assessoria técnica às prefeituras (1987-90) (1991-94) | Urbis (companhia estadual de habitação) | Presença de programas habitacionais no interior de programas de saneamento | Centralizado ^b (1987-90) (1991-94) Tendências à descentralização (a partir de 1995) | Sim (em julho de 1995) |
| PE | Recursos do Tesouro estadual + FGTS (1987-90) Recursos do Tesouro estadual + OGU (1991-94) | Alta | Programas alternativos (1987-90) Programas convencionais (1991-94) | Cohab/PE Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano | Presença de medidas e programas de habitação social | Centralizado ^b (1987-90) | Sim (em junho de 1995) |
| CE | Recursos do Tesouro estadual (1987-90) (1991-94) | Baixa | Programas alternativos (1987-90) (1991-94) | Cohab/CE | Presença de medidas e programas de habitação social | Descentralizado ^c (1987-90) (1991-94) | Sim (em julho de 1995) |

FONTES: Anjos Jr. (1996); Arrelche (1996d); Barbosa (1996); Ferreira, Silva e Rocha (1996); Luz (1996); e: Raggio (1996).

NOTAS: (a) cf. Portaria do Ministério de Planejamento e Orçamento nº 114/16, de junho de 1995.

(b) Centralizado: a companhia estadual formula e implementa os programas habitacionais nos municípios. Cabe aos municípios aderir aos programas e, apesar da participação nos programas com algum tipo de co-financiamento, não têm poder de decisão sobre as principais questões relativas à gestão da política e à distribuição de benefícios.

(c) Descentralizado: respeitados os parâmetros da política estadual, os municípios podem decidir livremente as formas de gestão dos programas habitacionais no âmbito municipal.

Simultaneamente a esse processo, o governo do Estado esforçou-se para formular uma política estadual voltada às áreas de subabitação, com base na criação de fundos vinculados (Barbosa, 1996).

O Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social (Fundopimes), por exemplo, visava à implementação de programas habitacionais integrados a outros programas de caráter assistencial, com base em recursos externos e contrapartida obrigatória de recursos estaduais, federais e municipais. No entanto, a demora do processo de negociação com as agências internacionais de fomento, que se desenrolou por toda a gestão 1987-90, e a utilização desses recursos para reforçar o caixa do Tesouro no governo Collares acabaram tomando as ações do Pimes pouco efetivas nesse período. Outro fundo – o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – foi criado em fevereiro de 1993 com recursos provenientes do acréscimo de um ponto percentual na alíquota do ICMS, a qual passou de 17% para 18%. Os recursos destinavam-se a diversas finalidades sociais, dentre as quais se destacava a execução de programas habitacionais nos municípios (para os quais o Estado transferiria recursos).

Assim, embora existissem, desde o início dos anos 90, evidências de que o governo gaúcho já se esforçava para formular programas próprios de habitação, para captar recursos destinados à habitação social e para instalar agências e burocracias exclusivamente encarregadas de tais atividades, esses esforços não se traduziram em políticas efetivas, em virtude de a política de habitação não ter sido considerada prioridade pelas administrações estaduais.

Apenas em 1995 se formulou uma política para o setor, criando-se condições institucionais para a emergência de um sistema estadual de habitação; mas, na verdade, até o início de 1997, o sistema de habitação do Estado ainda estava 'apenas engatinhando' (Barbosa, 1996).

Ceará

No estado do Ceará, a empresa responsável pela produção de habitações é a Cohab/CE. Criada em 1971, substituiu a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (CHEC), instituída em 1963. Em 1987, a Cohab/CE ampliou seu leque de atuação: foi vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e passou a realizar pesquisas, estudos e planejamento físico, e a executar e acompanhar projetos e programas voltados para o desenvolvimento comunitário (Ferreira, Silva e Rocha, 1996). Assim, o novo governo apoiou-se na capacidade técnica instalada nessa agência para implementar a nova política habitacional do Estado.¹¹

A Cohab/CE tinha, em 1987, elevada dívida com a CEF, e essa foi uma das razões pelas quais, no contexto do novo cenário nacional, tornou-se escasso o aporte de empréstimos habitacionais para o Estado do Ceará. O governo estadual, nesse contexto,

(11) Enquanto a Cohab/CE comercializou, no período 1963-86, 48.740 unidades residenciais (um número relativamente significativo), o Estado de São Paulo comercializou 46.557, incluídos lotes urbanos (Tabela 3).

buscou sanear as dívidas da Cohab/CE com a CEF e, simultaneamente, implementar um programa habitacional, financiado com recursos do Tesouro do Estado. Para baratear custos, esses programas passaram a ser realizados sob a forma de mutirão e a contar com a parceria das prefeituras municipais (Ferreira, Silva e Rocha, 1996).

Em outras palavras, devido à crescente escassez de transferências de recursos ao Ceará advindas do governo federal – fonte tradicional da política habitacional do Estado –, no contexto da crise financeira do FGTS e da situação do Estado do Ceará em relação ao governo federal, foram implementados programas alternativos (basicamente programas de mutirão), financiados essencialmente com recursos do Tesouro do Estado. Com base na herança técnica ali instalada durante a vigência do BNH, o governo estadual apoiou-se nos recursos institucionais da Cohab/CE para implementar programas com desenho próprio.

No caso de Fortaleza, o programa era implementado pela própria companhia habitacional do Estado; no caso dos municípios do interior, os recursos eram transferidos às prefeituras ou às próprias comunidades beneficiárias, para que estas adquirissem o material de construção e gerissem o empreendimento habitacional. Em geral, as prefeituras municipais co-financiavam o empreendimento, contribuindo com o terreno e a infra-estrutura urbana.

Na gestão 1991-94 (Ciro Gomes), deu-se continuidade aos programas da gestão anterior, e criaram-se dois novos programas: o programa 'Moradia', voltado para os municípios do interior; e o programa 'Mutirão e Habitar'. Além disso, o novo governo buscou também inovar: adotou uma atuação intersetorial, ampliando o conceito de intervenção habitacional, restrito antes apenas à construção de moradias. Assim, de acordo com as condições urbanas de cada comunidade, buscou-se realizar obras de saneamento, recuperação dos equipamentos sociais etc. (Ferreira, Silva e Rocha, 1996).¹²

Essa política, que contou essencialmente com recursos do Tesouro do Estado, apresentou resultados bastante diferenciados ao longo do tempo. Os índices de gasto em relação ao PIB estadual oscilaram de 0,53% em 1989 – um índice elevado, quando comparado, por exemplo, com as taxas do Estado de São Paulo – a 0,11% em 1993 (Tabela 2). Na verdade, a elevação dos níveis de gasto estadual está estreitamente relacionada ao ciclo eleitoral: o nível de gasto eleva-se em anos pré-eleitorais e volta a cair nos anos seguintes.¹³

(12) Outra inovação dessa gestão foi a transferência da administração dos recursos diretamente às sociedades comunitárias de habitação, organismos representativos dos mutirantes. Essa forma de gestão foi abandonada posteriormente, pois avaliou-se que seus resultados foram insatisfatórios (Ferreira, Silva e Rocha, 1996).

(13) Essa não é uma particularidade do Estado do Ceará. No Estado de São Paulo, a distribuição de lotes e casas é mais concentrada em anos pré-eleitorais (Tabela 3). Pode-se pressupor que nos estados onde a política de habitação é implementada basicamente com recursos próprios – e, que, portanto, não estão eles submetidos às regras de operação de uma agência bancária que concede empréstimos hipotecários –, a dinâmica de distribuição das unidades residenciais está mais influenciada pela dinâmica da competição eleitoral.

Em suma, não se pode afirmar que o Estado do Ceará tenha constituído um sistema estadual de habitação, dado que ainda não institucionalizou um esquema de recursos fiscais que garantam contínuo fluxo de oferta de serviços habitacionais. No entanto, o Estado apoiou-se na capacidade técnica previamente instalada para desenvolver programas e ações inovadoras no setor de habitação (Quadro 1).

Estados que Contaram com Recursos Federais

Analisa-se, agora, como se comportaram os estados cujas companhias habitacionais obtiveram recursos federais.

Bahia

Na Bahia, a Urbis, criada em 1965 sob a égide do BNH, tornou-se, ao longo do tempo, o principal órgão de execução da política habitacional do Estado. Existiam no Estado da Bahia outros órgãos – também dependentes dos recursos do BNH – que foram progressivamente sendo incorporados à Urbis.¹⁴ Como todas as Cohab, essa agência era um 'braço' executivo das operações do BNH, já que atuava essencialmente com recursos federais e implementava os programas formulados por esse banco de fomento. Durante a vigência do BNH, 50% dos financiamentos concedidos ao Estado da Bahia foram destinados à Urbis (Luz, 1996).

Nos primeiros anos da década dos 80, a Urbis alcançou seus maiores patamares de captação de recursos federais e contratação de unidades habitacionais. Nesse período, a companhia realizou muitas obras, tendo sido – depois do Banco do Estado da Bahia S. A. (Baneb) – a segunda instituição com maior capacidade de captação de recursos federais (Luz, 1996).

Posteriormente, e apesar da redução do volume de recursos disponíveis no FGTS, a Bahia – e, por extensão, a Urbis – manteve grande capacidade de captação de recursos federais. As transferências federais foram, de longe, a maior fonte de recursos do gasto estadual com a habitação até 1992. Além disso, a Bahia foi o estado da região Nordeste que recebeu o mais elevado volume de recursos do FGTS no quadriênio 1990-93. Nesse mesmo período, dentre todas as unidades da Federação, a Bahia foi o terceiro estado que mais captou recursos do FGTS (perdeu apenas para São Paulo e Paraná)¹⁵ (Arretche, 1996c, p.175).

(14) Em 1967, a Urbis incorporou a Cohab/Salvador, originária da Companhia Urbanizadora de Salvador (Cursa), criada pela Prefeitura Municipal em 1963. Em 1979, a Urbis incorporou a Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano (Cedurub), encarregada de atuar no segmento de desenvolvimento urbano. Em 1987, a Urbis incorporou a Habitação e Melhoramentos S. A. (Hamesa), que atuava nos segmentos de invasões e favelas (Luz, 1996).

(15) Tais dados referem-se a aplicações e desembolsos realizados pelo FGTS no Estado e não necessariamente para as agências do governo do Estado. No caso da Bahia, sabe-se que grande parte desses recursos foram emprestados à Urbis.

Em suma, o principal órgão de execução da política habitacional do Estado da Bahia manteve-se bastante dependente do aporte de recursos federais. Ao mesmo tempo, adotou uma estratégia de diversificação de suas atividades. Para tanto, incorporou várias empresas já com capacidade técnica instalada, para gestão de programas de desenvolvimento urbano e intervenção em áreas de subabitação, e passou a exercer atividades distintas das de agente promotor e financeiro do BNH. A partir de 1988, a Urbis começou a prestar serviços de assessoramento técnico ao governo do Estado e às prefeituras, sobretudo nos projetos de equipamentos e serviços – e eventualmente – encarregou-se da promoção de unidades residenciais (Luz, 1996). Talvez seja devido a esse redirecionamento das atividades da companhia que o Estado da Bahia tenha sido o maior captador de recursos do FGTS dos estados do Nordeste e o terceiro maior captador do país e, simultaneamente, oferecido volume reduzido de unidades habitacionais no período 1987-94: 12.735 unidades, incluindo lotes, 'kits' de construção e serviços de melhorias de favelas (Tabela 3).

Apoiando-se na herança organizacional do antigo BNH – vale dizer, na fusão das empresas criadas sob sua égide –, o Estado da Bahia passou a praticar uma política de desenvolvimento urbano, na qual foram inseridos os programas habitacionais.

Esse foi o resultado de medidas adotadas por duas gestões governamentais. Na realidade, do ponto de vista da formulação de programas alternativos, foram tomadas iniciativas com vistas a constituir uma política mais ativa no setor de habitação, as quais, porém, não foram bem-sucedidas.

No governo Waldir Pires, em 1987, lançou-se o programa 'Direito de Morar', que previa a execução de 200 mil unidades habitacionais, sob a forma de lotes urbanizados, urbanização de favelas e construções convencionais de residência. O programa, que apresentava características descentralizadas de gestão, planejava atuar em parceria com prefeituras municipais, órgãos e empresas, e garantir, assim, a participação popular. O governo do Estado pretendia financiar o programa com recursos do Tesouro estadual e doar as unidades habitacionais aos beneficiários. Já em 1988, avaliou-se que as metas propostas eram extremamente ambiciosas, dado o volume de recursos necessários à execução do programa (Luz, 1996). Com o afastamento do governador, para concorrer à Presidência da República, o programa foi abandonado.

Em 1989, o então governador Nilo Coelho conseguiu aprovar na Assembléia Legislativa a lei que ampliava a alíquota do ICMS em um ponto percentual e destinava os recursos daí advindos à execução de programas habitacionais pelo governo do Estado, a exemplo de idêntica lei que havia sido aprovada nesse mesmo ano no Estado de São Paulo. No entanto, na redação do texto da lei, não foi legalmente definido que os recursos seriam destinados a programas habitacionais e, assim, já no ano de 1990, eles foram desviados para a campanha eleitoral, o que inviabilizou a aprovação da lei no(s) ano(s) seguinte(s) (Luz, 1996).

O governo Antônio Carlos Magalhães não concedeu nenhuma prioridade à questão habitacional. Foi dada prioridade à recuperação das finanças do Estado. Na negociação da dívida do Estado com o governo federal, incluiu-se a dívida da Urbis com a CEF. Também foram priorizados 'programas de impacto', particularmente

grandes obras de saneamento básico, que envolveram mais de dez municípios da Região Metropolitana de Salvador (Luz, 1996).

Pernambuco

No caso de Pernambuco, a Cohab/PE é, como as demais, agente promotor e financeiro do SFH. Essa Companhia – diferentemente das demais, pertencentes a outros estados da Federação –, apresentava baixo grau de inadimplência. Por essa razão, até meados dos anos 80, o Estado de Pernambuco conseguiu implementar, via Cohab/PE, grandes projetos no setor de habitação (Anjos Jr., 1996). A atuação da Cohab/PE caracterizou-se pela expressiva capacidade técnica para obtenção de recursos e implantação de projetos, quer pelo sistema convencional de produção de unidades residenciais, quer mediante programas alternativos (mutirão, intervenções em favelas etc.). Foi justamente com base nessa capacidade técnica instalada que as gestões de governo da época conduziram a política habitacional do Estado de Pernambuco.

Na gestão seguinte (1987-90), do governador Miguel Arraes, foi dada prioridade à implementação de programas habitacionais alternativos. Mas, os formuladores da política habitacional do Estado consideraram que os recursos federais – alocados via CEF, após o fechamento do BNH – seriam a principal fonte financeira de tal política. Essa decisão levou-os a formular programas que, embora voltados à participação popular e à adoção de soluções inovadoras, contemplavam as exigências formais dos organismos federais.

Nessa época, a CEF estabeleceu que as regras dos empréstimos para fins habitacionais poderiam ser flexibilizadas, mediante a solicitação de financiamento via 'projetos guarda-chuva'. Para obter os recursos federais, o Estado criou o programa 'Chão e Teto', sob gestão da Cohab/PE. Tratava-se de um programa que buscava implementar medidas inovadoras, dentro da margem de liberdade permitida pela CEF.¹⁶ Assim, o programa 'Chão e Teto' compreendia dois conjuntos distintos de intervenção urbana: de um lado, programas de construção, aquisição ou melhoria de unidades residenciais; de outro lado, programas de intervenção urbana propriamente dita. No primeiro caso, institui-se o subprograma 'Construção, Melhoria e Inquilino'. No segundo caso, foram criados os subprogramas 'Legalização da Posse da Terra' e 'Urbanização de Favelas'.¹⁷

O governador Miguel Arraes e seus secretários tomaram posse em março de 1987; já em julho, o projeto do programa 'Chão e Teto' foi apresentado à CEF (Anjos Jr., 1996). A rapidez na formulação do programa deveu-se, evidentemente, à capacidade técnica da Cohab/PE, em especial à experiência de seu corpo técnico,

(16) No âmbito da CEF, o projeto do Estado de Pernambuco inscreveu-se no Programa de Habitação Popular para o Setor Público (Prohap), que absorveu todas as linhas de crédito para habitação popular do antigo BNH, bem como as existentes na CEF.

(17) Para descrição mais detalhada das modalidades de operação desses programas, ver Anjos Jr. (1996).

seja na formulação e implementação de programas habitacionais, seja no tratamento das questões com os movimentos populares, seja, ainda, no encaminhamento das exigências burocráticas federais. Em setembro, o projeto já estava aprovado. No entanto, isso deveu-se mais ao fato de que, na época, o presidente da CEF era um senador pernambucano compromissado, de fato, com a população menos favorecida (Anjos Jr., 1996).

A implementação desse programa exigiu que se constituíssem no Estado de Pernambuco novas agências voltadas à oferta de programas habitacionais. Em primeiro lugar, foi criada a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehdur), que passou a ter atribuições ligadas às áreas de saneamento, obras e meio ambiente, e a coordenar a ação do Estado no espaço urbano (Anjos Jr., 1996).

Foram criados, também, os programas 'Autoconstrução' e 'Melhoria', a fim de evitar o desvio de recursos para outras finalidades. Por meio desses programas, distribuíam-se os recursos à medida que a obra avançava; além disso, 2/3 deles eram concedidos sob a forma de materiais de construção. Para implementar o programa após 1987, criou-se o Banco de Materiais de Construção (BMC),¹⁸ que facilitava o acesso do mutuário aos materiais de construção (os custos desses materiais eram computados como parte do financiamento contratado) (Anjos Jr., 1996).

Por fim, nos programas de assentamentos de favelas, em que a questão central era a legalização da posse da terra, a política do Estado guardava inteira autonomia em relação às normas da CEF,¹⁹ uma vez que se tratava de um programa de regularização fundiária não-contemplado pelas linhas de financiamento do governo federal. As desapropriações de terra realizadas por esse programa foram feitas com recursos do Tesouro do Estado, com o governo estadual bancando as desapropriações.

Em suma, em Pernambuco, a gestão 1987-94 apoiou-se no legado organizacional do antigo BNH para implementar a política habitacional do Estado – vale dizer, nos recursos técnicos e administrativos da Cohab, uma agência criada e consolidada por esse banco de fomento para a produção habitacional – e, com base em uma combinação de recursos federais, orçamentários e internacionais, promoveu expressivo programa de construções habitacionais de tipo não-convencional. Das 25,5 mil unidades habitacionais ofertadas no período 1987-94, cerca de 24 mil foram construídas mediante os chamados 'programas alternativos' (Tabela 3). No âmbito do programa de regularização da posse da terra, foram concedidos cerca de 30,5 mil títulos de propriedade aos moradores de 24 áreas urbanas (Anjos Jr., 1996). Ainda que concentrados na Região Metropolitana de Recife, esses programas apresentavam forma de gestão que buscava incentivar a participação popular, criando diversos modos e fóruns de integração e negociação com a população-alvo, características essas que tomaram singular a experiência do Estado de Pernambuco no período 1987-94.

(18) Para o BMC, foram também integralizados recursos do Tesouro do Estado e do Banco Mundial (Anjos Jr., 1996).

(19) Na década dos 80, apenas na cidade de Recife foram desapropriados 80 mil hectares de terra, o que significava metade da área ocupada pelas favelas da cidade (Anjos Jr., 1996).

Poucas são as informações sobre a gestão de governo seguinte. Jarbas Vasconcelos assumiu o governo do Estado em 1991. Segundo Anjos Jr. (1996), já nas mensagens enviadas à Assembléia Legislativa do Estado, é possível verificar que a política habitacional não era prioridade dessa administração. Sabe-se apenas que a nova administração concluiu os programas de regularização fundiária instituídos pelo governo anterior e voltou a implementar programas convencionais (de construção e reforma de conjuntos habitacionais, e de infra-estrutura urbana).

A partir de meados de 1992, reduziu-se o volume de transferências federais; mas este não foi compensado por elevação do nível de gasto estadual com recursos do Tesouro do Estado. Como consequência, o total do gasto estadual com a habitação passou de cerca de R\$ 200 milhões (um patamar bastante elevado) nos anos 1989 e 1990 para, em trajetória decrescente, menos de R\$ 60 milhões em 1994, valor esse inferior ao do início do governo Arraes em 1987 (Tabela 1).

Paraná

No caso do Estado do Paraná, de acordo com Raggio (1996), existem evidências de que o governo do Estado formulou e implementou programas habitacionais com desenho próprio, mas contando com aportes de recursos federais.

A Cohapar, companhia habitacional do governo do Paraná, atua em todo o Estado. Apresenta, em média, um nível de endividamento menor que as demais companhias do setor. Assim como no caso dos demais estados, foi sobre a capacidade técnica instalada nessa companhia que o governo do Estado do Paraná implementou sua política habitacional após a crise institucional e financeira do BNH. Vinculada a partir de 1988 à Secretaria Especial de Política Habitacional (SEPH), a Cohapar vem executando a política do setor. No entanto, vem também diversificando suas formas de atuação: passou da promoção e execução dos programas do BNH (anos 80) à atividade de assessoria técnica às empresas de construção que atuam na produção de habitação popular (a partir do início dos anos 90) (Raggio, 1996).

A política habitacional do Paraná, executada por meio da Cohapar, combina empréstimos federais com aportes de recursos do Tesouro do Estado (Tabela 1), e, assim, no período 1987-94, o governo do Estado conseguiu construir mais de 48 mil unidades (Tabela 3), o que representava, na época, cerca de quatro vezes mais a oferta da companhia habitacional baiana (a Urbis), que também contou com recursos federais (e, possivelmente, em muito maior volume).

No Paraná, do ponto de vista das modalidades de construção, houve nítida distinção entre as duas gestões governamentais em análise: no período 1987-90, os programas habitacionais concentraram-se nos projetos de autoconstrução; no período seguinte (1991-94), nos programas convencionais (que voltaram a ser priorizados) (Tabela 3). Do ponto de vista da gestão e implementação dos programas (ou seja, a relação que o governo do Estado mantém com as prefeituras municipais), a Cohapar concentrou expressivamente, ao longo de todo o período, a tomada de decisão. Aos municípios coube (e ainda cabe) co-financiar e executar os programas, cujos termos

de operação são definidos previamente pela companhia estadual de habitação. Cabe-lhes, portanto, aderir (ou não) a um programa formulado e implementado de modo centralizado pelo governo do Estado (Raggio, 1996).

OS MUNICÍPIOS FAZEM O QUE PODEM (OU O QUE QUEREM)

As informações disponíveis sobre os municípios não permitem considerações mais conclusivas. Mas, os trabalhos de Arretche (1996d), Anjos Jr. (1996) e Ferreira, Silva e Rocha (1996) fornecem um quadro (necessariamente) mínimo das iniciativas tomadas pelos municípios no setor de habitação.

Como visto antes, os governos estaduais tenderam a instituir políticas e programas habitacionais com gestão centralizada (Quadro 1). Isso significa que, nesses casos, coube aos municípios aderir aos programas formulados e implementados pelas companhias estaduais de habitação. Ainda que co-financiem tais programas – por exemplo, via oferta do terreno e/ou da infra-estrutura –, os municípios não têm poder de decisão sobre a alocação dos investimentos, a gestão do empreendimento habitacional ou, ainda, a distribuição das unidades residenciais aos beneficiários finais. Trata-se, nesse caso, de programas estaduais aos quais os municípios vêm integrando-se sob distintos modos de participação.

Essas iniciativas dos estados não têm inibido as iniciativas dos municípios. Ao contrário, embora as informações ainda sejam insuficientes, sabe-se que foram muitas as iniciativas dos municípios. Porém, assim como no caso dos estados da amostra em exame, os gastos dos municípios com a habitação foram significativamente variados, devido à orientação ideológica das políticas adotadas, à capacitação administrativa do município para implementação dos programas, à capacidade de captação de recursos financeiros e, por conseqüência, à natureza dos programas implementados.

Na ausência, portanto, de qualquer determinação legal de distribuição de competências, as administrações municipais fazem, de acordo com suas preferências políticas, o que permitem suas disponibilidades orçamentárias e seus recursos institucionais.

Vários municípios, sobretudo os de maior densidade populacional, criaram seus próprios programas de urbanização de favelas, bem como diversos programas de oferta de lotes urbanos, acompanhados de projetos de autoconstrução assistida. Adotaram, também, medidas de intervenção no mercado fundiário e instituíram programas de oferta de unidades residenciais (Arretche, 1996d; Anjos Jr., 1996; e Ferreira, Silva e Rocha, 1996).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o fechamento do BNH em 1986 representou o marco inicial de um período marcado pela progressiva incapacidade do governo federal de desempenhar as funções de gestão da política nacional de habitação, tal como havia desempenhado durante o regime militar. Na verdade, o relacionamento do BNH com as

companhias habitacionais de âmbito local expressava as relações – fiscais, políticas e militares – que mantinham os três níveis de governo durante o regime militar (um relacionamento típico de estados unitários). Implementavam-se políticas públicas sob um Estado formalmente federativo, mas, na prática, destituído dos princípios de autoridade e soberania das instâncias locais de governo.

Com a recuperação das bases e princípios federativos do Estado brasileiro, que se completou com a Constituição de 1988, a formulação e a implementação de políticas públicas passaram a ser realizadas sob novas bases institucionais. Dotadas de autoridade política e fiscal, administrações estaduais e municipais começaram a ‘desenhar’ suas próprias políticas habitacionais, de acordo com a prioridade dada ao setor de habitação em sua agenda de governo, os recursos fiscais e administrativos disponíveis e a natureza de suas relações com o governo federal.

A partir de meados dos anos 80, o governo federal ficou destituído de condições institucionais – isto é, administrativas e organizacionais – e financeiras para desempenhar as funções executadas pelo antigo BNH. Essa fragilidade institucional do governo federal limitava sua capacidade de conduzir um processo de reformas para instituir um novo modelo à política nacional de habitação. Nessas bases, dado que o governo federal permaneceu como gestor de (ainda) importante fonte de recursos (o FGTS), a captação de recursos federais passou a ser importante ‘instrumento’ das políticas implementadas por estados e municípios. Diversos foram os mecanismos que mediarão essa captação: relações político-partidárias, grau de inadimplência e endividamento das companhias locais de habitação etc.

Para a definição das políticas adotadas no âmbito local, foi também de fundamental importância um instrumento herdado do modelo anterior: a capacidade técnica instalada nas companhias locais. A estrutura organizacional do BNH legou aos estados e a alguns municípios brasileiros agências dotadas de um corpo técnico capaz de captar recursos para formular, reformular e implementar programas habitacionais. Nas diferentes estratégias adotadas para implementação dos programas habitacionais, os executivos estaduais contaram decisivamente com essa capacidade técnica instalada. Também há indícios de que a adoção de programas municipais de habitação está associada à existência de uma Cohab municipal, um legado do modelo anterior que capacitou os municípios a implementar seus programas.

Por fim, a partir de 1995, sob a administração Fernando Henrique Cardoso, o governo federal passou a adotar medidas com vistas a redefinir suas funções na gestão da política nacional de habitação. A implementação de uma modalidade descentralizada de gestão da política federal, por meio da alocação dos recursos do FGTS, foi uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento; na verdade, essa política encontrava-se, em 1996, em estágio de implantação. Estava também em tramitação no Congresso Nacional a Lei de Política Urbana, outra iniciativa do Executivo federal; assim, a ação do governo federal tem sido realizada mediante portarias.

De acordo com o Executivo federal, as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que o governo federal não

pode mais cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços, tal como cumpriu quando da vigência do BNH. Em consequência, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de estados e municípios impõem-se como uma necessidade. Ao lado disso, a capacitação administrativa dos municípios brasileiros (particularmente, dos municípios das regiões Sul e Sudeste), a maior eficiência na prestação dos serviços, decorrente da proximidade de prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado anterior e as novas regras constitucionais justificam a adoção do princípio da descentralização como norma fundamental de atuação do governo federal.

Assim, cabe à União um papel predominantemente normativo e de fomento, perfazendo as seguintes atividades: definição das normas da política federal; organização de sistemas nacionais de informação; e co-financiamento à execução de programas e financiamento à correção/compensação de desigualdades regionais (particularmente apoio à implementação de políticas nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Cabe aos estados: definir os parâmetros locais de oferta dos serviços; regular e controlar os programas que devem ser executados primordialmente pelos municípios e/ou pelo setor privado; e executar, de modo supletivo, os programas nas situações em que o nível municipal de governo não puder fazê-lo. Em áreas metropolitanas e conurbações, bem como nos casos de intervenções de escala regional, justifica-se a ação dos governos estaduais. Mas, a instância municipal de governo é a mais adequada para a gestão e a execução dos programas de intervenção urbana.

O governo federal propõe que se estabeleça distinção entre as funções de regulação e de controle dos programas e a função de execução dos serviços. As primeiras devem ser exercidas pelo Poder Público e, preferencialmente, pelo nível estadual, de acordo com princípios, metas, normas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal. A segunda função pode ser atribuída a agentes privados ou públicos. Dentre estes, ainda que se considere que os serviços devam ser preferencialmente realizados pelo nível municipal, podem ser desempenhados também por órgãos executivos de âmbito estadual.

A nova sistemática de alocação de recursos do FGTS – principal fonte de financiamento do governo federal – busca transferir às instâncias colegiadas nos estados o poder de definir as áreas prioritárias que receberão os recursos federais destinados a cada unidade da Federação. O Ministério de Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), define os setores a serem priorizados pelos programas federais, e as instâncias colegiadas – ou órgão estadual equivalente – selecionam, hierarquizam e acompanham, no âmbito estadual, as postas de empréstimo dos agentes executores.²⁰

Caso determinada unidade da Federação não tenha constituído tal instância colegiada – de representação paritária entre governo do estado, governos municipais e sociedade civil –, a Sepurb desempenha, de modo supletivo, as funções que seriam

(20) Para mais detalhes, ver Portarias nº 114/95 e nº 35/96, do Ministério de Planejamento e Orçamento.

de tal unidade da Federação e aloca até, no máximo, 50% dos recursos previstos para o estado em questão. Essa norma é, na verdade, uma espécie de punição ao estado que não aderir à nova sistemática de ordenamento de funções. Com base nessa 'orientação', as 27 unidades da Federação firmaram convênios com o governo federal, durante o segundo semestre de 1995, para a instalação de instâncias colegiadas. O resultado de tais medidas, porém, seria objeto de uma nova pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.)
1996 *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues
1992 Sistema tributário, federalismo e revisão constitucional. *Tributação em Revista*, Brasília, v. 1, n. 2, pp. 37-46, out./dez.
- 1995 A Questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; SENRA, Nelson de Castro
1994 *Despesa pública – competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios*. Rio de Janeiro: CEPP. mimeo.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de
1996 Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.
- ANJOS JR., Moacir dos (Coord.)
1996 *Balanço e perspectivas da descentralização no Estado de Pernambuco: 1986-1994*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto "Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil". Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- ARRETCHE, Marta
prelo O Sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo.
- 1996a Mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 11, pp. 44-66, jul.

ARRETCHE, Marta

1996b Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

1996c Aspectos regionais dos gastos com habitação e saneamento básico. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

1996d *A Política habitacional no Estado de São Paulo: 1986-94*. São Paulo: FUNDAP/IESP. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

BARBOSA, Eva Machado

1996 *Gestão e modalidades de atuação do Estado do Rio Grande do Sul no setor da habitação social (1986-94)*. Porto Alegre: FEE. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

DRAIBE, Sônia Miriam

1994 As Políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Glaucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina – *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

FERREIRA, Assuéro; SILVA, José Borzacchiello da; ROCHA, Maria E. B. da

1996 *Relatório de habitação*. Fortaleza: Iplance. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

LUZ, Regina Lúcia Pereira de Assis

1996 *Setor de habitação*. Salvador: SEI. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

MEDICI, André C.

1995 Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

1996a *A Descentralização da saúde no Brasil e os limites da autonomia*. Washington. mimeo.

1996b *Cenários do sistema de saúde brasileiro no limiar do novo milênio*. Conferência Inaugural da Sul Saúde. Washington. mimeo.

MEDICI, André C.; AGUNE, Antonio Celso

1993 *Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma análise dos anos 80 ao nível regional*. São Paulo: Fundap/IESP. mimeo.

MEDICI, André C.; MACIEL, Marco Cícero

1996 O Gasto social nas três esferas de governo: 1908-92. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR., Geraldo

1997 *Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Iesp. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

PIOLA, Sérgio Francisco; CAMARGO, Sebastião Francisco

1993 *Brasil: gasto social federal por áreas, 1980 a 1992*. Brasília: IPEA.

RAGGIO, Nadia Zaiczuck (Coord.)

1996 *Balanço e perspectivas da descentralização no Estado do Paraná*. Curitiba: Iparde. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

RODRIGUEZ, Vicente

1995 Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

SILVA, Rose Neubauer da; CRUZ, Neide

1996 Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila

1996 SUS: entraves à descentralização e propostas de mudança. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, pp. 269-296.

ZAMBONI, Roberto A.

1994 *Subsídios para a análise dos limites do FGTS enquanto instrumento para financiar políticas de proteção ao trabalhador e de desenvolvimento urbano*. [s. l.]. mimeo.

DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA POLÍTICA EM PROCESSO

Marta Arrelche
Vicente Rodriguez

Este trabalho dedica-se ao exame da política educacional, especialmente da trajetória da municipalização do ensino básico e médio. Baseia-se em pesquisa realizada nos estados de São Paulo, Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Ceará.

A crise fiscal do Estado brasileiro, particularmente da União, e a redemocratização política do país têm sido fatores alimentadores da descentralização do sistema brasileiro de proteção social. Isso também se verifica no setor de educação, que se apresenta, na verdade, bastante fértil para a análise da influência desses fatores no processo de reformas das políticas sociais no Brasil.

A redemocratização política do país, com a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo, implicou a recuperação da estrutura federativa do Estado brasileiro. Aspecto importante do federalismo inaugurado com a Constituição de 1988 foi a outorga aos municípios do estatuto pleno de ente federado. Além da autonomia política, os municípios brasileiros conseguiram aumentar significativamente sua participação no 'bolo tributário' nacional. Essa 'novidade histórica' deu origem a um processo de reacomodação das bases federativas, que se manifesta na redistribuição dos recursos fiscais e das competências para execução de políticas entre os três níveis de governo. Nesse processo, a municipalização da educação ocupa lugar de destaque.

Contudo, além de impulsionada por essas variáveis de ordem geral, a descentralização da política educacional também se sujeita a condicionantes derivados da forma de expansão dessa política no Brasil.

Em primeiro lugar, diferentemente das demais políticas sociais brasileiras, que, no modelo consolidado nos anos 60/70, se centralizam no governo federal, o sistema público de ensino fundamental e médio encontra-se há muito descentralizado nos governos estaduais. Nesses níveis de ensino, a atuação do governo federal concentra-se na distribuição da Quota Federal do Salário-Educação (QFSE) e na administração de recursos internacionais provenientes de organismos multilaterais. A União tem, tradicionalmente, participação irrelevante na oferta de vagas no ensino de primeiro e segundo grau. No setor de educação, existe certa 'disputa' entre estados e municípios, especialmente no que diz respeito ao ensino fundamental.

Em segundo lugar, após um longo período de investimentos na universalização do acesso à educação, o Brasil apresentava, em meados da década dos 90, bons indicadores de cobertura e péssimos indicadores de qualidade do ensino (Castro e Carnoy, 1997). A democratização do acesso realizou-se em meio à redução relativa dos recursos aplicados no setor e foi acompanhada do aumento da ineficiência do sistema público de ensino.

Nos estados, o ensino é gerido por enormes máquinas burocráticas, de grande complexidade político-eleitoral. O peso, a importância e a capacidade de pressão política das burocracias e o impacto orçamentário da gestão das redes de ensino influenciam bastante a trajetória da descentralização da política educacional. É nesse contexto que se situam as novas exigências educacionais e o esforço a ser empreendido para superar as deficiências do sistema atual.

A preocupação central deste trabalho pode ser sintetizada em três perguntas essenciais: *se, como e em que medida* ocorreu a descentralização da educação pré-escolar, fundamental e média. Para respondê-las, trabalhou-se com uma metodologia que incorpora, à tradicional análise do gasto realizado, variáveis de cobertura dos serviços e de capacitação institucional das unidades da Federação.

Desse modo, com base em uma análise que combina simultaneamente o comportamento do gasto em cada estado e a distribuição da oferta de matrículas entre os entes federados e no interior de cada unidade administrativa, alcançou-se uma avaliação mais realista e precisa do estágio em que se encontra a descentralização da política educacional no Brasil.

GASTO COM A EDUCAÇÃO REALIZADO PELOS ESTADOS

O gasto total com a educação nos estados da amostra – à exceção da Bahia – ou permaneceu relativamente inalterado, ou sofreu grande retração no período 1988-94 (Tabela 1).¹ Permaneceu praticamente inalterado nos estados de São Paulo (crescimento de 0,71%) e Ceará (crescimento de 0,44%). Em 1994, São Paulo gastou

(1) A Tabela 1 apresenta o gasto total no setor (pela agregação do gasto nos programas de 'educação', da função de 'educação e cultura'), considerando todos os níveis de ensino, inclusive terceiro grau, e todas as fontes de recursos, incluindo as transferências federais.

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO, POR FONTE DE RECURSOS

| | Em R\$ milhões de dezembro de 1995 ^a | | | | |
|-------------------------------------|---|----------|----------|----------|----------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Total | 1.174,48 | 922,43 | 745,00 | 955,06 | 1.083,61 |
| Administração Direta ^b | 1.153,61 | 904,85 | 721,59 | 811,78 | 1.043,47 |
| Administração Indireta ^c | 10,77 | 9,30 | 12,60 | 130,10 | 17,22 |
| QESE | 54,45 | 64,10 | 62,03 | 44,37 | 66,05 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 13,90 | 8,25 | 4,59 | 2,81 | 10,95 |
| PARANA | | | | | |
| Total | s. i. | 893,90 | 810,97 | 845,57 | 753,18 |
| Administração Direta ^b | s. i. | 691,88 | 564,23 | 557,98 | 528,43 |
| Administração Indireta ^c | s. i. | 66,26 | 68,50 | 6,24 | 66,38 |
| QESE | s. i. | 43,41 | 34,77 | 31,31 | 53,69 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| SÃO PAULO | | | | | |
| Total | 4.645,89 | 4.862,92 | 4.139,83 | 5.094,48 | 5.461,83 |
| Administração Direta ^b | 4.557,06 | 4.768,30 | 4.056,24 | 4.925,71 | 5.365,62 |
| Administração Indireta ^c | 88,83 | 94,63 | 83,60 | 168,77 | 96,20 |
| QESE | 478,77 | 445,02 | 397,11 | 304,14 | 360,03 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 18,32 | 7,99 | 7,25 | 1,68 | 0,10 |
| BAHIA | | | | | |
| Total | s. i. | s. i. | 182,48 | 186,30 | s. i. |
| Administração Direta ^b | s. i. | s. i. | 164,03 | 109,09 | s. i. |
| Administração Indireta ^c | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| QESE | s. i. | 58,60 | 42,39 | 46,21 | 31,83 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | s. i. | 18,45 | 77,21 | s. i. |
| Projeto Nordeste | s. i. | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| Total | 569,65 | 405,27 | 335,18 | 307,46 | 388,75 |
| Administração Direta ^b | 546,15 | 378,68 | 305,33 | 283,96 | 368,82 |
| Administração Indireta ^c | 23,50 | 26,59 | 29,86 | 23,51 | 19,93 |
| QESE | 22,16 | 20,60 | 14,54 | 11,91 | 18,90 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 56,70 | 21,14 | 5,71 | 10,97 | 2,95 |
| Projeto Nordeste | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| CEARA | | | | | |
| Total | s. i. | 438,67 | 301,14 | 296,21 | 295,77 |
| Administração Direta ^b | s. i. | 389,95 | 265,37 | 263,15 | 248,56 |
| Administração Indireta ^c | s. i. | 48,72 | 35,77 | 33,06 | 47,21 |
| QESE | s. i. | 6,71 | 5,85 | 2,24 | 10,90 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | 0,00 | 0,00 | 6,62 | 0,16 |

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Compreende receitas do Tesouro do Estado e transferências federais. Inclui transferências da administração direta para a indireta.

(c) Compreende receitas próprias da administração indireta, inclusive transferências federais. Exclui transferências da administração direta.

continua

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO, POR FONTE DE RECURSOS

| continuação | Em R\$ milhões de dezembro de 1995 ^a | | | |
|-------------------------------------|---|----------|----------|----------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| Total | 781,16 | 915,80 | 851,90 | 808,89 |
| Administração Direta ^b | 757,51 | 892,78 | 825,84 | 783,13 |
| Administração Indireta ^c | 8,38 | 10,11 | 13,10 | 13,77 |
| QESE | 91,62 | 149,56 | 114,61 | 74,70 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 4,49 | 4,16 | 15,84 | 29,41 |
| PARANÁ | | | | |
| Total | 726,16 | 526,78 | 709,58 | 772,66 |
| Administração Direta ^b | 549,56 | 524,70 | 511,23 | 553,00 |
| Administração Indireta ^c | 57,17 | 61,95 | 82,33 | 96,15 |
| QESE | 46,50 | 46,73 | 39,39 | 46,95 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| SÃO PAULO | | | | |
| Total | 4.468,88 | 4.451,79 | 4.391,09 | 4.169,44 |
| Administração Direta ^b | 4.352,71 | 4.322,17 | 4.235,11 | 4.077,31 |
| Administração Indireta ^c | 116,17 | 129,63 | 155,98 | 92,13 |
| QESE | 356,36 | 302,46 | 302,08 | 423,74 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 11,76 | 1,00 | 16,50 | 55,43 |
| BAHIA | | | | |
| Total | 350,14 | 526,31 | 521,89 | 474,56 |
| Administração Direta ^b | 334,51 | 491,43 | 472,26 | 418,86 |
| Administração Indireta ^c | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| QESE | 35,25 | 32,65 | 43,58 | 39,10 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 15,64 | 34,89 | 49,63 | 55,70 |
| Projeto Nordeste | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,00 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| Total | 338,45 | 271,92 | 522,28 | 267,18 |
| Administração Direta ^b | 320,15 | 255,38 | 498,98 | 240,93 |
| Administração Indireta ^c | 18,30 | 16,54 | 23,30 | 26,26 |
| QESE | 21,24 | 10,25 | 10,91 | 16,23 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 7,01 | 5,57 | 233,46 | 7,81 |
| Projeto Nordeste | 0,00 | 0,00 | 0,03 | 1,76 |
| CEARÁ | | | | |
| Total | 263,16 | 260,57 | 340,68 | 302,46 |
| Administração Direta ^b | 221,96 | 218,16 | 296,75 | 243,86 |
| Administração Indireta ^c | 41,20 | 42,41 | 43,93 | 58,61 |
| QESE | 11,83 | 3,85 | 3,45 | 8,36 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 5,35 | 6,78 | 21,41 | 14,01 |

FONTES: RS, Fundação de Economia e Estatística (FEE); PR, BA, CE, Balanços Gerais dos Estados; SP, Balanços Gerais do Estado e Fluxo de Caixa das empresas da administração Indireta; PE, Balanços Gerais do Estado, Balanços da Fundação de Ensino Superior de Pernambuco (FESP). Elaboração: Fundap.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Compreende receitas do Tesouro do Estado e transferências federais. Inclui transferências da administração direta para a Indireta.

(c) Compreende receitas próprias da administração Indireta, inclusive transferências federais. Exclui transferências da administração direta.

R\$ 2,7 bilhões para atender os 6.553.600 alunos do ensino básico²; e o Ceará gastou R\$ 300 milhões para atender os 649.275 alunos da rede estadual (Tabela 5).

No Paraná e em Pernambuco, reduziu-se o montante de recursos destinado à educação: -20,2% em Pernambuco³ e -4,7% no Paraná. Neste, a diminuição de recursos foi acompanhada de diminuição do número de matrículas no ensino fundamental e pré-escolar⁴. Em 1994, o Paraná gastou R\$ 772 milhões para atender uma rede estadual com 1.168.544 matrículas; o Estado de Pernambuco, R\$ 267 milhões para uma rede com 938.936 matrículas.

O Estado da Bahia apresentou comportamento peculiar: cresceram expressivamente os níveis de recursos do setor educacional no período 1989-91 (não existem dados disponíveis para o ano de 1990). No período 1988-94, o montante de recursos destinados ao setor aumentou 160%, com base principalmente nos recursos estaduais. É importante ressaltar que o Estado da Bahia apresentava nos anos 80 um dos menores índices de cobertura educacional do país e era bastante dependente de recursos federais (IPEA, 1996).

O montante absoluto do gasto não é um bom indicador para avaliar as tendências de gasto em estados com elevado grau de heterogeneidade. Assim, na Tabela 2 e na Figura 1, apresenta-se o gasto com a educação em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) de cada estado. Esse indicador também mostra que os estados apresentaram um comportamento de gasto bastante semelhante: de 1988 a 1994, em praticamente todos os estados, os gastos com a educação diminuíram, em comparação ao PIB, exceção feita ao Estado da Bahia, cujo gasto cresceu também em termos relativos. Em Pernambuco, Ceará e Paraná, a redução foi da ordem de 20%; em São Paulo e Rio Grande do Sul, de apenas 5,4% e 7,8%, respectivamente.

Essa retração generalizada dos níveis de recursos é ainda mais preocupante quando se considera, como se verá adiante, o expressivo aumento do número de matrículas, ocorrido em quase todos os estados. A exceção é o Estado da Bahia, que apresentou índices de crescimento menos significativos que os demais estados.

Quanto à composição dos recursos estaduais gastos com a educação, a participação da Quota Estadual do Salário-Educação (QESE) é mais expressiva nos estados mais desenvolvidos, uma vez que sua distribuição é proporcional à arrecadação.

- (2) Esse dado refere-se apenas aos gastos da Secretaria da Educação (Tabela 5, mais adiante) e não ao gasto total com a educação constante do orçamento estadual (Tabela 1), pois neste estão computados os gastos com o sistema estadual de ensino superior, os quais têm em São Paulo um peso expressivo.
- (3) Essa retração no volume de recursos foi acompanhada de um aumento de 6% das matrículas no ensino fundamental no período 1988-94, o que confirma a proposição de que não existe equivalência direta entre indicadores de gasto e indicadores de cobertura.
- (4) Como se verá mais adiante, esse fenômeno está associado a uma política deliberada de transferência da rede de ensino básico para os municípios, que assumiram a responsabilidade por praticamente a totalidade do crescimento da oferta de vagas nesse nível de ensino.

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO PER CAPITA E COMO PROPORÇÃO DO PIB

| | Em R\$ milhões de dezembro de 1995 ^a | | | |
|---|---|------------|------------|------------|
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 922,43 | 745,00 | 955,06 | 1.083,61 |
| PIB | 38.991,43 | 38.741,05 | 40.407,23 | 39.132,56 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,37% | 1,92% | 2,36% | 2,77% |
| População (em milhares) | 8.640 | 8.767 | 8.893 | 9.017 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 106,76 | 84,98 | 107,39 | 120,17 |
| PARANÁ | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 893,90 | 810,97 | 845,57 | 753,18 |
| PIB | 27.385,73 | 27.501,79 | 28.224,03 | 27.865,35 |
| Gasto Total como % do PIB | 3,26% | 2,95% | 3,00% | 2,70% |
| População (em milhares) | 8.000 | 8.096 | 8.202 | 8.320 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 111,74 | 100,17 | 103,09 | 90,53 |
| SÃO PAULO | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 4.862,92 | 4.139,83 | 5.094,48 | 5.461,83 |
| PIB | 193.130,87 | 188.385,99 | 196.803,29 | 187.480,23 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,52% | 2,20% | 2,59% | 2,91% |
| População (em milhares) | 28.903 | 29.517 | 30.144 | 30.783 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 168,25 | 140,25 | 169,00 | 177,43 |
| BAHIA | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | s. i. | 484,03 | 582,99 | 484,53 |
| PIB | s. i. | 33.092,79 | 33.941,38 | 31.511,94 |
| Gasto Total como % do PIB | s. i. | 1,46% | 1,72% | 1,54% |
| População (em milhares) | s. i. | 11.145 | 11.377 | 11.613 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | s. i. | 43,43 | 51,24 | 41,72 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 405,27 | 335,18 | 307,46 | 393,56 |
| PIB | 14.513,50 | 15.035,92 | 15.754,25 | 16.048,11 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,79% | 2,23% | 1,95% | 2,45% |
| População (em milhares) | 6.753 | 6.845 | 6.938 | 7.032 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 60,01 | 48,97 | 44,32 | 55,97 |
| CEARÁ | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 438,67 | 301,14 | 296,21 | 295,77 |
| PIB | 9.072,32 | 9.680,17 | 10.415,86 | 10.436,69 |
| Gasto Total como % do PIB | 4,84% | 3,11% | 2,84% | 2,83% |
| População (em milhares) | s. i. | 5.999 | 6.119 | 6.241 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | s. i. | 50,20 | 48,41 | 47,39 |

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Inclui transferências Intergovernamentais.

(c) A diferença entre gasto total e despesa da Secretaria corresponde ao gasto realizado com as universidades estaduais.

continua

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO PER CAPITA E COMO PROPORÇÃO DO PIB

| continuação | Em R\$ milhões de dezembro de 1995 ^a | | | |
|---|---|------------|------------|------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 781,16 | 915,80 | 851,90 | 808,89 |
| PIB | 37.844,22 | 41.094,65 | 44.518,06 | 45.810,95 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,06% | 2,23% | 1,91% | 1,77% |
| População (em milhares) | 9.139 | 9.263 | 9.384 | 9.502 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 85,48 | 98,87 | 90,78 | 85,13 |
| PARANÁ | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 726,16 | 526,78 | 709,58 | 772,66 |
| PIB | 26.846,59 | 27.225,66 | 30.072,71 | 31.706,05 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,70% | 0,19% | 2,36% | 2,44% |
| População (em milhares) | 8.449 | 8.538 | 8.639 | 8.740 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 85,95 | 61,70 | 82,14 | 88,40 |
| SÃO PAULO | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 4.468,88 | 4.451,80 | 4.391,09 | 4.169,44 |
| PIB | 184.797,01 | 181.895,03 | 190.056,92 | 199.973,30 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,42% | 2,45% | 2,31% | 2,08% |
| População (em milhares) | 31.436 | 32.103 | 32.669 | 33.162 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 142,16 | 138,67 | 134,41 | 125,73 |
| BAHIA | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 415,53 | 617,35 | 670,86 | 603,48 |
| PIB | 29.351,20 | 30.238,19 | 31.380,81 | 31.763,50 |
| Gasto Total como % do PIB | 1,42% | 2,04% | 2,14% | 1,90% |
| População (em milhares) | 11.855 | 12.101 | 12.535 | 12.610 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 35,05 | 51,02 | 53,52 | 47,86 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 341,44 | 273,40 | 522,70 | 270,63 |
| PIB | 15.509,36 | 15.309,11 | 15.166,53 | 16.325,65 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,20% | 1,79% | 3,45% | 1,66% |
| População (em milhares) | 7.128 | 7.214 | 7.301 | 7.389 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 47,90 | 37,90 | 71,59 | 36,63 |
| CEARÁ | | | | |
| Gasto Total com a Educação ^{b,c} | 263,16 | 260,57 | 340,68 | 302,46 |
| PIB | 10.749,79 | 10.882,01 | 11.402,17 | 12.119,37 |
| Gasto Total como % do PIB | 2,45% | 2,39% | 2,99% | 2,50% |
| População (em milhares) | 6.366 | 6.493 | 6.223 | 6.756 |
| Gasto Total <i>per Capita</i> (em R\$) ^a | 41,34 | 40,13 | 54,75 | 44,77 |

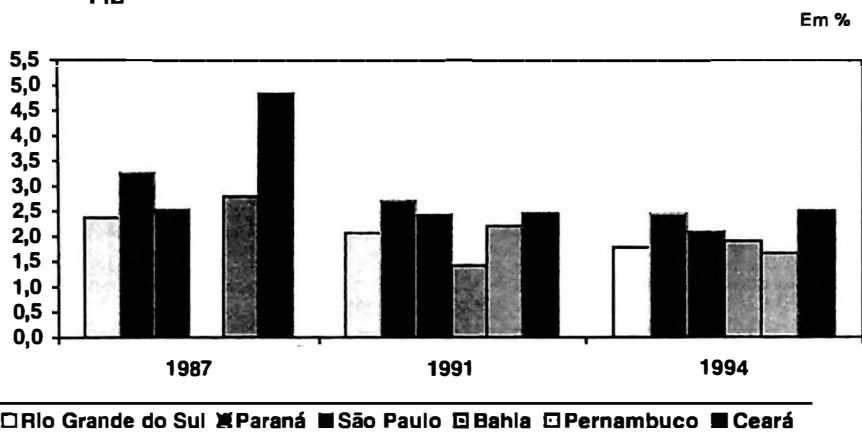
FONTE: FEE, Fundap, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IpardeS), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance) (apud IPEA, 1996).

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Inclui transferências intergovernamentais.

(c) A diferença entre gasto total e despesa da Secretaria corresponde ao gasto realizado com as universidades estaduais.

FIGURA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO EM PROPORÇÃO DO PIB



FONTE: Tabela 2.

A QFSE, por seu turno, cujos recursos são transferidos aos estados por meio de convênios, teve pouco significado no gasto educacional dos estados no período 1988-94 – tais convênios apresentam grande irregularidade não apenas nos estados da amostra em análise, mas em todo o Brasil.⁵ A exceção novamente é o Estado da Bahia, que se caracteriza por enorme capacidade de captação de recursos federais; nos demais estados, a participação dos recursos federais no financiamento das redes de ensino sob gestão estadual é pequena (Tabela 3), ou seja, o financiamento da educação nesses estados é realizado basicamente com recursos oriundos dos tesouros estaduais.

TABELA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – PARTICIPAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO E DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: MÉDIA DO PERÍODO 1988-94

| | RS | PR | SP | BA | PE | CE |
|--------------|------|-----|------|-------|------|------|
| QESE | 9,97 | 6,0 | 7,71 | s. i. | 4,47 | 2,30 |
| MEC/FNDE/FAE | 1,21 | si | 0,31 | 7,07 | 2,1 | 2,97 |

FONTE: Tabela 1.

NOTA: Para o Estado de Pernambuco, o percentual de transferências federais apresentado não inclui o dado de 1993, pois este 'distorce' a média do período. Não foi possível identificar a razão do comportamento discrepante ocorrido nesse ano; assim, para todos os efeitos, arbitrou-se excluí-lo da média do período. Caso o dado de 1993 se confirme, a participação dos convênios federais em Pernambuco eleva-se a 8,27% (Tabela 1).

(5) Para uma análise mais detalhada desse processo, ver Pacheco (1996).

Na Tabela 4 e na Figura 2, verifica-se, com base na participação do gasto com a educação no total da despesa dos estados, a importância que cada estado confere ao setor educacional. Novamente, nota-se a tendência, já expressa nos indicadores acima examinados, de retração relativa dos níveis de gastos nos estados do Rio Grande do Sul (de 15,6% para 12,6%, entre 1987 e 1994), de São Paulo (de 20,6% para 15%) e de Pernambuco (de 20,4% para 13,6%). No Paraná, no mesmo período, a participação do gasto com a educação cresceu de 17,4% para 23,9%; e no Ceará, manteve-se estável (ao redor de 17%). No Estado da Bahia, a participação do gasto com a educação cresceu significativamente: passou de 4,8% em 1988 para 13,2% em 1994.⁶

Também quando se considera o gasto *per capita*, ou seja, o gasto com a educação relativamente à população total (Figura 3), confirma-se a tendência de redução do gasto, já apontada anteriormente, o que reforça a tese de que esses estados realizaram, ao longo do período 1987-94, menor esforço de gasto no setor de educação.

Pela análise do gasto *per capita*, nota-se que não há necessariamente relação direta entre a riqueza do estado e seu esforço de gasto em educação. São Paulo gasta em torno de R\$ 140,00 *per capita* ano, o nível mais elevado dentre os estados da amostra; Ceará, Pernambuco e Bahia, com PIB entre R\$ 10 bilhões (Ceará) e R\$ 30 bilhões (Bahia), gastam anualmente de R\$ 40,00 a R\$ 50,00 *per capita*. Em comparação ao Estado da Bahia, o Paraná, com um PIB similar, gasta praticamente o dobro: cerca de R\$ 90,00. Ou seja, as diferenças regionais não chegam a ser uma variável determinante no comportamento do gasto em educação realizado pelos estados.

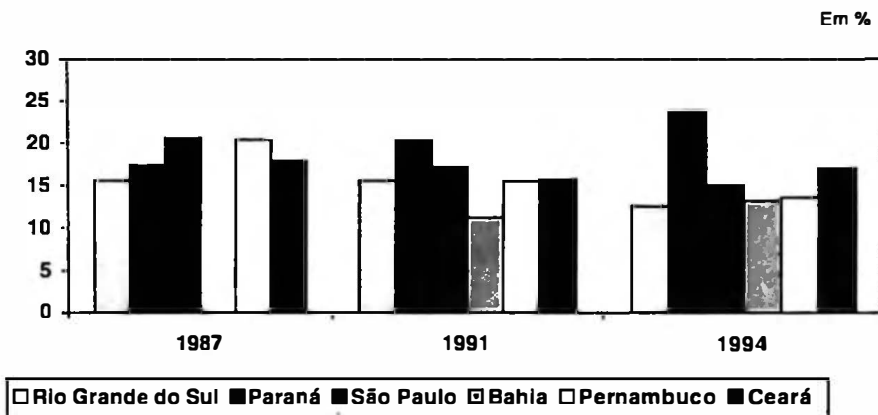
TABELA 4: RS, PR, SP, BA, PE, CE – PARTICIPAÇÃO DO GASTO COM A EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL

| | Em % | | | | | | | |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| Rio Grande do Sul | 15,58 | 14,92 | 18,25 | 17,61 | 15,54 | 14,81 | 14,04 | 12,56 |
| Paraná | 17,36 | 16,47 | 17,25 | 17,75 | 20,40 | 19,10 | 25,41 | 23,90 |
| São Paulo | 20,58 | 17,72 | 18,06 | 17,64 | 17,17 | 16,25 | 13,81 | 14,98 |
| Bahia | s. i. | 4,75 | 5,29 | s. i. | 11,25 | 12,48 | 13,68 | 13,17 |
| Pernambuco | 20,43 | 16,89 | 16,26 | 19,91 | 15,52 | 13,62 | 27,05 | 13,58 |
| Ceará | 17,88 | 16,62 | 16,50 | 15,86 | 15,74 | 15,89 | 17,53 | 17,01 |

FONTES: FEE, Iparides, Fundap, SEI, Fundaj e Iplance (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

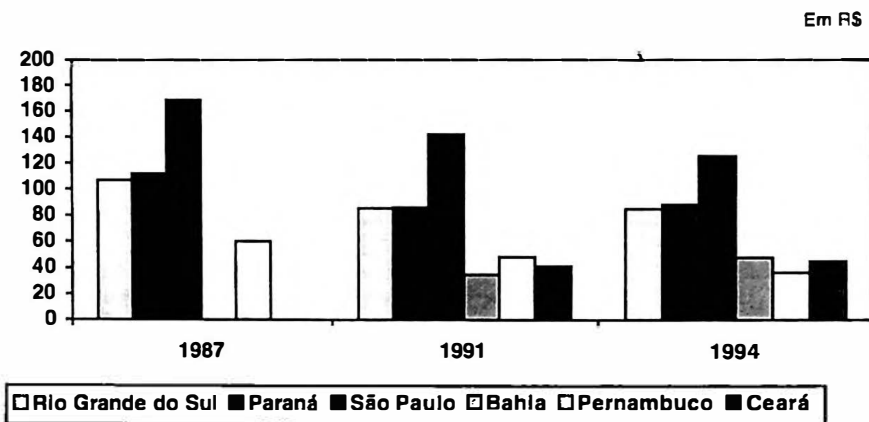
(6) Esse crescimento deve-se fundamentalmente à diminuição da participação da União no financiamento da educação no Estado. Os trabalhos de Anjos Jr. e Menezes e Santana, elaborados para o projeto 'Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil' (ver IPEA, 1996), mostram que à redução do volume das transferências federais correspondeu uma elevação do nível de recursos do Tesouro estadual aplicados em educação. Esse fenômeno é devido ao fato de, no setor educacional, a variável 'cobertura' condicionar a variável 'gasto': uma vez assumida a gestão das redes educacionais, os gastos com a educação são relativamente 'incomprimíveis'.

FIGURA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO GASTO TOTAL



FONTE: Tabela 4.

FIGURA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO *PER CAPITA* COM A EDUCAÇÃO



FONTE: Tabela 2.

Essas diferenças desaparecem quando se considera o gasto por aluno (Tabela 5). São Paulo, cujo gasto *per capita* é três vezes superior ao dos estados do Nordeste, aproxima-se destes quando o foco é o gasto por aluno. Por este indicador, fica aquém de estados como Rio Grande do Sul e Paraná, que, em termos *per capita*, desembolsam a metade do gasto de São Paulo.

TABELA 5: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO, POR ALUNO

Em R\$ de dezembro de 1995^a

| | RIO GRANDE DO SUL | | | PARANÁ | | |
|---|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| Matrículas Ofertadas pelos Estados | | | | | | |
| Pré-escola | 46.944 | 51.761 | 61.528 | 37.754 | 33.390 | 7.920 |
| Primeiro Grau | 755.889 | 826.903 | 952.145 | 927.612 | 988.398 | 897.350 |
| Segundo Grau | 134.286 | 152.894 | 223.117 | 1.34.942 | 186.432 | 263.274 |
| Total | 937.119 | 1.031.558 | 1.236.790 | 1.100.308 | 1.208.220 | 1.168.544 |
| Gasto em Educação^b (Em R\$ mil) | 734.193 | 765.892 | 796.896 | 574.840 | 550.707 | 597.590 |
| Gasto per Capita (Em R\$)^d | 783 | 742 | 644 | 522 | 456 | 511 |
| Matrículas Ofertadas pelos Municípios | | | | | | |
| Pré-escola | 38.019 | 45.039 | 52.889 | 54.381 | 66.409 | 68.471 |
| Primeiro Grau | 497.315 | 580.931 | 581.415 | 497.130 | 597.618 | 801.711 |
| Segundo Grau | 3.493 | 4.312 | 4.745 | 188 | 501 | 282 |
| Total | 538.827 | 630.282 | 639.049 | 551.699 | 664.528 | 870.464 |
| Gasto em Educação^c (Em R\$ mil) | 216.593 | 496.631 | 537.031 | s. i. | 498.661 | 526.975 |
| Gasto per Capita (Em R\$)^d | 402 | 788 | 841 | s. i. | 750 | 605 |
| | SÃO PAULO | | | BAHIA | | |
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| Matrículas Ofertadas pelos Estados | | | | | | |
| Pré-escola | 84.649 | 65.705 | 64.560 | 62472 | 56202 | 100804 |
| Primeiro Grau | 4.367.283 | 4.917.735 | 5.280.220 | 927831 | 1024586 | 1281464 |
| Segundo Grau | 597.305 | 778.208 | 1.188.820 | 121633 | 144663 | 183326 |
| Total | 5.049.237 | 5.761.648 | 6.533.600 | 1.111.936 | 1.225.451 | 1.565.594 |
| Gasto em Educação^b (Em R\$ mil) | 2.737.148 | 2.841.071 | 2.677.002 | | | s. i. |
| Gasto per Capita (Em R\$)^d | 542 | 493 | 410 | | | |
| Matrículas Ofertadas pelos Municípios | | | | | | |
| Pré-escola | 493.022 | 587.100 | 565.976 | 89141 | 130308 | 403481 |
| Primeiro Grau | 511.102 | 587.196 | 646.230 | 921347 | 976954 | 1266393 |
| Segundo Grau | 16.756 | 21.263 | 28.359 | 17210 | 23928 | 40081 |
| Total | 1.020.880 | 1.195.559 | 1.240.565 | 1.027.698 | 1.131.190 | 1.709.955 |
| Gasto em Educação^c (Em R\$ mil) | 880.735 | 1.720.828 | 1.380.463 | s. i. | s. i. | s. i. |
| Gasto per Capita (Em R\$)^d | 863 | 1439 | 1113 | s. i. | s. i. | s. i. |

- NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).
 (b) O gasto dos estados com a educação corresponde ao gasto das secretarias estaduais de educação (e não ao gasto total com a educação constante dos orçamentos estaduais).
 (c) O gasto dos municípios com a educação corresponde aos gastos realizados na função de 'educação e cultura', que consta dos orçamentos municipais. Embora pouco preciso (por não distinguir os valores relativos à educação dos valores concernentes à cultura), esse dado está sendo utilizado neste trabalho como parâmetro para comparar o gasto dos municípios com o gasto dos estados.
 (d) O gasto per capita refere-se aqui às matrículas no ensino pré-escolar, fundamental e médio, para cada dependência.

continua

TABELA 5: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A EDUCAÇÃO, POR ALUNO

| continuação | Em R\$ de dezembro de 1995* | | | | | |
|--|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | PERNAMBUCO | | | CEARA | | |
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| Matrículas Ofertadas pelos Estados | | | | | | |
| Pré-escola | 46.814 | 42.287 | 78.800 | 61.353 | 85.378 | 79.687 |
| Primeiro Grau | 675.422 | 692.500 | 719.072 | 360.125 | 380.511 | 490.638 |
| Segundo Grau | 90.135 | 140.743 | 141.065 | 51.594 | 57.571 | 78.950 |
| Total | 812.371 | 875.530 | 938.936 | 473.072 | 523.460 | 649.275 |
| Gasto em Educação ^b (Em R\$ mil) | 361.283 | 313.443 | 237.309 | 265.370 | 221.959 | 243.858 |
| Gasto <i>per Capita</i> (Em R\$) ^d | 445 | 358 | 253 | 561 | 424 | 376 |
| Matrículas Ofertadas pelos Municípios | | | | | | |
| Pré-escola | 76.432 | 101.063 | 127.742 | 346.081 | 377.425 | 362.980 |
| Primeiro Grau | 599.401 | 649.517 | 666.807 | 401.826 | 492.185 | 621.528 |
| Segundo Grau | 23.237 | 37.051 | 37.507 | 7.736 | 12.139 | 14.795 |
| Total | 699.070 | 787.631 | 832.057 | 755.643 | 881.749 | 999.303 |
| Gasto em Educação ^c (Em R\$ mil) | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Gasto <i>per Capita</i> (Em R\$) ^d | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |

FONTES: FEE, Iparde, Fundap, SEI, Fundaj e Iplance (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) O gasto dos estados com a educação corresponde ao gasto das secretarias estaduais de educação (e não ao gasto total com a educação constante dos orçamentos estaduais).

(c) O gasto dos municípios com a educação corresponde aos gastos realizados na função de 'educação e cultura', que consta dos orçamentos municipais. Embora pouco preciso (por não distinguir os valores relativos à educação dos valores concernentes à cultura), esse dado está sendo utilizado neste trabalho como parâmetro para comparar o gasto dos municípios com o gasto dos estados.

(d) O gasto *per capita* refere-se aqui às matrículas no ensino pré-escolar, fundamental e médio, para cada dependência.

Tais dados comprovam que as diferenças regionais não influenciaram a dinâmica do gasto com a educação no período 1987-94, nos estados da amostra.

Para os estados em que há informações sobre o gasto dos municípios, por aluno, é possível verificar que a retração do volume de gasto dos estados correspondeu à elevação do montante de gasto dos municípios (Tabela 5).⁷

No Estado de São Paulo, o gasto crescente dos municípios decorreu do maior volume de recursos fiscais que lhes coube após a Constituição de 1988, bem como da regra constitucional que vincula percentual de receita ao gasto com a educação (a chamada 'vinculação do gasto'). Com isso, o gasto dos municípios, por aluno, com educação e cultura cresceu 29% no período 1988-94.

Mas, como se verá, o aumento das receitas dos municípios e a elevação do montante de recursos para a educação (derivada da 'vinculação do gasto') não foram

(7) Lamentavelmente, não se dispõe de dados para o Estado da Bahia e para os municípios do Nordeste, o que limita a comparação.

acompanhados de um programa estadual de municipalização que incentivasse a expansão do atendimento no ensino fundamental. Até fins de 1996, São Paulo apresentava, em nível nacional, o menor índice de municipalização do ensino fundamental (IPEA, 1996). Ademais, houve, no Estado, grande resistência dos municípios e da própria Secretaria da Educação em municipalizar o ensino de primeiro grau. Assim, a elevação do nível de gasto com a educação, por conta da reforma fiscal e da 'vinculação obrigatória do gasto' – sem um esforço proporcional de aumento do número de matrículas nos municípios –,⁸ provocou uma verdadeira 'explosão' no gasto por aluno realizado pelos municípios paulistas.

Em contrapartida, reduziu-se o gasto por aluno realizado pelo Estado de São Paulo. Em parte, não só pela falta de uma política de municipalização, mas também pela redução dos recursos totais aplicados no sistema educacional e, ainda, pelo grande aumento do número de matrículas no segundo grau (99,03% no período).⁹

No Rio Grande do Sul, o consenso em torno da necessidade de municipalizar a educação levou o governo do Estado a estabelecer um acordo, com esse objetivo, com a Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul (Famurs) (IPEA, 1996). Esse acordo, porém, não produziu resultados concretos. Isso significa que no Rio Grande do Sul, tal como em São Paulo, não se implementou um programa estadual de municipalização do ensino de primeiro grau no período 1988-94. Assim, aumentou o montante do gasto por aluno realizado pelos municípios sem que tenha havido elevação significativa do número de matrículas.

No caso do Paraná, o patamar de gasto por aluno reduziu-se bem menos que nos demais estados da amostra (2,10%, contra 24,53% em São Paulo, 17,75% no Rio Grande do Sul, 43,24% em Pernambuco e 33,03% no Ceará). O gasto por aluno realizado pelos municípios, por sua vez, diminuiu a partir de 1991 (27%), embora tenha-se mantido em patamar superior ao do gasto dos estados, por aluno. Como se verá, essa queda deveu-se ao aumento da responsabilidade dos municípios na oferta de matrículas no ensino fundamental. No Paraná, o gasto/aluno *per capita* apresentou valores 'equilibrados' (quase equivalentes) entre as duas esferas de governo, diferentemente dos outros estados da amostra.

Os dados até aqui analisados permitem uma primeira constatação sobre o financiamento da educação no Brasil: o país gasta pouco em educação e vem reduzindo, nos últimos anos, em termos relativos, o montante de recursos destinados ao setor. Essa questão é relevante, pois a ênfase que vem sendo dada à baixa qualidade

(8) Mais uma vez, confirma-se a asserção de que os indicadores de gasto não correspondem automaticamente aos indicadores de cobertura.

(9) A ausência de um programa de municipalização é o resultado da ação racional de atores políticos na arena do setor de educação, que organizam e mobilizam seus recursos de poder na defesa dos seus interesses particulares: as burocracias estaduais não querem 'abrir mão' de uma rede capitalizada e de grande efetividade eleitoral; os executivos municipais não querem assumir um encargo que visualizam como muito complexo (greves, insatisfação da população etc.); e os professores também se opõem, pois imaginam perder suas conquistas trabalhistas. A respeito, ver IPEA (1996).

dos serviços (gasta-se mal) e a discussão sobre a necessidade de um melhor ordenamento do perfil de gasto entre as esferas de governo e de um aumento de sua efetividade têm obscurecido o problema relativo ao volume total do gasto. Os dados desta pesquisa mostram que a questão da eficiência do gasto público em educação deve ser colocada, para seu correto dimensionamento, no contexto do ainda insuficiente volume de gastos.¹⁰

Essa constatação é particularmente relevante, já que existe consenso, em praticamente todos os segmentos organizados da sociedade brasileira, à idéia de priorizar o ensino fundamental no Brasil. O setor empresarial argumenta que há necessidade de ampliar os padrões de competitividade da economia brasileira no contexto da globalização: a desqualificação e o analfabetismo da força de trabalho são elementos que comprometem a modernização tecnológica e afetam a competitividade da economia nacional. Partidos políticos, sindicatos e igrejas, por sua vez, consideram que os baixos índices de educação da população brasileira comprometem o processo de democratização do país; associam a baixa instrução à reprodução dos padrões paternalistas e clientelistas da representação.

Chama a atenção, portanto, o fato de a educação ter recebido poucos recursos do Poder Público estadual sendo ela prioridade nacional para expressivos setores da vida política do país, inclusive nas plataformas eleitorais. Apenas no nível municipal de governo foi possível identificar – ainda que modo impreciso – o aumento do patamar de gasto com a educação. E mesmo neste caso, não ocorreu o correspondente aumento do número de matrículas.

A redução do volume de recursos estaduais deu-se, inclusive, no contexto das novas regras introduzidas pela Constituição de 1988 em âmbito nacional, que definiu patamares de vinculação das receitas ao gasto com a educação: estados e municípios não podem despende com educação menos de 25% da sua receita de tributos e transferências; a União, não menos de 18%. Em alguns estados, como em São Paulo, a Constituição estadual elevou esse patamar para, no mínimo, 30% das receitas. Tal dispositivo constitucional teve a virtude de garantir um nível mínimo de gasto educacional e, no caso dos municípios, obrigou-os a aumentar seus gastos no setor, o que, como se verá, provocou o crescimento do número de matrículas no ensino pré-escolar.

Do ponto de vista da racionalidade e da distribuição dos recursos, no entanto, esse dispositivo mostrou-se limitado. Em primeiro lugar, pela incapacidade de garantir o crescimento do montante de recursos destinados ao setor: os percentuais de vinculação serviram mais de teto do que de piso para o gasto setorial. Em segundo lugar, essa vinculação mostrou-se insuficiente para garantir a racionalidade do gasto, sobretudo devido ao aumento descoordenado do número de matrículas. Além disso, a elevação do montante do gasto dos municípios com a educação está associada à inclusão, nesse montante, de despesas não diretamente relacionadas com a educação, a fim de atingir os percentuais obrigatórios de 'vinculação do gasto' e, assim, cumprir a lei.

(10) Para aprofundar a discussão sobre o volume de gasto, ver as posições de Negri (1996).

PADRÃO DE COBERTURA DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO

O padrão de cobertura dos serviços educacionais é a variável-chave para se identificar a efetividade do processo de descentralização da política de educação. Para avaliar as alterações ocorridas nesse padrão, analisam-se a seguir dois indicadores da oferta de matrícula escolar: a distribuição do número de matrículas, no que se refere ao ensino básico, entre os diferentes entes federados; e as suas taxas de crescimento, por nível de ensino e por esfera de governo. Estas permitirão identificar se o aumento do número de matrículas – ocorrido em todos os estados, para os dois níveis de governo, e em todos os níveis de ensino – vem ocorrendo de modo a constituir sistemas hierarquizados de oferta de ensino, tal como previsto na Constituição de 1988.

DISTRIBUIÇÃO DA OFERTA DE MATRÍCULAS

Em 1988, a distribuição da oferta de matrículas por nível de ensino e por nível de governo (Tabelas 6 e 7) era bastante diferenciada nos estados da amostra. Na Bahia, em Pernambuco e no Ceará, os municípios apresentavam elevada participação na oferta de matrículas no ensino básico: 48%, 46% e 61%, respectivamente.¹¹ No Rio Grande do Sul e no Paraná, apresentavam índice bastante semelhante: em torno de 35%. E no Estado de São Paulo, os municípios tinham pequena participação na oferta de matrículas no ensino básico: 17%. Isso significa que a descentralização da rede de ensino fundamental tem dimensão distinta para cada estado da Federação, em virtude da diversidade de tamanho das redes de ensino a serem municipalizadas. Essa variável é fundamental para o processo de municipalização da educação, em termos da escala da operação e dos interesses aí envolvidos, e dela decorrem, possivelmente, diferentes estratégias de implementação.¹²

(11) Esse fenômeno é resultado do processo de municipalização implementado durante a década dos 80, principalmente a municipalização do ensino rural. Os programas de municipalização do ensino rural na região Nordeste foram realizados dentro das estratégias do Projeto Edurural e do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), resultantes de convênios de financiamento com organismos multilaterais, especialmente com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (IPEA, 1996). A fragilidade fiscal e administrativa de grande parte dos municípios da região fizeram com que o programa não fosse bem-sucedido, a julgar pela enorme deficiência do sistema público municipal de educação. Para uma análise dos resultados desse processo de municipalização, ver Silva (1989), que mostra que esse foi um processo de municipalização induzido pelo governo federal e imposto a municípios frágeis financeiramente e sem um desenvolvimento institucional suficiente.

(12) Como se verá mais adiante, essa diferença nos perfis de distribuição da matrícula parece não determinar a evolução dos processos de descentralização da educação nos estados da amostra, no período 1988-94.

TABELA 6: RS, PR, SP, BA, PE, CE – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO BÁSICO^a POR ESFERA DE GOVERNO

Em %

| ESTADOS | ESFERA ESTADUAL | | | ESFERA MUNICIPAL | | |
|-------------------|-----------------|------|------|------------------|------|------|
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| Rio Grande do Sul | 63 | 62 | 66 | 37 | 38 | 34 |
| Paraná | 67 | 65 | 57 | 33 | 35 | 43 |
| São Paulo | 83 | 83 | 84 | 17 | 17 | 16 |
| Bahia | 52 | 52 | 48 | 48 | 48 | 52 |
| Pernambuco | 54 | 53 | 53 | 46 | 47 | 47 |
| Ceará | 39 | 37 | 39 | 61 | 63 | 61 |

FONTES: FEE, IpardeS, Fundap, SEI, Fundaj e Iplance (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

NOTA: (a) Ensino básico corresponde aos ensinos de primeiro grau (ou fundamental) e segundo grau (ou médio).

TABELA 7: RS, PR, SP, BA, PE, CE – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ESFERA DE GOVERNO E NÍVEL DE ENSINO

Em %

| | 1988 | | 1991 | | 1994 | |
|--------------------------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|
| | Estado | Município | Estado | Município | Estado | Município |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | | |
| Pré-escolar | 55 | 45 | 53 | 47 | 54 | 46 |
| Fundamental | 44 | 56 | 60 | 40 | 62 | 38 |
| Médio | 97 | 3 | 97 | 3 | 98 | 2 |
| PARANÁ | | | | | | |
| Pré-escolar | 41 | 59 | 33 | 67 | 10 | 90 |
| Fundamental | 65 | 35 | 62 | 38 | 53 | 47 |
| Médio | 100 | 0 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| SÃO PAULO | | | | | | |
| Pré-escolar | 15 | 85 | 10 | 90 | 10 | 90 |
| Fundamental | 90 | 10 | 89 | 11 | 89 | 11 |
| Médio | 97 | 3 | 97 | 3 | 98 | 2 |
| BAHIA | | | | | | |
| Pré-escolar | 41 | 59 | 30 | 70 | 20 | 80 |
| Fundamental | 51 | 49 | 51 | 49 | 50 | 50 |
| Médio | 88 | 12 | 86 | 14 | 82 | 18 |
| PERNAMBUCO | | | | | | |
| Pré-escolar | 38 | 62 | 29 | 71 | 38 | 62 |
| Fundamental | 53 | 47 | 52 | 48 | 52 | 48 |
| Médio | 80 | 20 | 79 | 21 | 79 | 21 |
| CEARÁ | | | | | | |
| Pré-escolar | 15 | 85 | 18 | 82 | 18 | 82 |
| Fundamental | 47 | 53 | 44 | 56 | 44 | 56 |
| Médio | 87 | 13 | 83 | 17 | 84 | 16 |

FONTES: FEE, IpardeS, Fundap, SEI, Fundaj e Iplance (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

A Tabela 6 também permite verificar que, na maioria dos estados da amostra, a distribuição do número total de matrículas no ensino básico, por nível administrativo, pouco mudou, passados sete anos de vigência da descentralização fiscal e das determinações constitucionais para descentralização de competências entre os entes da Federação.¹³

Somente na Bahia e no Paraná houve alguma alteração na distribuição do número total de matrículas no ensino básico. Apenas no caso do Paraná pode-se considerar que houve mudança no padrão existente em 1988. Nesse Estado, o aumento da participação dos municípios na oferta de matrículas no ensino básico foi de 30,3% até 1994, ao passo que na Bahia esse crescimento foi bem mais modesto, de 8,3%. Convém ressaltar que apenas o Estado do Paraná transferiu aos seus municípios a responsabilidade de parte substantiva da oferta de vagas no ensino básico.

Vale a pena agora examinar a trajetória dessa variável nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Nesses estados, a participação dos municípios na oferta de matrículas no ensino básico foi de 35% em 1988. Contudo, no Rio Grande do Sul, essa participação decresceu de 37% para 34%; e no Paraná, como resultado do processo de municipalização, as matrículas ofertadas pelos municípios passaram de 33% para 43% do total de matrículas.

No Estado de São Paulo e no Rio Grande do Sul, a participação dos municípios na oferta de matrículas no ensino básico sofreu pequena retração.

No que diz respeito à distribuição das matrículas por nível de governo, apenas em poucos estados esse perfil alterou-se de modo expressivo no período 1988-94 (Tabela 7).

No Rio Grande do Sul, os municípios reduziram sua participação no ensino fundamental; no Paraná, aumentaram significativamente sua participação no ensino pré-escolar e fundamental; em São Paulo, a participação dos municípios aumentou ligeiramente no ensino pré-escolar; e na Bahia, ocorreu expressivo aumento da participação dos municípios no ensino pré-escolar e, em menor grau, no ensino médio. Nos demais estados da amostra, o perfil de distribuição das matrículas permaneceu praticamente inalterado.

No Estado do Paraná, a municipalização do ensino básico foi resultado de uma política ativa de indução do governo estadual, que ofertava 35% das vagas desse nível de ensino em 1988. Interessado na descentralização de competências, o governo do Paraná implementou um programa de municipalização primordialmente com base no comprometimento permanente dos recursos estaduais no financiamento do processo de descentralização.¹⁴ Os termos de cooperação firmados pelo Estado

(13) Esse fato sobre a distribuição do número de vagas nos estados aqui analisados ocorreu, em traços gerais, em todos os estados do Brasil. A respeito, ver Brasil (s. d.).

(14) Para todos os efeitos, e com base na experiência paranaense, entende-se por 'financiamento à descentralização' a política que, ao descentralizar competências, estabelece um padrão de financiamento no qual as esferas de governo envolvidas nesse processo permanecem comprometidas com responsabilidades específicas de gasto.

com seus municípios estabelecem 'responsabilidades obrigatórias' aos municípios com relação à oferta de vagas no ensino fundamental e um compromisso permanente de repasse de recursos do governo estadual para cada matrícula assumida pelo município (com base na fixação de um valor correspondente ao custo por aluno). Além disso, o Estado do Paraná oferece apoio técnico, administrativo e pedagógico aos municípios como política de incentivo à descentralização.¹⁵

O Estado de São Paulo apresentou, no período 1988-94, comportamento oposto ao do Paraná. Além de o número de matrículas ter permanecido inalterado durante esse período, São Paulo apresentava o menor índice nacional de participação dos municípios na oferta de matrículas no ensino básico (16%).¹⁶ Em São Paulo, o gasto com o ensino básico está concentrado predominantemente no governo estadual.

Assim, por que razão o Executivo estadual paulista assistiu, durante uma década, à corrosão da sua capacidade de financiar o sistema educacional estadual, sem tomar uma atitude mais determinada em relação ao processo de municipalização?¹⁷ Ao que tudo indica, o governo do Estado não quis abrir mão da sua participação no ensino fundamental e nisso baseou a sua política (Rodriguez, 1995). A participação do Estado na oferta de matrículas no ensino médio aumentou quase 100% no período 1990-95, em um contexto de redução do volume de recursos estaduais para o setor. Mesmo assim, o Estado aumentou a oferta de matrículas também no ensino fundamental. Dado que no ensino básico o Estado oferece 90% das vagas da rede pública, o governo paulista deveria agir mais racionalmente e reduzir a oferta de matrículas nesse nível de ensino, de acordo com as determinações constitucionais, mas isso ainda não ocorreu.¹⁸

(15) Ver Ipardes (1996).

(16) O impacto da Emenda Constitucional nº 14/96 e da Lei federal nº 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), deverá ser expressivo no Estado de São Paulo. É por essa razão que existe nesse Estado grande apreensão quanto aos impactos de tal medida, manifesta nas posições dos prefeitos municipais, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e de setores ligados ao ensino fundamental. Para mais detalhes, ver Callegari (1997).

(17) Novamente, o comportamento do gasto (retração) e da oferta do número de matrículas (expansão) no Estado de São Paulo permite confirmar uma das hipóteses deste trabalho, segundo a qual os indicadores de gasto não expressam adequadamente os padrões de oferta de serviços sociais. No setor de educação, não é o gasto que determina a oferta de matrículas, mas, ao contrário, é o comprometimento com um dado nível de oferta de matrículas que determina o gasto. Determina, em parte, o volume do gasto total a ser alocado no setor e causa impacto ainda mais forte sobre o gasto por aluno. Dada a não-alteração no padrão de distribuição de matrículas e a redução no volume global de gastos no setor, o volume de gasto *per capita* cai.

(18) O governo de São Paulo tentou, por duas vezes, municipalizar sua rede de ensino fundamental: durante a gestão do secretário Wagner Rossi, em 1989-90; e durante a gestão do secretário Carlos Estevam Martins, em 1994. Essas tentativas, porém, dificilmente podem ser consideradas políticas ativas de municipalização. Nos dois programas implementados, foram iniciativas de final de mandato dos governadores. O contexto político de implementação desses programas afetou decisivamente as possibilidades de interlocução entre o governo estadual e os municípios, basicamente pelas dificuldades do governo estadual para implementar qualquer ação político-administrativa que crias-

Por fim, no Estado do Ceará, o processo de municipalização do ensino básico apresentou avanços e recuos no período 1988-94: a participação dos municípios cresceu até 1991, mas regrediu em 1994 para os patamares de 1988, com a particularidade de que a esfera estadual aumentou sua participação na oferta de matrículas no nível pré-escolar e os municípios elevaram sua participação na oferta de vagas do segundo grau, ao longo do período 1988-94 (Tabelas 6 e 7). Se mantida essa tendência, será mais difícil para o governo do Ceará organizar a oferta de matrículas, pois certamente se implantará um perfil de distribuição não-ordenado hierarquicamente segundo os níveis de governo, de acordo com a capacidade institucional e financeira do Estado.

Assim, a despeito das determinações constitucionais, do debate em favor da municipalização do ensino básico e da elevação da capacidade de gasto dos municípios brasileiros a partir de 1988, verifica-se, pela análise realizada, que há um *impasse entre estados e municípios* para redefinir competências e ordenar a oferta de serviços educacionais.¹⁹

Na ausência de programas de municipalização, de iniciativa do governo federal ou dos governos estaduais, o aumento do número de matrículas, que vem ocorrendo em virtude da vinculação de recursos ao gasto com o ensino, tem como principal característica a *descoordenação*.²⁰ Como visto, estados e municípios realizaram movimentos contrários à lógica de hierarquização da oferta de matrículas prevista constitucionalmente: aqueles aumentaram o número de matrículas no ensino pré-escolar e fundamental; estes, no ensino médio.²¹

Conclui-se que, de 1988 a 1994, houve grande *impasse* na redistribuição da oferta de matrículas entre governos estaduais e municipais, e, segundo os indicadores de cobertura, não ocorreu a descentralização – via municipalização – do ensino fundamental nos estados da amostra, à exceção do Paraná. Por fim, contrariamente às teses correntes, as diferenças regionais não são fatores determinantes nos proces-

se problemas com bases eleitorais. Assim, embora no final dos governos Quéricia e Fleury tenham sido adotados programas de municipalização do ensino, na realidade estes não conseguiram traduzir-se em políticas efetivas e, portanto, não se implementou nenhuma medida que refletisse em repasse de responsabilidade das matrículas escolares aos municípios. Pela mesma razão, os convênios firmados com os municípios foram interrompidos pelas gestões seguintes.

(19) Provavelmente seja esse fato a principal motivação para a iniciativa do Ministério da Educação de, por meio da Emenda constitucional nº 14/96 e da Lei federal nº 9.424/96, instituir o Fundef.

(20) A descoordenação desse processo também fica clara se se levar em conta a forma impositiva (e vertical) da reforma constitucional realizada por iniciativa da União para criar o Fundef, sem um fórum intergestor de discussão e aprovação desse Fundo. No setor de saúde, diferentemente, instituíram-se os órgãos gestores bipartites e tripartites, como arenas fundamentais de negociação do processo de descentralização entre os entes políticos federados. No setor de educação, não foram constituídas arenas específicas de negociação, e manteve-se o *impasse* na redistribuição de competências entre as unidades da Federação.

(21) Não se deve confundir *descoordenação* com *diversidade* em cada processo de descentralização, situação esta que deriva de outro fenômeno: a heterogeneidade regional brasileira.

dos de municipalização do ensino e, assim, na evolução quantitativa das matrículas, nos estados da amostra.

PADRÃO DE EXPANSÃO DA MATRÍCULA

A Constituição de 1988 propõe hierarquização na distribuição das competências em todos os níveis de ensino entre as três esferas de governo. Segundo a Carta, cabe preferencialmente aos municípios o ensino pré-escolar e fundamental; aos estados, o ensino fundamental e médio; e à União, o ensino superior.

Neste item, examina-se se o modo como o número de matrículas vem aumentando tem contribuído para a constituição de sistemas educacionais hierarquizados segundo essa lógica. Com base nas taxas de crescimento do número de matrículas em cada nível de ensino e de governo, busca-se verificar se, apesar de a municipalização do ensino fundamental ainda não ter ocorrido em cinco dos estados da amostra, existem tendências nessa direção que podem indicar se, a médio prazo, acontecerá tal redefinição de competências (Tabela 8 e Quadro 1).

TABELA 8: RS, PR, SP, BA, PE, CE – EVOLUÇÃO DA OFERTA DE MATRÍCULAS

| | MATRÍCULAS (TAXA DE CRESCIMENTO: 1988-94) | | | PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS NO TOTAL, POR NÍVEL DE ENSINO (1994) | | | | | |
|--------------------------|---|------------------|-----------------|--|------|---------------|------|--------------|------|
| | Pré- escolar | Primeiro Grau | Segundo Grau | Pré-escolar | | Primeiro Grau | | Segundo Grau | |
| | | | | 1988 | 1994 | 1988 | 1994 | 1988 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | | | | | |
| Estado | 31,07 | 25,96 | 66,15 | 55 | 54 | 44 | 62 | 97 | 98 |
| Município | 39,11 | 16,91 | 35,84 | 45 | 46 | 56 | 38 | 3 | 2 |
| PARANÁ | | | | | | | | | |
| Estado | (79,02) | (3,26) | 95,10 | 41 | 10 | 65 | 53 | 100 | 100 |
| Município | 25,91 | 61,27 | 50,0 | 59 | 90 | 35 | 47 | 0 | 0 |
| SÃO PAULO | | | | | | | | | |
| Estado | (23,73) | 20,9 | 99,03 | 15 | 10 | 90 | 89 | 97 | 98 |
| Município | 14,8 | 26,44 | 62,95 | 85 | 90 | 10 | 11 | 3 | 2 |
| BAHIA | | | | | | | | | |
| Estado | 61,36 | 38,11 | 50,72 | 41 | 20 | 51 | 50 | 88 | 82 |
| Município | 352,63 | 37,45 | 132,89 | 59 | 80 | 49 | 50 | 12 | 18 |
| PERNAMBUCO | | | | | | | | | |
| Estado | 68,33 | 6,46 | 56,50 | 38 | 38 | 53 | 52 | 80 | 79 |
| Município | 67,13 | 11,25 | 61,41 | 62 | 62 | 47 | 48 | 20 | 21 |
| CEARÁ | | | | | | | | | |
| Estado | 29,88 | 36,24 | 53,02 | 15 | 18 | 47 | 44 | 87 | 84 |
| Município | 4,88 | 54,68 | 91,25 | 85 | 82 | 53 | 56 | 13 | 16 |

FONTE: IPEA (1996).

QUADRO 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – PADRÃO DE DINAMISMO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO, POR NÍVEL DE ENSINO

| | PADRÃO DE DINAMISMO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO ^a | | |
|--------------------------|---|-------------|-------|
| | Pré-escolar | Fundamental | Médio |
| RIO GRANDE DO SUL | | | |
| Estado | Baixo | Alto | Baixo |
| Município | Baixo | Alto | Baixo |
| PARANÁ | | | |
| Estado | Alto | Alto | Alto |
| Município | Alto | Alto | Baixo |
| SÃO PAULO | | | |
| Estado | Alto | Baixo | Baixo |
| Município | Alto | Baixo | Baixo |
| BAHIA | | | |
| Estado | Alto | Baixo | Alto |
| Município | Alto | Baixo | Alto |
| PERNAMBUCO | | | |
| Estado | Baixo | Baixo | Baixo |
| Município | Baixo | Baixo | Baixo |
| CEARÁ | | | |
| Estado | Médio | Médio | Médio |
| Município | Médio | Médio | Médio |

FONTE: IPEA (1996).

NOTA: (a) O padrão de dinamismo é definido pela taxa de crescimento da participação percentual das matrículas ofertadas pelos municípios no total de matrículas, no período 1988-94. Dinamismo alto corresponde a uma taxa igual ou superior a 5%; dinamismo médio corresponde a um índice de aumento maior que 1% e menor que 5%; e dinamismo baixo corresponde a um crescimento igual ou inferior a 1%.

No Rio Grande do Sul, a rede municipal apresentou taxa de crescimento do número de matrículas no ensino pré-escolar de 39%; a rede estadual, de apenas 31%. Contudo, essas taxas de crescimento podem ser consideradas relativamente próximas. No ensino fundamental, o crescimento do número de matrículas ofertadas pela rede estadual (26%) foi superior ao do número de matrículas ofertadas pela rede municipal (17%). No ensino médio, a rede estadual apresentou crescimento de 66%; a rede municipal, de apenas 36% (Tabela 8).

Para a consolidação de um sistema hierarquizado de ensino no Rio Grande do Sul, o aumento do número das matrículas ofertadas pela rede municipal deveria ser superior ao das matrículas ofertadas pela rede estadual nos níveis pré-escolar e fundamental, o que não ocorreu neste último caso.

No Rio Grande do Sul, o padrão de expansão da oferta de matrículas apresentava, no final de 1996, as seguintes características: desfavorável à hierarquização do sistema de ensino pré-escolar (apesar de o número de matrículas ofertadas pela rede municipal ter aumentado em ritmo superior ao número de matrículas ofertadas pela rede estadual, o crescimento deste foi ainda muito expressivo); desfavorável também à hierarquização do sistema de ensino fundamental; e favorável à hierarquização do sistema de ensino médio.

No Paraná, no que se refere ao ensino pré-escolar, o número das matrículas ofertadas pela rede municipal cresceu 26%, enquanto o das ofertadas pela rede estadual apresentou redução no período 1988-94 (-79%).²² Também no ensino fundamental a esfera municipal ampliou significativamente sua oferta de matrículas (61%), ao passo que a esfera estadual reduziu essa oferta em 3%. No ensino médio, o número das matrículas ofertadas pela rede estadual cresceu 95%, contra 50% de aumento do número das matrículas ofertadas pela rede municipal (Tabela 8).

Assim, no Estado do Paraná, considerando-se o aumento do número de matrículas, houve efetivamente uma 'descentralização hierarquizada' da educação nos três níveis de ensino.

No Estado de São Paulo, por sua vez, no que concerne ao ensino pré-escolar, o número das matrículas ofertadas pela rede municipal cresceu 15%, já o das ofertadas pela rede estadual regrediu no período (-24%); no ensino fundamental, o número das matrículas ofertadas pela rede municipal cresceu 26%; o das ofertadas pela rede estadual aumentou 21%, embora os patamares estejam relativamente próximos; no ensino médio, o montante das matrículas oferecidas pela rede estadual apresentou crescimento de 99%, contra apenas 63% do total das matrículas oferecidas pela rede municipal (Tabela 8). Dada a situação vigente em São Paulo no início do período em análise, é necessário, para a constituição de um sistema hierarquizado de ensino no Estado, um aumento do número das matrículas ofertadas pela rede municipal muito superior ao das matrículas ofertadas pela rede estadual no ensino fundamental, o que não aconteceu.

Assim, no Estado de São Paulo, pode-se dizer que o aumento do número de matrículas foi favorável à hierarquização do sistema de ensino pré-escolar, desfavorável à hierarquização do sistema de ensino fundamental e favorável à hierarquização do sistema de ensino médio.

Na Bahia, o número das matrículas no ensino pré-escolar ofertadas pela rede municipal sofreu extraordinário crescimento (353%), um aumento muito acima do registrado para o número de matrículas ofertadas pela rede estadual (61%); no ensino fundamental, verifica-se um patamar de crescimento similar: o número das matrículas ofertadas pela rede municipal de ensino aumentou 37,4%; o das matrículas ofertadas pela rede estadual, 38%; e no ensino médio, a rede municipal cresceu 133%, a rede estadual, por sua vez, apresentou crescimento de 51% (Tabela 8). Com base nesses dados, é possível dizer que, no Estado da Bahia, o aumento do número de matrículas foi favorável à hierarquização do sistema de ensino pré-escolar e desfavorável à hierarquização dos sistemas de ensino fundamental e médio.

Em Pernambuco, o número das matrículas no ensino pré-escolar ofertadas pelas redes estadual e municipal apresentou crescimento semelhante: 68% e 67%, respectivamente. No ensino fundamental, o número de matrículas oferecidas pela rede municipal cresceu 11%, um pouco acima do aumento conseguido pela rede

(22) No Estado do Paraná, diminuiu o número total de matrículas no ensino pré-escolar. Em 1988, o Estado ofereceu 92.135 vagas no ensino pré-escolar, distribuídas entre governo estadual e governos municipais; em 1994, foram apenas 79.391 vagas.

estadual (6,4%), mas ambas apresentaram pequenas taxas de crescimento. No ensino médio, os municípios abriram maior número de vagas do que o Estado, ainda que essa superioridade não tenha sido significativa: o número de matrículas ofertadas pela rede municipal cresceu 61,4%; o das ofertadas pela rede estadual, 56,5% (Tabela 8). Esses dados mostram que, em Pernambuco, o aumento do número de matrículas foi desfavorável à hierarquização do sistema de ensino pré-escolar, favorável à hierarquização do sistema de ensino fundamental e desfavorável à hierarquização do sistema de ensino médio.

Finalmente, no Estado do Ceará, o montante das matrículas no ensino pré-escolar ofertadas pela rede estadual cresceu a um índice bem maior que o das matrículas ofertadas pela rede municipal: 30% e 5%, respectivamente. No ensino fundamental, o crescimento do número de matrículas ofertadas pela rede municipal (54,6%) foi bem superior ao índice de crescimento do número de matrículas ofertadas pela rede estadual (36%), assim como no ensino médio: 91% e 53%, respectivamente (Tabela 8). No Ceará, o aumento do número de matrículas foi desfavorável à hierarquização dos sistemas de ensino pré-escolar e médio, e favorável à hierarquização do sistema de ensino fundamental.

Pelo exame do perfil de aumento da oferta de matrículas nos estados da amostra, confirma-se que não houve a descentralização da educação em cinco desses estados, no período de 1988-94. Ocorreu – isto sim – um aumento descoordenado da oferta de matrículas nos diversos níveis de ensino, a partir da iniciativa dos governos estaduais e municipais. Esse processo resultou na consolidação de sistemas não-hierarquizados de ensino.

Tal resultado pode ser explicado, em grande medida, pela ausência de programas ativos de descentralização, capazes de ordenar o processo de aumento do número de matrículas. No único caso em que ocorreu, de fato, uma ‘descentralização hierarquizada’ (no Paraná), o governo estadual havia deliberado uma política específica para esse fim.

A necessidade de políticas ativas de descentralização está associada às características do Estado brasileiro. Estados federativos, em que os executivos de todos os níveis de governo são dotados de soberania política e financeira, caracterizam-se por grande margem de autonomia de ação dos governos subnacionais. Diferentemente da implementação de políticas públicas em estados unitários, em que a determinação do nível central é impositiva e decisiva, nos estados federativos as medidas tomadas pelo nível de governo mais abrangente não são necessariamente adotadas ou seguidas pelo nível local de governo. No caso brasileiro, a existência de um federalismo competitivo, mais do que cooperativo, torna ainda mais premente a necessidade de políticas ativas de descentralização, para que se possa operar a transferência de responsabilidades administrativas de um nível de governo para outro.²³

(23) No caso brasileiro, a retomada dos princípios do federalismo na década dos 80 apresenta características bastante específicas. A emergência de um federalismo competitivo mais do que cooperativo é um marco central para se analisar o processo de descentralização. Para melhor discussão desses conceitos, ver Almeida (1996).

No caso da educação, a existência do dispositivo constitucional que vincula percentual da arrecadação ao gasto das três esferas de governo faz com que medidas de descentralização fiscal e financeira tenham impacto automático sobre os recursos destinados ao setor, uma vez que alteram o volume de receita disponível de cada nível de governo e, por consequência, o montante a ser aplicado no setor. Este foi o caso da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, que elevou o nível de receita disponível dos municípios e induziu o aumento da oferta de matrículas.

As determinações constitucionais de 1988 causaram o aumento do número das matrículas ofertadas pelas esferas estadual e municipal de governo, porém não foram suficientes para levar à constituição de sistemas de ensino preferencialmente hierarquizados. O que ocorreu – em decorrência da incapacidade dos governos estaduais e federal de criar espaços políticos, institucionais e administrativos de negociação, e em virtude da inexistência de atores políticos capazes de coordenar esse processo – foi o aumento descoordenado do número de matrículas. Assim, houve grande impasse nas relações entre estados e municípios, para a redefinição de competências no setor de educação.

Se persistirem essas tendências, certamente se conformarão, na maioria dos estados brasileiros, sistemas de ensino não-hierarquizados, o que certamente fomentará a ineficiência administrativa e financeira, e reduzirá ainda mais as possibilidades de o sistema público de ensino ser eficaz e equânime.

POLÍTICAS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS IMPLEMENTADOS PELOS ESTADOS

RIO GRANDE DO SUL

A elaboração de uma política de descentralização da educação no Rio Grande do Sul percorreu um longo caminho: iniciou-se pela instituição legal da matéria na Constituição estadual; prosseguiu lentamente mediante atividades conjuntas desenvolvidas pelo Estado e municípios; e completou-se com a Lei nº 10.576, que criou o Grupo de Assessoramento Estadual²⁴ e deu origem a uma efetiva política de municipalização.

Além disso, formou-se nesse período um movimento em prol da municipalização do ensino na Famurs, no Conselho de Secretários Municipais de Educação (Conseme) e na Undime, o que proporcionou a criação de conselhos municipais, planos plurianuais e de carreira do magistério nos municípios. Essas medidas prepa-

(24) Esse grupo é responsável pela adoção de medidas específicas ao processo de municipalização, referentes ao gasto anual por aluno, ao transporte escolar, a formas compensatórias a serem oferecidas aos municípios etc. Essa iniciativa é complementar ao Fundef, criado em 1996 pelo governo federal. Como o Grupo de Assessoramento foi criado em 1995 – portanto, ano que não faz parte do período de análise deste trabalho –, não é possível examinar aqui o resultado de sua ação sobre o comportamento da oferta de matrículas.

raram institucionalmente os municípios para a descentralização, o que favoreceu o processo de municipalização do ensino.

Contudo, como já ressaltado, tais iniciativas²⁵ não apresentaram nenhum impacto sobre a distribuição da oferta de matrículas; ao contrário, o aumento do número de matrículas no Rio Grande do Sul não foi favorável à instituição de um sistema hierarquizado de ensino.

PARANÁ

O Estado do Paraná destaca-se por ter implementado um programa de descentralização que hierarquizou seu sistema estadual de ensino. Este foi resultado de forte determinação da burocracia estadual no período 1991-94, que desenvolveu uma política de municipalização completa. Tal política teve como características:

- determinação do governo estadual de, a partir de 1992, não mais oferecer vagas na primeira série do ensino fundamental; e, a partir de 1993, na segunda série. Essa decisão foi unilateral, sem consulta nem discussão com os municípios;
- implantação de um sistema de financiamento à descentralização do ensino, baseado no comprometimento do Estado em repassar aos municípios um valor específico, referente ao custo por aluno, para cada matrícula no ensino fundamental oferecida pela rede municipal. Tal medida foi fundamental para incentivar os municípios a criar novas vagas nesse nível de ensino;
- estabelecimento de convênios para apoio técnico, pedagógico e de gestão aos municípios que municipalizarem o ensino fundamental; e
- desenvolvimento e estímulo à autonomia escolar, por meio de programas de capacitação para o desenvolvimento de planos diretores para cada escola, com o apoio técnico e financeiro da Secretaria de Estado da Educação.²⁶

SÃO PAULO

Em São Paulo, no período 1988-94, ocorreu apenas a municipalização do ensino pré-escolar. Assim, o Estado continua a destacar-se pelo alto índice de 'estadualização' da oferta de vagas no ensino fundamental. Isso pode ser devido à formação de uma coalizão antimunicipalização constituída por setores do sindicalismo dos professores e

(25) Essas iniciativas foram decorrentes das seguintes exigências estabelecidas nas Disposições Transitórias da Constituição do Estado: os municípios devem comprovar a aplicação no ensino de 25% de suas receitas de impostos e transferências, bem como a existência e o funcionamento de Plano de Carreira; instituir Conselho Municipal de Educação; e elaborar planos plurianuais de educação, a serem aprovados por esse Conselho.

(26) A Secretaria da Educação do Paraná trabalhou durante esse período para aprovar o projeto 'Qualidade no Ensino Básico', a ser financiado pelo Banco Mundial. O financiamento, de US\$ 90 milhões, foi concedido em 1994, para apoiar o processo de descentralização e autonomia da escola.

pela burocracia do Executivo estadual e dos executivos municipais, que não permitem o desenvolvimento de políticas de municipalização, nem mesmo a discussão sobre as distorções existentes no sistema de ensino (IPEA, 1996).

Foram municipalizados, mediante convênios, o transporte escolar e algumas ações concernentes à rede física de ensino (reforma e ampliação de escolas).²⁷ As demais importantes ações de política educacional ficaram por conta do governo estadual, que é responsável por 90% das matrículas no ensino fundamental. Os municípios desenvolveram seus programas com total autonomia em relação ao governo estadual, circunscritos a seus espaços territoriais. Embora a Secretaria de Estado da Educação tenha iniciado em 1995 um programa de municipalização do ensino, este era muito frágil e indeterminado, e acabou sendo totalmente modificado a partir da criação do Fundef. Na verdade, São Paulo caracteriza-se pela falta de ações cooperativas entre Estado e municípios. Com isso, prevalece em São Paulo um processo extremamente conturbado e disputado politicamente entre Estado e municípios.

BAHIA

O Estado da Bahia 'experimentou' um programa de municipalização do ensino apenas nas décadas dos 70 e 80. Tratou-se de um programa do governo federal, desenvolvido com recursos internacionais e voltado principalmente ao ensino rural. Esse programa possibilitou a expansão da rede física de ensino – e, depois, a cessão da rede aos municípios –, sobretudo das quatro primeiras séries do ensino fundamental. O sucesso desse programa deveu-se ao fato de ele ter sido implementado principalmente nos municípios mais pobres, menos populosos e mais distantes dos pólos administrativos. Esse processo foi chamado de 'municipalização perversa' (IPEA, 1996).

PERNAMBUCO

Nesse Estado, o governo também não adotou um programa deliberado e ativo de descentralização da educação. Na verdade, de 1987 a 1990, implementou um programa de desconcentração administrativa, no âmbito da própria Secretaria de Estado da Educação (IPEA, 1996).

(27) A maior e mais bem-sucedida ação de descentralização foi realizada durante o governo Montoro (1982-86): a municipalização da merenda escolar. Duas características desse processo merecem destaque: um sistema de financiamento que determinava o gasto por aluno, que o Estado se comprometia a repassar ao município; e o fato de o processo ter sido apoiado por um vasto programa de divulgação e apoio técnico por parte do Estado, realizado pela Fundação Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam). Estas duas medidas – financiamento à descentralização e apoio técnico – são fundamentais para o sucesso dos projetos de descentralização.

Esse programa visava, por um lado, a modificar práticas clientelistas na eleição dos diretores de escola, na lotação de funcionários, na distribuição de gratificações e na concessão de bolsas de estudo; por outro lado, buscava melhorar e aumentar a participação dos docentes e da comunidade nas ações de planejamento físico e pedagógico.

O processo de desconcentração teve nos fóruns itinerantes de educação o seu instrumento de maior visibilidade.²⁸ Tais fóruns foram importantes para criar as precondições para um futuro processo de descentralização, mas, de fato, este não aconteceu durante o período 1988-94.

De 1991 a 1994, retrocedeu a política de desconcentração, que visava à maior participação e articulação dos diversos segmentos e entes governamentais envolvidos na política educacional do Estado. Também não existiu uma política ativa de descentralização, com impacto na distribuição da oferta de matrículas.

CEARÁ

O expressivo aumento do número de matrículas no Estado do Ceará, no período 1988-94, foi devido à necessidade de cobrir os elevados déficits educacionais existentes até a década dos 80. Em 1994, o índice de matriculados chegou a 93,3% da população em idade escolar e praticamente se universalizou o acesso ao ensino fundamental.

Até 1990, vigorava no Estado um programa de municipalização voltado para o ensino rural, assentado em empréstimos de organismos multilaterais. O projeto previa que, uma vez prestada assistência técnica e pedagógica pelo governo do Estado e tendo este recuperado a rede física de ensino com recursos internacionais, os municípios deveriam assumir a prestação dos serviços educacionais por conta própria. No entanto, os municípios apresentaram grande resistência a essa política do governo estadual (IPEA, 1996).

A partir de 1990, o governo do Estado implementou o Programa de Municipalização do Ensino Público no Ceará, que foi substituído em 1991 pelo Programa de Cooperação Estado-Município. Mas, apesar da existência desses programas, a municipalização do ensino não avançou.

Em 1993, o Conselho Estadual de Educação, visando a superar o impasse entre Estado e municípios, realizou um encontro, no qual a Associação dos Municípios e a Undime comprometeram-se com a municipalização do ensino. Esse tipo de evento repetiu-se regionalmente (seis reuniões), e, em 1995, foi instituído legalmente o 'Projeto de Municipalização do Ensino'. Como nos demais estados, no entanto, os resultados obtidos mostram que o processo de municipalização é ainda incipiente.

(28) Os fóruns itinerantes de educação, realizados semestralmente nas Delegacias Regionais de Ensino (DERE), foram considerados o maior instrumento de política educacional e a maior inovação dessa gestão. Para mais detalhes, consultar IPEA (1996).

CONCLUSÕES

Muito se tem dito sobre a descentralização da política educacional no Brasil. Nessa discussão, a municipalização do ensino fundamental ocupa lugar de destaque, já que a meta das reformas é uma distribuição intergovernamental de competências mais racional, baseada em sistemas hierarquizados de ensino. Essa concepção está presente na própria distribuição preferencial de competências prevista na Constituição de 1988.

Além disso, a Carta constitucional estabelece a vinculação de percentual da arrecadação ao gasto com a educação, em todos os níveis de governo, de modo a garantir patamares mínimos de investimento na formação das novas gerações.

Como foi visto, as determinações constitucionais não foram suficientes para garantir a elevação dos patamares de gasto com a educação nos estados da amostra. Tomado qualquer indicador do gasto, sua trajetória foi declinante. No entanto, existem fortes evidências de que esse tipo de desembolso cresceu sistematicamente, ao longo do período 1988-94, nos municípios pertencentes aos estados da amostra.

Esse aumento do gasto dos municípios, porém, não contribuiu para a hierarquização dos sistemas de ensino. Na ausência de espaços institucionais de negociação e decisão para uma nova distribuição de competências, gerou-se um impasse nas relações entre estados e municípios, cujo resultado foi o aumento descoordenado do número de matrículas e, por conseqüência, a formação de sistemas estaduais de ensino não-hierarquizados. Ou seja, os governos estaduais reduziram seus gastos com a educação, mas aumentaram a oferta de vagas no ensino pré-escolar e fundamental, com a conseqüente queda dos níveis de gasto por aluno. Os municípios, por sua vez, elevaram seus gastos abrindo novas vagas, predominantemente nos ensinos pré-escolar e médio, bem como gastando recursos em atividades não diretamente ligadas à educação.

Assim, na maioria dos estados da amostra, não ocorreu um efetivo processo de descentralização da educação, ou de municipalização do ensino. Também não se modificaram os padrões existentes, em 1988, de oferta dos serviços educacionais, nos estados da amostra. Como já se frisou, existiu apenas um processo de aumento descoordenado do número de matrículas.

Apenas o Paraná conseguiu implementar um processo de descentralização da educação e constituir um sistema hierarquizado de ensino. Nesse Estado, implantou-se, no início dos anos 90, uma política deliberada de transferência, para os municípios, da rede estadual de ensino básico. Essa política, com base em um programa de financiamento à descentralização e de apoio técnico e administrativo, alterou significativamente o perfil de distribuição das matrículas existente em 1988.

Essas evidências levam a crer que a descentralização das atividades do setor educacional ainda está por ser feita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de
1996 Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.
- ARRETCHE, Marta
1996 Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 11, pp. 44-66, jul.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura – MEC
s. d. *Sinopse estatística do ensino fundamental*. Brasília (série 1988-1994).
- CALLEGARI, N.
1997 *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Senac.
- CARNEIRO, Fernando Ortega de Sousa
1996 *A Dimensão fiscal da descentralização em São Paulo*. São Paulo: Fundap/Iesp. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectiva da Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- CASTRO, C. M.; CARNOY, M.
1997 *Como anda a reforma da educação na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. OREALC. Fundação Ford
1995 *Es posible concertar las políticas educativas?* Buenos Aires: Miño y Davila.
- GUITMARÃES, J. L.
1994 *Desigualdades regionais na educação*. São Paulo: Editora Unesp.
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
1996 *A avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná*. Curitiba: IparDES. Anexos 1 a 4.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
1996 *Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil*. Brasília: Relatórios do Projeto.
- MAIA, E. M.
1989 *A Municipalização no Estado de São Paulo: 1970/1987: democratização ou descompromisso*. São Paulo: PUC. (Dissertação de Mestrado).

MARQUES, E. S.

1994 *Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: recursos financeiros e leis não são suficientes*. Brasília: IPEA. (Relatório Interno).

MEDICI, A. C.

1992 Descentralização e política de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, jun.

MELLO, Guiomar N. de

1993 *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez.

NEGRI, B.

1996 *O Financiamento da educação no Brasil*. Brasília: MEC. mimeo.

PACHECO, Adolpho

1996 Recursos federais para educação: FNDE e FAE. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

PEREZ, C. E.

s. d. *A Democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*. São Paulo: Cenpec. (Documento-síntese).

RIVAS, R. H.

1991 *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Santiago do Chile: Unesco; Reduc.

RODRIGUEZ, Vicente

1995 *Descentralização: municipalização e participação*. São Paulo: Ibeac.

SILVA, J. M. R.

1989 *As Implicações financeiras da municipalização do ensino de primeiro grau*. Campinas: Unicamp. (Dissertação de Mestrado).

SOBRINHO, J. A.

1994 *Municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo: parceria estado-município*. Brasília: IPEA. (Relatório Interno).

TOBAR, F.

1991 O Conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, jun.

ANEXO ESTATÍSTICO

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO DO TESOIRO DO ESTADO E GASTOS EM RELAÇÃO AO PIB ESTADUAL

| | Em R\$ mil e em % | | | |
|--------------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| PIB | 914.148.746 | 734.193.317 | 941.881.990 | 1.060.686.749 |
| Gasto do Tesouro | 38.991.432 | 38.741.049 | 40.407.233 | 39.132.557 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 4,27% | 5,28% | 4,29% | 3,69% |
| PARANÁ | | | | |
| PIB | 758.138.860 | 632.724.260 | 564.215.970 | 594.811.960 |
| Gasto do Tesouro | 27.385.727 | 27.501.793 | 28.224.034 | 27.865.350 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 3,61% | 4,35% | 5,00% | 4,68% |
| SÃO PAULO | | | | |
| PIB | 4.862.921.000 | 4.139.834.000 | 5.094.478.000 | 5.461.825.000 |
| Gasto do Tesouro | 193.130.865 | 188.385.988 | 196.803.289 | 187.480.229 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 3,97% | 4,55% | 3,86% | 3,43% |
| BAHIA | | | | |
| PIB | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Gasto do Tesouro | s. l. | 33.092.790 | 33.941.380 | 31.511.937 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| PERNAMBUCO | | | | |
| PIB | 405.274.296 | 335.181.112 | 307.463.179 | 388.750.088 |
| Gasto do Tesouro | 14.513.500 | 15.035.921 | 15.754.250 | 16.048.111 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 3,58% | 4,49% | 5,12% | 4,13% |
| CEARÁ | | | | |
| PIB | 438.665.494 | 301.137.759 | 296.205.880 | 295.772.006 |
| Gasto do Tesouro | 9.072.319 | 9.680.165 | 10.415.857 | 10.436.689 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 2,07% | 3,21% | 3,52% | 3,53% |
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| PIB | 765.892.878 | 902.881.989 | 838.940.489 | 796.896.847 |
| Gasto do Tesouro | 37.844.224 | 41.094.648 | 44.518.064 | 45.810.950 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 4,94% | 4,55% | 5,31% | 5,75% |
| PARANÁ | | | | |
| PIB | 606.730.040 | 586.653.290 | 593.563.750 | 649.151.160 |
| Gasto do Tesouro | 26.846.592 | 27.225.661 | 30.072.714 | 31.706.050 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 4,42% | 4,64% | 5,07% | 4,88% |
| SÃO PAULO | | | | |
| PIB | 4.468.877.000 | 4.451.794.000 | 4.391.091.000 | 4.169.435.000 |
| Gasto do Tesouro | 184.797.006 | 181.895.032 | 190.056.915 | 199.973.300 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 4,14% | 4,09% | 4,33% | 4,80% |
| BAHIA | | | | |
| PIB | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Gasto do Tesouro | 29.351.195 | 30.238.194 | 31.380.809 | 31.763.502 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| PERNAMBUCO | | | | |
| PIB | 338.448.352 | 271.920.292 | 522.282.601 | 267.183.899 |
| Gasto do Tesouro | 15.509.364 | 15.309.108 | 15.166.526 | 16.325.647 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 4,58% | 5,63% | 2,90% | 6,11% |
| CEARÁ | | | | |
| PIB | 263.158.787 | 260.570.436 | 340.680.654 | 302.463.570 |
| Gasto do Tesouro | 10.749.790 | 10.882.012 | 11.402.172 | 12.119.369 |
| Gasto do Tesouro/PIB (%) | 4,08% | 4,18% | 3,35% | 4,01% |

FONTES: FEE, Ipardes, Fundap, SEI, Funda] e Iplance (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO TOTAL COM A EDUCAÇÃO, TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E QUOTA ESTADUAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

| | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^a e em % | | | | |
|--------------------------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Total | 1.174.482 | 922.431 | 744.998 | 955.059 | 1.083.610 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 13.905 | 8.255 | 4.588 | 2.806 | 10.954 |
| Participação | 1,18% | 0,89% | 0,62% | 0,29% | 1,01% |
| QESE | 54.455 | 64.101 | 62.034 | 44.370 | 66.054 |
| Participação | 4,64% | 6,95% | 8,33% | 4,65% | 6,10% |
| PARANÁ | | | | | |
| Total | s. i. | 893.901 | 810.973 | 845.567 | 753.184 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | s. l. | s. i. | s. i. | s. l. |
| QESE | s. l. | 43.406 | 34.768 | 31.315 | 53.690 |
| Participação | | 4,86% | 4,29% | 3,70% | 7,13% |
| SÃO PAULO | | | | | |
| Total | 4.645.890 | 4.862.921 | 4.139.834 | 5.094.478 | 5.461.825 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 18.323 | 7.993 | 7.245 | 1.683 | 104 |
| Participação | 0,39% | 0,16% | 0,18% | 0,03% | 0,00% |
| QESE | 478.765 | 445.021 | 397.105 | 304.137 | 360.025 |
| Participação | 10,31% | 9,15% | 9,59% | 5,97% | 6,59% |
| BAHIA | | | | | |
| Total | s. i. | s. l. | 182.475 | 186.298 | s. i. |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. l. | s. l. | 18.445 | 77.209 | s. i. |
| Participação | s. l. | s. l. | 10,11% | 41,44% | s. i. |
| QESE | s. l. | 58.598 | 42.386 | 46.213 | 31.834 |
| Participação | s. l. | s. i. | 23,23% | 24,81% | s. l. |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| Total | 569.649 | 405.274 | 335.181 | 307.463 | 388.750 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 56.696 | 21.145 | 5.707 | 10.966 | 2.951 |
| Participação | 9,95% | 5,22% | 1,70% | 3,57% | 0,76% |
| QESE | 22.161 | 20.596 | 14.542 | 11.907 | 18.903 |
| Participação | 3,89% | 5,08% | 4,34% | 3,87% | 4,86% |
| CEARÁ | | | | | |
| Total | s. i. | 438.665 | 301.138 | 296.206 | 295.772 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | 0 | 0 | 6.620 | 162 |
| Participação | | | | 2,23% | 0,05% |
| QESE | s. i. | 6.714 | 5.851 | 2.235 | 10.902 |
| Participação | | 1,53% | 1,94% | 0,75% | 3,69% |

NOTA: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

continua

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO TOTAL COM A EDUCAÇÃO, TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E QUOTA ESTADUAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

| continuação | Em R\$ mil de dezembro de 1995 ^a e em % | | | |
|--------------------------|--|-----------|-----------|-----------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| Total | 781.158 | 915.799 | 851.901 | 808.894 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 4.487 | 4.156 | 15.837 | 29.407 |
| Participação | 0,57% | 0,45% | 1,86% | 3,64% |
| QESE | 91.617 | 149.563 | 114.615 | 74.698 |
| Participação | 11,73% | 16,33% | 13,45% | 9,23% |
| PARANÁ | | | | |
| Total | 726.163 | 526.777 | 709.578 | 772.656 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| QESE | 46.496 | 46.730 | 39.386 | 46.952 |
| Participação | 6,40% | 8,87% | 5,55% | 6,08% |
| SÃO PAULO | | | | |
| Total | 4.468.877 | 4.451.794 | 4.391.091 | 4.169.435 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 11.762 | 1.003 | 16.501 | 55.429 |
| Participação | 0,26% | 0,02% | 0,38% | 1,33% |
| QESE | 356.356 | 302.461 | 302.076 | 423.736 |
| Participação | 7,97% | 6,79% | 6,88% | 10,16% |
| BAHIA | | | | |
| Total | 350.142 | 526.313 | 521.886 | 474.558 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 15.636 | 34.887 | 49.625 | 55.699 |
| Participação | 4,47% | 6,63% | 9,51% | 11,74% |
| QESE | 35.248 | 32.646 | 43.585 | 39.096 |
| Participação | 10,07% | 6,20% | 8,35% | 8,24% |
| PERNAMBUCO | | | | |
| Total | 338.448 | 271.920 | 522.283 | 267.184 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 7.013 | 5.572 | 233.455 | 7.807 |
| Participação | 2,07% | 2,05% | 44,70% | 2,92% |
| QESE | 21.241 | 10.249 | 10.912 | 16.232 |
| Participação | 6,28% | 3,77% | 2,09% | 6,08% |
| CEARÁ | | | | |
| Total | 263.159 | 260.570 | 340.681 | 302.464 |
| Convênio MEC/FNDE/FAE | 5.351 | 6.781 | 21.409 | 14.005 |
| Participação | 2,03% | 2,60% | 6,28% | 4,63% |
| QESE | 11.827 | 3.853 | 3.455 | 8.358 |
| Participação | 4,49% | 1,48% | 1,01% | 2,76% |

FONTES: FEE, IpardeS, Fundap, SEI, Fundaj e Iplance (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

NOTA: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

TABELA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – NÚMERO DE MATRÍCULAS E ÍNDICE DE EVASÃO E REPETÊNCIA ESCOLAR, POR NÍVEL DE ENSINO

| RESPONSÁVEL PELAS MATRÍCULAS | RIO GRANDE DO SUL | | | PARANÁ | | |
|---------------------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| GOVERNO FEDERAL | | | | | | |
| Pré-escola | 153 | 123 | 271 | 1.135 | 1.033 | 475 |
| Primeiro Grau | 1.290 | 1.676 | 1.632 | 810 | 1.161 | 962 |
| Evasão | 10,73% | 11,48% | 10,72% | 21,60% | 15,33% | 24,64% |
| Repetência | 15,04% | 15,04% | 16,24% | 27,65% | 23,00% | 24,43% |
| Segundo Grau | 8.595 | 8.884 | 9.808 | 6.060 | 6.056 | 8.327 |
| Evasão | 10,15% | 12,95% | 10,72% | 9,06% | 2,68% | 2,25% |
| Repetência | 15,01% | 12,43% | 13,02% | 0,40% | 0,21% | 0,23% |
| Total de Matrículas | 10.038 | 10.683 | 11.711 | 8.005 | 8.250 | 9.764 |
| GOVERNO ESTADUAL | | | | | | |
| Pré-escola | 46.944 | 51.761 | 61.528 | 37.754 | 33.390 | 7.920 |
| Primeiro Grau | 755.889 | 826.903 | 952.145 | 927.612 | 988.398 | 897.350 |
| Evasão | 10,19% | 8,98% | 8,04% | 14,94% | 13,37% | 12,39% |
| Repetência | 17,99% | 16,00% | 14,31% | 18,77% | 15,62% | 18,40% |
| Segundo Grau | 134.286 | 152.894 | 223.117 | 134.942 | 186.432 | 263.274 |
| Evasão | 21,10% | 19,86% | 17,68% | 26,69% | 24,62% | 23,46% |
| Repetência | 14,95% | 15,30% | 13,86% | 10,18% | 9,45% | 12,63% |
| Total de Matrículas | 937.119 | 1.031.558 | 1.236.790 | 1.100.308 | 1.208.220 | 1.168.544 |
| GOVERNO MUNICIPAL | | | | | | |
| Pré-escola | 38.019 | 45.039 | 52.889 | 54.381 | 66.409 | 68.471 |
| Primeiro Grau | 497.315 | 580.931 | 581.415 | 497.130 | 597.618 | 801.711 |
| Evasão | 7,95% | 6,42% | 5,67% | 11,31% | 8,58% | 7,83% |
| Repetência | 20,59% | 17,96% | 15,10% | 19,49% | 17,06% | 18,00% |
| Segundo Grau | 3.493 | 4.312 | 4.745 | 188 | 501 | 282 |
| Evasão | 21,79% | 15,00% | 14,45% | 9,57% | 14,57% | 17,73% |
| Repetência | 20,84% | 18,97% | 14,63% | 0,53% | 3,39% | 6,03% |
| Total de Matrículas | 538.827 | 630.282 | 639.049 | 551.699 | 664.528 | 870.464 |

continua

TABELA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – NÚMERO DE MATRÍCULAS E ÍNDICE DE EVASÃO E REPETÊNCIA ESCOLAR, POR NÍVEL DE ENSINO

continuação

| RESPONSÁVEL PELAS MATRÍCULAS | SÃO PAULO | | | BAHIA | | |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| GOVERNO FEDERAL | | | | | | |
| Pré-escola | - | - | - | 1.110 | 722 | 691 |
| Primeiro Grau | - | - | - | 6.473 | 1.432 | 1.083 |
| Evasão | - | - | - | s. i. | 17,00% | 5,00% |
| Repetência | - | - | - | s. i. | 25,00% | 25,40% |
| Segundo Grau | - | - | - | 1.163 | 1.000 | 3.511 |
| Evasão | - | - | - | s. i. | 5,00% | 3,79% |
| Repetência | - | - | - | s. i. | 4,00% | 18,83% |
| Total de Matrículas | - | - | - | 8.746 | 3.154 | 5.285 |
| GOVERNO ESTADUAL | | | | | | |
| Pré-escola | 84.649 | 65.705 | 64.560 | 62.472 | 56.202 | 100.804 |
| Primeiro Grau | 4.367.283 | 4.917.735 | 5.280.220 | 927.831 | 1.024.586 | 1.281.464 |
| Evasão | 13,75% | 11,82% | 8,88% | - | 15,00% | 16,00% |
| Repetência | 19,22% | 15,75% | 14,09% | - | 22,00% | 24,50% |
| Segundo Grau | 597.305 | 778.208 | 1.188.820 | 121.633 | 144.663 | 183.326 |
| Evasão | 24,29% | 22,28% | 18,89% | - | 18,00% | s. i. |
| Repetência | 10,81% | 9,67% | 10,80% | - | 15,00% | 16,00% |
| Total de Matrículas | 5.049.237 | 5.761.648 | 6.533.600 | 1.111.936 | 1.225.451 | 1.385.779 |
| GOVERNO MUNICIPAL | | | | | | |
| Pré-escola | 493.022 | 587.100 | 565.976 | 89.141 | 130.308 | 403.481 |
| Primeiro Grau | 511.102 | 587.196 | 646.230 | 921.347 | 976.954 | 1.266.393 |
| Evasão | 6,71% | 5,45% | 6,09% | - | 15,00% | 17,00% |
| Repetência | 20,0% | 12,0% | 10,6% | - | 24,0% | 21,1% |
| Segundo Grau | 16.756 | 21.263 | 28.359 | 17.210 | 23.928 | 40.081 |
| Evasão | 21,03% | 19,84% | 16,16% | - | 14,00% | s. i. |
| Repetência | 11,62% | 7,58% | 9,36% | - | 11,60% | 13,00% |
| Total de Matrículas | 1.020.880 | 1.195.559 | 1.240.565 | 1.027.698 | 1.131.190 | 1.673.385 |

continua

TABELA 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – NÚMERO DE MATRÍCULAS E ÍNDICE DE EVASÃO E REPETÊNCIA ESCOLAR, POR NÍVEL DE ENSINO

continuação

| RESPONSÁVEL PELAS MATRÍCULAS | PERNAMBUCO | | | CEARÁ | | |
|---------------------------------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| GOVERNO FEDERAL | | | | | | |
| Pré-escola | 1.782 | 532 | 616 | 4.931 | 404 | 465 |
| Primeiro Grau | 1.462 | 1.592 | 1.661 | 4.961 | 1.184 | 140 |
| Evasão | 11,97% | – | 6,26% | – | – | – |
| Repetência | 29,00% | 20,54% | 5,48% | – | – | – |
| Segundo Grau | 6.163 | 8.201 | 9.928 | 3.439 | 2.801 | 3.263 |
| Evasão | 1,01% | – | 4,26% | – | – | – |
| Repetência | – | 0,78% | – | – | – | – |
| Total de Matrículas | 9.407 | 10.325 | 12.205 | 13.331 | 4.389 | 3.868 |
| GOVERNO ESTADUAL | | | | | | |
| Pré-escola | 46.814 | 42.287 | 78.800 | 61.353 | 85.378 | 79.687 |
| Primeiro Grau | 675.422 | 692.500 | 719.072 | 360.125 | 380.511 | 490.638 |
| Evasão | 18,53% | 20,34% | 18,44% | 18,60% | 15,90% | – |
| Repetência | 23,20% | 24,89% | 16,84% | 19,50% | 21,30% | 17,00% |
| Segundo Grau | 90.135 | 140.743 | 141.065 | 51.594 | 57.571 | 78.950 |
| Evasão | 29,24% | 21,88% | 26,30% | – | – | – |
| Repetência | – | 12,41% | – | – | – | – |
| Total de Matrículas | 812.371 | 875.530 | 938.936 | 473.072 | 523.460 | 649.275 |
| GOVERNO MUNICIPAL | | | | | | |
| Pré-escola | 76.432 | 101.063 | 127.742 | 346.081 | 377.425 | 362.980 |
| Primeiro Grau | 599.401 | 649.517 | 666.807 | 401.826 | 492.185 | 621.528 |
| Evasão | 24,12% | 20,25% | 19,22% | 17,10% | 18,90% | – |
| Repetência | 23,22% | 26,52% | 21,62% | 18,50% | 23,10% | 18,40% |
| Segundo Grau | 23.237 | 37.051 | 37.507 | 7.736 | 12.139 | 14.795 |
| Evasão | 24,27% | 19,83% | 20,23% | – | – | – |
| Repetência | – | 7,27% | – | – | – | – |
| Total de Matrículas | 699.070 | 787.631 | 832.057 | 755.643 | 881.749 | 999.303 |

FONTES: FEE, IpardeS, Fundap, SEI, Fundaj e Iplane (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

TABELA 4: RS, PR, SP, BA, PE, CE – NÚMERO DE MATRÍCULAS E PARTICIPAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA OFERTA DE VAGAS, POR NÍVEL DE ENSINO

| | RIO GRANDE DO SUL | | | PARANÁ | | |
|----------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| TOTAL DAS MATRÍCULAS | 1.475.946 | 1.661.840 | 1.875.839 | 1.652.007 | 1.872.748 | 2.039.008 |
| Part. Estadual (%) | 63% | 62% | 66% | 67% | 65% | 57% |
| Part. Municipal (%) | 37% | 38% | 34% | 33% | 35% | 43% |
| PRÉ-ESCOLA | 84.963 | 96.800 | 114.417 | 92.135 | 99.799 | 76.391 |
| Part. Estadual (%) | 55% | 53% | 54% | 41% | 33% | 10% |
| Part. Municipal (%) | 45% | 47% | 46% | 59% | 67% | 90% |
| PRIMEIRO GRAU | 1.253.204 | 1.407.834 | 1.533.560 | 1.424.742 | 1.586.016 | 1.699.061 |
| Part. Estadual (%) | 60% | 59% | 62% | 65% | 62% | 53% |
| Part. Municipal (%) | 40% | 41% | 38% | 35% | 38% | 47% |
| SEGUNDO GRAU | 137.779 | 157.206 | 227.862 | 135.130 | 186.933 | 263.556 |
| Part. Estadual (%) | 97% | 97% | 98% | 100% | 100% | 100% |
| Part. Municipal (%) | 3% | 3% | 2% | 0% | 0% | 0% |
| | SÃO PAULO | | | BAHIA | | |
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| TOTAL DAS MATRÍCULAS | 6.070.117 | 6.957.207 | 7.774.165 | 2.139.634 | 2.356.641 | 3.275.549 |
| Part. Estadual (%) | 83% | 83% | 84% | 52% | 52% | 48% |
| Part. Municipal (%) | 17% | 17% | 16% | 48% | 48% | 52% |
| PRÉ-ESCOLA | 577.671 | 652.805 | 630.536 | 151.613 | 186.510 | 504.285 |
| Part. Estadual (%) | 15% | 10% | 10% | 41% | 30% | 20% |
| Part. Municipal (%) | 85% | 90% | 90% | 59% | 70% | 80% |
| PRIMEIRO GRAU | 4.878.385 | 5.504.931 | 5.926.450 | 1.849.178 | 2.001.540 | 2.547.857 |
| Part. Estadual (%) | 90% | 89% | 89% | 50,2% | 51% | 50% |
| Part. Municipal (%) | 10% | 11% | 11% | 49,8% | 49% | 50% |
| SEGUNDO GRAU | 614.061 | 799.471 | 1.217.179 | 138.843 | 168.591 | 223.407 |
| Part. Estadual (%) | 97% | 97% | 98% | 88% | 86% | 82% |
| Part. Municipal (%) | 3% | 3% | 2% | 12% | 14% | 18% |
| | PERNAMBUCO | | | CEARÁ | | |
| | 1988 | 1991 | 1994 | 1988 | 1991 | 1994 |
| TOTAL DAS MATRÍCULAS | 1.511.441 | 1.663.161 | 1.770.993 | 1.228.715 | 1.405.209 | 1.648.578 |
| Part. Estadual (%) | 54% | 53% | 53% | 39% | 37% | 39% |
| Part. Municipal (%) | 46% | 47% | 47% | 61% | 63% | 61% |
| PRÉ-ESCOLA | 123.246 | 143.350 | 206.542 | 407.434 | 462.803 | 442.667 |
| Part. Estadual (%) | 38% | 29% | 38% | 15% | 18% | 18% |
| Part. Municipal (%) | 62% | 71% | 62% | 85% | 82% | 82% |
| PRIMEIRO GRAU | 1.274.823 | 1.342.016 | 1.385.879 | 761.951 | 872.696 | 1.112.166 |
| Part. Estadual (%) | 53% | 52% | 52% | 47% | 44% | 44% |
| Part. Municipal (%) | 47% | 48% | 48% | 53% | 56% | 56% |
| SEGUNDO GRAU | 113.372 | 177.794 | 178.572 | 59.330 | 69.710 | 93.745 |
| Part. Estadual (%) | 80% | 79% | 79% | 87% | 83% | 84% |
| Part. Municipal (%) | 20% | 21% | 21% | 13% | 17% | 16% |

FONTES: FEE, Ipardes, Fundap, SEI, Fundação de Planejamento (apud IPEA, 1996). Elaboração: Fundap.

DESCENTRALIZAR E UNIVERSALIZAR A ATENÇÃO À SAÚDE

Marta Arrelche
Vicente Rodríguez

A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE

Bandeira do movimento sanitarista desde o final da década dos 70, a descentralização da política nacional de saúde – assim como a universalização do acesso aos serviços – consolidou-se como um princípio de gestão a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986 e da Constituição de 1988. Desde então, um conjunto – às vezes errôneo – de leis, normas operacionais e portarias ministeriais vem regulamentando o processo, ainda em curso, de institucionalização de medidas e procedimentos do sistema público de prestação de serviços.¹

Na primeira metade dos anos 80, com a implementação das Ações Integradas em Saúde (AIS), estratégia destinada a enfrentar os problemas de gestão causados pela superposição e 'pulverização' de funções e recursos, deram-se passos importantes rumo à descentralização.

Seu impulso efetivo, contudo, deu-se apenas com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), quando, por meio de convênios, os estados incorporaram: as funções das superintendências regionais do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) (convênios e pagamentos

(1) Os autores agradecem a Lígia Baira, Sérgio Piola e Zairo Cheibub os comentários à versão original deste trabalho.

de serviços das redes conveniadas); a rede própria de atendimento do Inamps; e os funcionários deste órgão (incorporados em grande parte aos quadros do serviço estadual). Nesse período, reforçou-se a função dos estados na gestão do sistema, pois as secretarias estaduais de saúde passaram a gerir a rede própria do Inamps e parte da rede privada conveniada.

Favorecido pela correlação política pró-reformas, que se verificou no início do governo Sarney, o movimento em favor da estadualização da política de saúde foi, porém, sensivelmente reduzido com a mudança dos quadros dirigentes do Ministério da Saúde e da direção nacional do Inamps, na segunda metade desse governo. Mais que isso, o processo foi abruptamente interrompido em 1991, quando o governo federal – simultaneamente a uma redução de recursos da ordem de US\$ 3 bilhões no período 1990-92 (Piola e Camargo, 1993) – voltou a assumir a administração e o repasse de recursos para a rede conveniada e estabeleceu uma relação direta com os municípios, reduzindo a participação dos governos estaduais.

A partir de 1990, ocorreu um processo negociado de institucionalização progressiva da descentralização. A Lei Orgânica da Saúde (LOS), de 1990, e, posteriormente, as normas operacionais básicas (NOB)² aprimoraram a gestão pluriinstitucional, com a criação de conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal, responsáveis pelas diretrizes políticas do setor. A criação das comissões bipartites e tripartites de gestores consolidou o processo de negociação entre os diferentes níveis de governo. Definiu-se explicitamente o município como gestor específico dos serviços, e estabeleceram-se os diferentes níveis de adesão dos municípios ao Sistema Único de Saúde (SUS), bem como as responsabilidades e as formas de repasses de recursos que lhes cabem.

A estratégia da descentralização fortalece a relação do governo federal com os municípios e permite graus diferenciados de responsabilidade sobre a gestão dos serviços. A municipalização dos serviços de saúde somente pode ocorrer por solicitação do município e segundo uma das três formas de adesão previstas: gestão incipiente, parcial ou semiplena dos serviços (Quadro 1).

Para o município aderir ao processo de municipalização dos serviços de saúde (seja em qualquer uma das formas de adesão previstas), ele tem de instituir um órgão local (o Conselho Municipal de Saúde) e encarregá-lo da gestão da política de saúde. Esse conselho deve ser constituído por prestadores e usuários, e ter representação paritária. Tem de instituir também o Fundo Municipal de Saúde, órgão que viabiliza as transferências de recursos 'fundo a fundo' (em geral, tais transferências implicam determinada contrapartida financeira da instância local de governo). Além disso, para o enquadramento em cada uma das modalidades de gestão, existem exigências com relação à capacidade administrativa instalada no município para a implementação das tarefas que lhe correspondem.

(2) Particularmente, as Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90, e a NOB nº 01/93.

QUADRO 1: BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO DEFINIDA NO SUS

| UNIÃO | |
|---|--|
| Funções | Órgãos |
| <ul style="list-style-type: none"> – planejamento, regulação e normatização do SUS; – regulação das relações entre o setor público e o privado, e da atividade do setor privado; – pagamento dos serviços médicos, ambulatoriais e hospitalares da rede conveniada (pública e privada); – acompanhamento, fiscalização, controle, avaliação e aplicação dos recursos federais; – coordenação, em nível nacional, do Sistema de Informações em Saúde (SIS/Datusus); – cooperação técnica com estados e municípios; e – apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. | <ul style="list-style-type: none"> – Ministério da Saúde; – Conselho Nacional de Saúde; – Comissão Intergestores Tripartite; – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass); e – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). |
| ESTADOS | |
| Funções | Órgãos |
| <ul style="list-style-type: none"> – formulação da política estadual de saúde; – coordenação e planejamento da rede e do processo de programação integrada; – estabelecimento de padrões de atenção à saúde no âmbito estadual; – supervisão e cooperação técnica e financeira com municípios; – coordenação das negociações entre os gestores; – execução de ações em saúde, em caráter supletivo aos municípios; e – gerenciamento das unidades públicas de maior complexidade e dos sistemas de referência regional. | <ul style="list-style-type: none"> – Secretaria Estadual de Saúde; – Conselho Estadual de Saúde; – Comissão Intergestores Bipartite (CIBE); e – Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (Cosems). |
| MUNICÍPIOS | |
| Funções | Órgãos |
| <ul style="list-style-type: none"> – planejamento, controle e execução das ações e serviços, segundo a condição de gestão: • incipiente: credencia, autoriza, contrata e avalia a rede privada; autoriza os quantitativos de autorização de internação hospitalar (AIH) e dos procedimentos ambulatoriais; controla e avalia os serviços ambulatoriais e hospitalares públicos e privados; presta serviços básicos de saúde e executa ações de vigilância epidemiológica e sanitária; • parcial: além das funções acima citadas, gerencia as unidades ambulatoriais públicas existentes no município; recebe mensalmente recursos financeiros correspondentes à diferença entre o teto financeiro estabelecido e o pagamento efetuado diretamente às unidades; • semiplena: além das funções acima citadas, assume a gestão do sistema municipal de saúde e a prestação de serviços e gerenciamento da rede pública (exceto hospitais de referência); e recebe mensalmente o total de recursos financeiros para custeio da política de saúde, correspondentes aos tetos financeiros estabelecidos. | <ul style="list-style-type: none"> – Órgão executivo municipal; – Conselho Municipal de Saúde; – Fundo Municipal de Saúde. |

Assim, o processo de municipalização supõe decisão municipal de aderir à política federal de saúde e, desse modo, obter o montante de recursos previstos para cada condição de gestão. Para tal, o município necessita adequar-se às normas federais, constituindo no plano local um conjunto de instituições definidas pela União.

Vale ressaltar que permanecem no âmbito do Ministério da Saúde as ações de controle de endemias e de doenças específicas, bem como a implementação de programas nacionais dirigidos a grupos populacionais específicos, como, por exemplo, o Programa de Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

AS CRÍTICAS AO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO

O processo acima descrito vem constituindo no Brasil um novo modelo de prestação de serviços de saúde. Ainda que haja consenso quanto à descentralização desses serviços, muitas críticas têm sido feitas à sua engenharia administrativa.

A principal delas diz respeito ao sistema de pagamento por produção, preservado no SUS. Esse sistema, vigente no modelo Inamps, assentava-se numa particular relação entre o setor público e o privado: os serviços privados conveniados eram pagos de acordo com o volume de serviços comprovadamente prestados. Em 1991, quando se iniciou o processo de regulamentação do SUS, a NOB nº 01/91 definiu que todos os prestadores de serviços – públicos e privados – seriam tratados como vendedores de serviços. A partir daí, o pagamento dos serviços prestados pelo setor privado contratado e conveniado e pelo setor público (secretarias estaduais e municipais) passou a ser realizado por meio da apresentação de faturas com os quantitativos de procedimentos executados mensalmente pelas unidades de saúde (Teixeira e Molesini, 1996).

Essa relação que havia entre o setor público e o privado no Inamps transformou-se, no SUS, na principal forma de relação entre o governo federal e as demais instâncias de governo.

Embora o sistema de pagamento por produção tenha, inicialmente, agradado aos municípios, pela possibilidade de receber recursos diretamente do governo federal, sem a interferência da secretaria estadual de saúde, ele é visto como uma limitação à autonomia dos entes descentralizados, pela rigidez que impõe às possibilidades de adequação local da oferta de serviços (Marques, 1996), uma vez que o principal mecanismo de acesso aos recursos federais está vinculado à prestação de serviços de natureza curativa. A margem para inovações no plano local está, assim, limitada pelo volume de recursos próprios disponíveis, já que aqueles oriundos das transferências federais estão vinculados a um dado tipo de atuação.

Além disso, avalia-se que essa sistemática de pagamento gera incentivos à 'maximização' dos atos médicos e estimula, inclusive, a prática de fraudes (Teixeira e Molesini, 1996).

O pagamento por produção, portanto, não apenas compromete a autonomia da esfera local de governo, mas também estimula a expansão do gasto público.

Outra crítica diz respeito ao fato de o processo de descentralização da saúde, diferentemente de outros setores sociais, realizar-se sob forte normatização, tanto pelas instâncias centrais do Ministério da Saúde, quanto pelo Conselho Nacional de Saúde, órgão estruturante do SUS.

Considerando que o sistema de repasses de recursos está centralizado no governo federal e que os princípios de um sistema único (de saúde) são, por natureza, rígidos em termos normativos, muitos especialistas assinalam que o processo em curso é, na verdade, um processo de 'descentralização tutelada', isto é, no qual há excessivo controle sobre os meios de operação e frouxos instrumentos de avaliação da cobertura e da qualidade dos serviços.

A excessiva normatização é um dos fatores responsáveis pela baixa capacidade de inovação dos entes descentralizados de governo. Esse resultado é, na prática, um efeito perverso e não-esperado do modelo implantado, uma vez que, com a descentralização – e, assim, com a maior proximidade de gestores e beneficiários –, a expectativa era que fossem facilitadas as inovações (Medici, 1996b).

A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE NOS ESTADOS

O GASTO

O processo de universalização da prestação dos serviços de saúde implicou elevação dos gastos estaduais no setor. Porém, esse fato não ocorreu em todos os estados aqui em exame.

A Tabela 1 do Anexo Estatístico, ao final deste trabalho, apresenta o comportamento do gasto com a saúde realizado pelos estados³ da amostra: à exceção do Rio Grande do Sul e da Bahia,⁴ os demais estados elevaram os níveis de gasto com a saúde.⁵

(3) A Tabela 1 do Anexo Estatístico apresenta o total do gasto com saúde feito pelos governos estaduais. O exame dos balanços gerais dos estados e de dados das empresas da administração indireta permitiu identificar a origem dos recursos gastos, conforme indicado na tabela. Além disso, com a desagregação, por programa, dos dados da função de saúde e saneamento nos balanços gerais, foi possível identificar o gasto no setor de saúde.

(4) A base de dados disponíveis sobre o Estado da Bahia (ausência de informações para 1986, 1987 e 1990) não permite comparações. De qualquer modo, no período 1991-94, não se verificou tendência de expansão do gasto total com a saúde.

(5) Entre 1987 e 1990, com a implantação do SUDS, os pagamentos da rede convênida foram realizados por meio das secretarias estaduais, o que elevou substancialmente o volume de transferências federais para os cofres estaduais. Assim, embora esse procedimento operacional tenha-se traduzido em 'explosiva' elevação do gasto com a saúde e do volume de transferências, ele apenas revela o montante de recursos que passou pelos cofres estaduais em direção ao setor privado. Essa forma de pagamento dos serviços prestados pela rede convênida, implantada no período do SUDS, distorce significativamente os dados sobre o gasto estadual no período 1986-94. Assim, a comparação dos dados do

Em São Paulo, Pernambuco e Ceará, o volume de gasto elevou-se não só quando comparado o período 1986-87 com o período 1991-94, mas também ao longo de 1991-94. O Estado do Paraná, por sua vez, reduziu significativamente o montante de gasto no biênio 1991-92; a partir de então, porém, esse montante passou a crescer.

Ao se confrontar o comportamento do gasto com os impactos da descentralização fiscal sobre os cofres estaduais, nota-se que não há uma relação direta entre eles.

Rio Grande do Sul e Bahia conseguiram aumentar suas receitas nos períodos 1986-88 e 1992-94 (Oliveira e Biasoto Jr., 1997), mas isso não se traduziu em aumento do gasto com a saúde. Pernambuco perdeu receita nos mesmos períodos (Oliveira e Biasoto Jr., 1997), mas ampliou seu gasto com a saúde. Bahia e Rio Grande do Sul reduziram o montante de recursos do Tesouro estadual destinado à saúde, ao passo que os demais estados elevaram seus gastos com base em receitas próprias.

No que diz respeito à dependência dos estados em relação aos recursos federais, há uma situação oposta: de um lado, os estados do Nordeste; de outro lado, os estados do Sul e Sudeste.⁶ Quando excluídos os recursos SUDS, verifica-se que os estados do Nordeste foram, sobretudo a partir de 1991, mais dependentes de recursos federais, ao passo que os estados do Sul e Sudeste financiaram os programas de saúde preponderantemente com recursos próprios. Na Bahia e em Pernambuco, entre 1991 e 1994, a participação federal foi sistematicamente superior às fontes próprias de recursos estaduais;⁷ no Ceará, a participação das transferências federais de recursos no total do gasto com a saúde do Estado variou de 33% a 48%. Nos estados do Sul, a importância dessas transferências foi bastante inferior: variou de 20% (no caso do Rio Grande do Sul) a 23% (no caso do Paraná). São Paulo, certamente um caso atípico na própria região Sudeste, recebeu do governo federal sistematicamente menos de 10% de seu gasto total.

Apesar de os dados confirmarem a noção corrente de que os estados do Nordeste são mais dependentes das transferências federais de recursos, é imperioso destacar que há diferenças significativas entre eles. Por exemplo, a Bahia revelou elevada capacidade de captar recursos federais (e, assim, reduziu o aporte de recursos próprios para o setor de saúde); no caso do Ceará, os montantes absolutos de aportes federais mantiveram-se relativamente constantes no período 1986-94, enquanto se elevou o volume de recursos oriundos do Tesouro estadual (Tabela 1 do Anexo Estatístico, ao final deste artigo).

período 1986-87 com os do período 1991-94 exige cuidado. Uma vez excluída a variável 'transferências do SUDS', é possível melhor identificar os gastos efetivamente realizados pelos governos estaduais.

(6) Esse argumento refere-se ao fluxo de recursos do setor público. Não estão considerados os pagamentos do governo federal à rede convênida privada dos estados.

(7) Em Pernambuco, as transferências federais representaram, em média, no período 1991-94, 54% do total do gasto com a saúde; na Bahia, essa média foi de 80%.

A relação entre o gasto total com a saúde e a base econômica de cada estado pode ser visualizada na Tabela 2 e na Figura 7 do Anexo Estatístico. São Paulo e Ceará, que tinham, respectivamente, o maior e o menor Produto Interno Bruto (PIB) da amostra, apresentaram, desde o início dos anos 90 até meados da década, índices bastante semelhantes de gasto com a saúde. O Estado de Pernambuco, embora significativamente dependente das transferências federais, apresentou também elevado índice de gasto com a saúde. Enquanto no Paraná o volume total do gasto com a saúde apresentou trajetória sempre crescente, na Bahia essa trajetória foi decrescente, apesar de o PIB daquele estado ser inferior ao deste. Por fim, o Rio Grande do Sul apresentou o mais baixo índice de gasto com a saúde, e a trajetória desse gasto foi descendente.

No que diz respeito à relação entre gasto e PIB, as diferenças regionais não são uma variável significativa: Pernambuco, São Paulo e Ceará (nessa ordem) situam-se em um pólo; e Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul (também nessa ordem), em outro pólo. Com essa afirmação, não se está ignorando a importância da base econômica de cada estado para a determinação do volume de gasto *per capita* e, portanto, da qualidade e complexidade dos serviços oferecidos. Por exemplo, de um lado, São Paulo gastou, em média, R\$ 79,03 por habitante no período 1991-94, e o Ceará, R\$ 21,06 (Tabela 2 e Figuras 1 a 6 do Anexo Estatístico, ao final deste artigo). De outro lado, o Estado da Bahia – que recebeu os mais elevados aportes de recursos do governo federal e contava com um PIB que perfazia, na época, o dobro do PIB do Estado de Pernambuco – gastou, em média, R\$ 12,73, ao passo que o governo pernambucano desembolsou, em média, R\$ 35,02 *per capita* no período 1991-94. Certamente, disparidades tão expressivas quanto ao gasto *per capita* implicam enormes diferenças na extensão, na complexidade e na qualidade dos serviços ofertados.

Por fim, nos gastos dos estados as despesas correntes predominaram sobre as despesas de capital (aliás, um fato comum), quer se considere o total do gasto no setor (já compreendidas as transferências federais e os recursos da administração indireta – ver Tabela 3 do Anexo Estatístico), quer se considerem apenas as despesas de origem orçamentária realizadas pela administração direta (ver Tabela 4 do Anexo Estatístico). Apenas o Estado de Pernambuco realizou grande esforço de investimento.

Em suma, pela análise aqui realizada, pode-se concluir que:

- o aumento da participação dos governos estaduais no financiamento do processo de universalização da atenção à saúde, embora expressivo, não pode ser tomado como tendência geral, para todos os estados brasileiros;
- a expansão do gasto, quando ocorre, não está relacionada diretamente com a trajetória das receitas fiscais, nem com o desempenho econômico do estado;
- embora a base econômica do estado (PIB) cause impacto direto sobre os índices de gasto *per capita*, tais variáveis não estão diretamente relacionadas: as desigualdades regionais não são a causa das distintas trajetórias do gasto com a saúde;

- apesar de mais dependentes das transferências de recursos federais, os estados do Nordeste apresentam significativas diferenças entre si quanto ao grau dessa dependência, para a execução dos programas de saúde.

ALTEROU-SE O PADRÃO DE COBERTURA?

A reforma do sistema nacional de saúde busca implantar um novo modelo de prestação de serviços: universal, público, gratuito e hierarquizado. Como já mencionado, trata-se de universalizar e hierarquizar.

Com efeito, o atendimento básico está assentado em prestadores públicos municipais: à exceção da Bahia, nos demais estados o setor público respondia, em 1995, pela maioria das consultas médicas (mais de 70%) e dos atendimentos odontológicos (cerca de 80%) (Tabelas 6 e 7 do Anexo Estatístico, ao final deste artigo). Apenas na Bahia as consultas médicas eram realizadas predominantemente pelo setor privado.

No interior do setor público, os serviços municipais respondiam pela maior parte dos atendimentos. No Paraná, os serviços municipais prestavam, em 1992, 86,38% dos atendimentos odontológicos e, em 1994, 68,62% das consultas médicas; no Ceará, esses índices foram, em 1995, de 56,10% e de 55,35%, respectivamente; e, por fim, em Pernambuco, foram de 60,03% e 40,76%, em 1995. Mesmo no Rio Grande do Sul, onde os municípios respondiam por quase 39% das consultas médicas em 1995, 58% dos atendimentos odontológicos eram realizados pelos serviços municipais.

Tais dados revelam que, nesses estados, os municípios são os principais prestadores de serviços básicos, tal como previsto nas diretrizes do SUS. Três estados, dentre os analisados, apresentaram índices bastante elevados de municipalização das ações e serviços de saúde e, portanto, de consolidação do modelo universal, descentralizado e hierarquizado de saúde, que vem sendo implantado no Brasil desde meados da década dos 80.

É importante destacar que as diferenças regionais não são uma variável significativa para as altas taxas de participação dos municípios na prestação dos serviços de saúde, pois estas foram encontradas em estados tanto da região Sul, quanto da região Nordeste.

Outro indicador relevante da cobertura dos serviços de saúde é o número de internações hospitalares (Tabela 8 do Anexo Estatístico). Esse indicador apresentou redução nos estados para os quais havia informações (à exceção do Ceará, porque a série não está completa), o que é um fato positivo, segundo vários especialistas (especialmente, Marques, 1996; Teixeira e Molesini, 1996; e Paula e Coelho, 1996), pois isso pode ser resultado de maior controle sobre as fraudes – e, nessa medida, expressa o sucesso dos esforços de racionalização empreendidos pelas administrações – e, também, da efetividade do sistema hierarquizado, uma vez que a maior oferta de serviços básicos de saúde tende a reduzir o volume de internações.

Nos estados do Sul e do Sudeste, a diminuição do número de AIH concentrou-se no setor privado (contratado e filantrópico) e nos órgãos federais, ao passo que aumentou a participação dos organismos municipais e universitários de pesquisa no total de AIH.⁸ Sabe-se que existe, por parte do setor privado, um movimento organizado de 'descrédenciamento' do SUS, devido ao descontentamento com os valores pagos. Quanto aos hospitais universitários de pesquisa, incentivos federais são a causa da expansão que ocorreu no número de AIH.

É importante registrar ainda que, apesar de o aumento da participação dos municípios na prestação dos serviços de saúde indicar clara tendência à municipalização,⁹ isso não significa, necessariamente, retração da participação do nível estadual de governo nas ações de saúde. Na verdade, a participação dos estados também se ampliou.

Embora não haja dúvidas quanto à expansão da participação de estados, municípios e hospitais universitários de pesquisa no volume de internações – nos estados aqui analisados –, é também verdade que o setor privado, isoladamente, ainda mantém nesses estados a maior parte dos leitos hospitalares cadastrados no SUS.

Em resumo, do ponto de vista dos padrões de cobertura, o processo de implantação do SUS implicou a expansão dos indicadores de atendimento básico em saúde. Mais do que isso, a incorporação de grandes parcelas da população anteriormente excluídas do acesso a esses serviços tem sido realizada pelo setor público, com expressiva participação dos municípios. Ainda que esse processo tenha sido distinto nos estados da amostra, as desigualdades regionais não são uma variável importante para explicar a natureza dessas diferenças.

O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

Como visto, a normatização do SUS, ainda em curso, começou a definir-se em 1990, mas apenas a partir de 1993 instituíram-se as diferentes condições de gestão, e o processo de municipalização da saúde começou a ganhar impulso.

As diferentes condições de gestão dos serviços de saúde permitem que o sistema nacional se adapte às distintas realidades dos municípios, seja quanto à disposição do poder local para assumir a gestão dos serviços que lhe pareçam mais adequados, seja quanto à capacidade técnica instalada, em termos físicos e de recursos humanos.

(8) Os dados disponíveis para o Nordeste não permitem confirmar essa tendência – não há informações sobre Pernambuco e a série de dados do Ceará não está completa –, mas a Bahia não a contradiz, embora as mudanças não tenham sido tão expressivas.

(9) Ainda que haja uma tendência muito clara à municipalização da saúde, convém ressaltar que existem indícios de que os muitos municípios estão sobre-registrando os 'quantitativos de procedimentos' para obtenção de mais recursos. Além disso, tais dados referem-se apenas ao número de AIH. Embora não se disponha de informações para todos os estados, os dados referentes aos valores pagos pelas AIH indicam que o setor privado ainda recebe parcela importante dos recursos do SUS. A respeito, ver Teixeira e Molcsini (1996).

Além disso, em virtude da recuperação dos princípios federativos do Estado brasileiro com a Constituição de 1988, a implementação de uma política federal de saúde supõe a adesão de estados e/ou municípios, ou seja, qualquer arranjo de atribuições no setor de saúde só pode ocorrer mediante definição constitucional ou deliberada disposição do ente descentralizado de governo em aceitá-lo.

Tendo isso em vista, não se considera que a efetiva descentralização da política de saúde somente ocorra por ocasião da adesão à condição semiplena. Interessa conhecer a adesão do município às formas de gestão nas várias condições propostas pelo governo federal, até porque elas foram estabelecidas – justamente em razão da acentuada heterogeneidade existente entre os municípios brasileiros – para ampliar as possibilidades de as administrações municipais assumirem, de acordo com sua capacidade, a gestão do sistema.

Ao considerar as distintas realidades dos municípios brasileiros em termos de condições efetivas para gerir de modo autônomo um sistema local de saúde, a norma federal ampliou as possibilidades de adesão dos municípios ao sistema.

A participação dos municípios nas formas de gestão incipiente, parcial ou semiplena (ou seja, o 'índice de municipalização' das ações e serviços de saúde) está apresentada na Tabela 1, a seguir.

Supõe-se que esse índice revele o grau de sucesso da implantação do SUS, pois indica a quantidade de municípios que se consideraram aptos a assumir de modo autônomo as tarefas fixadas em cada uma das formas de gestão. Neste caso, está ignorando-se que cada um dos níveis de enquadramento no SUS possibilita graus de autonomia bastante diferenciados.

A Tabela 1 mostra que Ceará e Paraná apresentaram, em 1996, índices de municipalização superiores a 80%; no caso do Paraná, esse índice foi de quase 90% e de 94% quando referente à população total. No Ceará, após três anos do início do processo de municipalização, doze municípios já se enquadravam na gestão semiplena, o que perfazia o mais alto índice de municípios enquadrados nessa forma de gestão.

Em maio de 1996, Pernambuco situava-se em posição intermediária, com índices de municipalização de 66% (considerando-se o total dos municípios pernambucanos) e de 79% (do ponto de vista da população total). No Rio Grande do Sul e na Bahia, o processo de municipalização da saúde encontrava-se, em agosto de 1996, no estágio mais atrasado dentre os estados da amostra: o índice de municipalização da saúde no Rio Grande do Sul e na Bahia era de apenas 43%.

Novamente, as diferenças regionais não são a causa das distintas trajetórias do processo de municipalização da saúde no Brasil. As estratégias de descentralização adotadas pelos estados, apresentadas no Quadro 2, podem explicar tais trajetórias: nos estados em que o índice de municipalização é mais elevado, os governos estaduais apresentam em comum uma política permanente de coordenação do processo de descentralização e desenvolvem políticas de transferência de atribuições e de capacitação institucional dos municípios. Já no período do SUDS essa estratégia tomou a forma de 'descentralização por nível de hierarquia' e, posteriormente, de 'municipalização com ênfase na regionalização'.

TABELA 1: RS, PR, BA, PE, CE – ÍNDICE DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE: 1996

| ESTADO | Nº DE MUNICÍPIOS | | | | |
|---|---------------------|-------------------|----------------|------------------|--------------|
| | Total de Municípios | Gestão Incipiente | Gestão Parcial | Gestão Semiplena | Total |
| RIO GRANDE DO SUL (situação em agosto de 1996) | 427 | 165 38,6% | 16 3,8% | 4 0,8% | 185 43,3% |
| PARANÁ (situação em outubro de 1996) | 371 | 285 76,8% | 44 11,9% | 3 0,8% | 332 89,5% |
| BAHIA (situação em agosto de 1996) | 415 | 177 42,7% | 4 1,0% | — | 181 43,6% |
| PERNAMBUCO (situação em maio de 1996) | 176 | 106 60,2% | 6 3,4% | 4 2,3% | 116 65,9% |
| CEARÁ (situação em outubro de 1996) | 184 | 136 73,9% | — | 12 6,5% | 148 80,4% |
| ESTADO | POPULAÇÃO | | | | |
| | Total de Municípios | Gestão Incipiente | Gestão Parcial | Gestão Semiplena | Total |
| RIO GRANDE DO SUL (situação em agosto de 1996) | 427 | 38,6% | 5,7% | 15,7% | 60,8% |
| PARANÁ (situação em outubro de 1996) | 371 | 45,6% | 26,8% | 21,5% | 93,9% |
| BAHIA (situação em agosto de 1996) | 415 | 42,1% | 19,7% | — | 61,8% |
| PERNAMBUCO (situação em maio de 1996) | 176 | 50,8% | 2,0% | 26,0% | 79,0% |
| CEARÁ (situação em outubro de 1996) | 184 | 56,9% | — | 4,6% | 61,5% |

FONTES: Paula e Coelho (1996); Rabelo e Rückert (1996); Anjos Jr. (1996); Teixeira e Molesini (1996); e Raggio (1996).

QUADRO 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – ESTRATÉGIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE

| ESTADO | ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO GOVERNO ESTADUAL* | CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE |
|-------------------|--|-------------------------------------|
| Rio Grande do Sul | 1987-90: centralização 1991-94: centralização 1995-98: municipalização com ênfase na regionalização | criado em 1966; reinstalado em 1994 |
| Paraná | 1987-90 e 1991-94: descentralização por nível de hierarquia | criado em 1991 |
| São Paulo | 1987-90 e 1991-94: centralização | |
| Bahia | 1987-90: centralização 1991-94: descentralização por nível de hierarquia 1995-98: municipalização com ênfase na regionalização | criado em 1987 |
| Pernambuco | 1987-90: descentralização por nível de hierarquia 1991-94: centralização 1995-98: municipalização com ênfase na regionalização | criado em 1989 |
| Ceará | 1987-90: descentralização por nível de hierarquia 1991-93: descentralização por nível de hierarquia 1993-...: municipalização com ênfase na regionalização | criado em 1989 |

FONTES: Paula e Coelho (1996); Rabelo e Rüdcker (1996); Anjos Jr. (1996); Teixeira e Molesti (1996); Raggio (1996); e Marques (1996).

NOTAS: (a) Diz respeito aos seguintes modelos de descentralização da política de saúde seguidos pelo governo do estado (adaptado de Brasil, 1995):

- **municipalização com ênfase na regionalização:** o município assume a efetiva gestão de todos os serviços; o estado transfere bens, imóveis e equipamentos para os municípios; a Secretaria Estadual da Saúde (SES) tem forte atuação: coordena o processo de programação integrada; induz e medeia a negociação entre os gestores; e implementa programas de capacitação técnica e administrativa nos municípios;
- **municipalização sem ênfase na regionalização:** o município assume a gestão efetiva de todos os serviços de saúde que integram o SUS; a SES tem pequena participação nesse processo; o estado distribui recursos aos municípios (é definido um lote, por município), mas não exerce nenhum papel nas negociações intergestores, na programação integrada ou no controle e avaliação dos serviços;
- **descentralização por nível de hierarquia:** as unidades públicas de maior complexidade e a gestão do sistema de referência regional ficam com o estado; os municípios gerenciam os serviços ambulatoriais básicos e os hospitais de menor complexidade; a SES exerce efetiva coordenação do sistema estadual e da programação integrada e negociada, coordena a política de alto custo/alta complexidade, faz auditorias e avaliações dos sistemas municipais de saúde; a CIBS exerce papel fundamental na negociação entre os gestores. Pode incluir programas de capacitação técnica para a gerência dos serviços, a cessão de unidades para prestação de serviços e auxílios financeiros para os municípios;
- **descentralização por partilha:** o estado fica com a gerência de várias unidades e com a gestão de parte do sistema. Não há uma gestão organizada por hierarquia, mas uma divisão na gerência dos serviços. O estado exerce papel decisivo, centralizando a programação; o município 'avança' como prestador, mas não como gestor; e
- **centralização:** o estado consolida-se como prestador direto de serviços e não implementa políticas ativas de municipalização, restringindo-se à adoção das exigências federais.

O caso de Pernambuco chama a atenção para importante evidência: o governo do Estado desenvolveu políticas ativas de municipalização da saúde no período 1987-90, mas voltou a adotar gestão centralizada, no início dos anos 90, quando o governo federal deu início à implantação do SUS e estabeleceu relações diretas com os municípios. A despeito da falta de apoio do governo pernambucano, a municipalização ganhou impulso, devido à capacidade de articulação do governo federal e à capacidade técnica já instalada nos municípios (Anjos Jr., 1996).

Em suma, há evidências de que:

- a continuidade, ao longo do tempo, de políticas ativas de capacitação institucional dos municípios e de transferência de funções exerce boa influência no processo de transferência de atribuições;
- a capacidade previamente instalada é importante para a adesão a políticas destinadas a conferir autonomia de gestão aos entes descentralizados de governo; e
- as políticas implementadas pelo governo federal são bem-sucedidas (conseguem maior adesão dos municípios) quando convergem para as políticas e as ações dos governos estaduais.

Na verdade, a revalorização do papel regulador das instâncias estaduais e da sua função de coordenação do processo de municipalização vem sendo discutida no Conselho Nacional de Saúde (CNS) e tem sido defendida como importante 'instrumento' para enfrentar a crise de gestão¹⁰ do setor (Medici, 1996a).

IMPACTO, AVANÇOS E TENSÕES DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

O SUS visa, simultaneamente, à universalização e à hierarquização da prestação de serviços. Assim, sua implementação, via municipalização, provocou a expansão dos índices de cobertura, processo esse que, em condições de restrição fiscal, tem engendrado grandes conflitos. Além disso, toda inovação institucional é portadora de conflitos e tensões, que são a expressão de seu avanço.

Antes de tratar das tensões do processo de municipalização da saúde, convém, primeiro, ressaltar que a análise aqui desenvolvida associa a municipalização à melhoria dos indicadores de saúde. De um lado, em virtude da própria ampliação da oferta de serviços, que integrou parcela importante da população antes excluída do acesso ao sistema público e gratuito de saúde (Raggio, 1996). De outro lado, por haver evidências de queda nos índices de mortalidade materna e infantil (por causas

(10) Recomenda-se um reforço à concepção de que a gestão dos equipamentos de maior complexidade e dos centros de referência regional seja realizada pelos estados, bem como a instauração de um processo de planejamento integrado, com forte controle das CIBE, e o desenvolvimento de sistemas de avaliação e auditoria permanente por parte dos estados.

diversas) em todo o país, o que está diretamente relacionado com a implantação do SUS nos estados (Anjos Jr., 1996; Paula e Coelho, 1996).

Quanto às tensões do processo de municipalização, alguns aspectos merecem destaque; dentre eles, a tendência à 'horizontalização' dos conflitos entre as unidades da Federação. O deslocamento dos conflitos do eixo vertical – conflitos entre níveis hierárquicos – para o eixo horizontal – conflitos entre entes de um mesmo nível de governo – vem caracterizando o processo de recuperação dos princípios do federalismo brasileiro a partir da década dos 80 (Rodriguez, 1995).

No caso da saúde, a responsabilidade administrativa e financeira, assumida pelos municípios em gestão semiplena, gera um conflito entre eles, que tem como origem o método de cálculo do teto dos repasses de recursos federais aos municípios em gestão semiplena. São considerados, nesse cálculo, o número de habitantes do município e a série histórica de atendimentos, porém não se leva em conta a capacidade técnica instalada no município. A maior capacidade técnica da rede de saúde de determinado município – que, por isso mesmo, oferece serviços de maior complexidade e melhor qualidade – provoca o deslocamento de pacientes de municípios vizinhos, com evidente sobrecarga de custos (Anjos Jr., 1996; Rabelo e Rückert, 1996). A discussão a propósito das câmaras de compensação, para gerir os repasses de recursos às unidades da Federação do mesmo nível de governo, busca criar mecanismos de gestão desses conflitos (Anjos Jr., 1996). Na verdade, esse tipo de conflito, se não resolvido, tende a gerar 'desincentivos' à melhoria do atendimento e aos investimentos em capacitação da rede de serviços.¹¹

Portanto, no que se refere à alocação de recursos, a municipalização da saúde gera conflitos não só entre União, estados e municípios (de corte vertical) –, mas também entre as unidades da Federação de idêntico nível de governo (de corte horizontal).

A grande heterogeneidade dos municípios brasileiros também impõe sérios limites ao processo de descentralização da saúde no país. De um lado, existe a limitação de ordem fiscal (por exemplo, grande parte dos municípios baianos são muito pobres). De outro lado, a limitação está associada à precária capacidade técnica instalada, em parte decorrente de sérias dificuldades financeiras dos municípios (Teixeira e Molesini, 1996). Em virtude desses limites, a União e os estados devem exercer um papel de compensação de desigualdades e, assim, desenvolver programas permanentes de capacitação técnica, administrativa e de recursos humanos e institucionais aos municípios mais carentes. Faz-se necessário ainda, para avançar o processo de municipalização da saúde, maior incentivo a formas cooperadas de gestão, como os consórcios intermunicipais.

(11) O tema foi objeto de discussão em duas oficinas de trabalho e assembleias do Conass, em dezembro de 1996, em Cuiabá, e em março de 1997, em Curitiba. Nessas ocasiões, tal problema foi visto como o maior impedimento à realização da Programação Pactuada Integrada (PPI), determinada pela NOB nº 01/93.

Por fim, as relações entre o Poder Público e a representação popular nos conselhos são outra fonte de sérios conflitos. De um lado, os prefeitos mostram-se resistentes a submeter suas ações a conselhos municipais de saúde. As normas do SUS, assentadas sobre o princípio da participação popular, representariam, assim, um 'desincentivo' à adesão ao sistema. De outro lado, feita a adesão ao sistema de saúde, o município passa, em geral, a enfrentar dificuldades com relação à pouca resolução das decisões dos conselhos municipais (Anjos Jr., 1996).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.)
1996 *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues
1992 Sistema tributário, federalismo e revisão constitucional. *Tributação em Revista*, Brasília, v. 1, n. 2, pp. 37-46, out./dez.
- 1995 A Questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; SENRA, Nelson de Castro
1994 *Despesa pública – competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios*. Rio de Janeiro: CEPP. mimeo.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de
1996 Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.
- ANJOS JR., Moacir dos (Coord.)
1996 *Balanco e perspectivas da descentralização no Estado de Pernambuco: 1986-1994*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto "Balanco e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil". Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- ARRETCHE, Marta
prelo O Sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo.
- 1996a Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 11, pp. 44-66, jul.

ARRETCHE, Marta

1996b Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*, São Paulo: Fundap.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria da Ação Social

1995 *Organização da gestão da assistência à saúde*. Brasília.

DRAIBE, Sônia Miriam

1994 As Políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Glaucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina – *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

ESPING-ANDERSEN, Gösta

1995 O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, pp. 73-111.

MARQUES, Rosa Maria

1996 *A Descentralização da política de saúde no Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto "Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil". Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

MEDICI, André C.

1995 Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

1996a *A Descentralização da saúde no Brasil e os limites da autonomia*. Washington. mimeo.

1996b *Cenários do sistema de saúde brasileiro no limiar do novo milênio*. Conferência Inaugural da Sul Saúde. Washington. mimeo.

MEDICI, André C.; AGUNE, Antonio Celso

1993 *Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma análise dos anos 80 ao nível regional*. São Paulo: Fundap/esp. mimeo.

MEDICI, André C.; MACIEL, Marco Cícero

1996 O Gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

MULLER, P.

1990 *Les Politiques publiques*. Paris: PUF.

- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR., Geraldo
1997 *Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Iesp. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- PAULA, Danielle B. Accioly de; COELHO, Vera Maria Câmara
1996 *Saúde*. Fortaleza: Iplance. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- PIOLA, Sérgio Francisco; CAMARGO, Sebastião Francisco
1993 *Brasil: gasto social federal por áreas, 1980 a 1992*. Brasília: IPEA.
- RABELO, Mercedes; RÜCKERT, Isabel
1996 *O Processo de descentralização do setor de saúde no Rio Grande do Sul: histórico, estrutura institucional e padrão de financiamento*. Porto Alegre: FEE. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- RAGGIO, Nadia Zaiczuck (Coord.)
1996 *Balanço e perspectivas da descentralização no Estado do Paraná*. Curitiba: Iparides. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- RODRIGUEZ, Vicente
1995 Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.
- SILVA, Rose Neubauer da; CRUZ, Neide
1996 Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, pp. 189-222.
- TEIXEIRA, Carmem Freitas; MOLESINI, Joana
1996 *Setor de saúde*. Salvador: SEI. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.
- VIANA, Ana Luiza D’Ávila
1996 SUS: entraves à descentralização e propostas de mudança. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, pp. 269-296.

ANEXO ESTATÍSTICO

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A SAÚDE, POR FONTE DE RECURSOS

| | Em R\$ de dezembro de 1995 ^a | | | | |
|--|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 131.406.456 | 93.037.455 | 75.347.757 | 83.584.224 | 105.887.243 |
| Transferências federais ^c | 4.444.354 | 10.113.695 | 201.805.256 | 60.908.158 | 26.307.281 |
| Fundo Estadual de Saúde | s. l. | s. l. | s. l. | 2.349.860 | 196.266 |
| Total | 135.850.810 | 103.151.150 | 277.153.013 | 146.842.242 | 132.390.790 |
| PARANÁ | | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | s. l. | 70.246.470 | 66.159.330 | 102.421.310 | 88.205.320 |
| Transferências federais ^c | s. l. | 14.689.190 | 89.054.390 | 235.311.040 | 232.894.210 |
| Administração indireta ^d | s. l. | 7.937.030 | 15.652.030 | 35.614.460 | 34.845.550 |
| Total | s. l. | 92.872.690 | 170.865.750 | 373.346.810 | 355.945.080 |
| SÃO PAULO | | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 1.400.750.000 | 1.831.703.000 | 1.712.713.000 | 2.417.060.000 | 2.267.709.000 |
| Transferências federais ^c | 0 | 0 | 1.062.574.000 | 1.165.101.000 | 1.131.920.000 |
| Administração indireta ^d | 215.156.000 | 243.228.000 | 210.802.000 | 165.167.000 | 190.884.000 |
| Total | 1.615.906.000 | 2.074.931.000 | 2.986.089.000 | 3.747.328.000 | 3.590.513.000 |
| BAHIA | | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | s. l. | s. l. | 36.531.000 | 9.653.000 | s. l. |
| Transferências federais ^c | s. l. | s. l. | 399.039.000 | 192.496.000 | s. l. |
| Administração indireta ^d | s. l. | s. l. | s. l. | 3.542.000 | 5.733.000 |
| Total | s. l. | s. l. | 435.570.000 | 205.691.000 | 5.733.000 |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 106.513.839 | 65.964.208 | 16.069.087 | 97.562.393 | 69.212.903 |
| Transferências federais ^c | 43.505.653 | 98.096.542 | 146.935.710 | 135.279.984 | 65.546.854 |
| Administração indireta ^d | 25.438.741 | 32.214.736 | 43.953.588 | 44.264.591 | 27.698.079 |
| Total | 175.458.233 | 196.275.486 | 206.958.385 | 277.106.968 | 162.457.836 |
| CEARA | | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 73.652.270 | 41.494.071 | 69.126.556 | 69.064.772 | 71.815.992 |
| Transferências federais ^c | s. l. | s. l. | 54.048.432 | 124.711.826 | 76.015.658 |
| Administração indireta ^d | 286.152.160 | 27.267.205 | ... | ... | ... |
| Total | 359.804.430 | 68.761.276 | 123.174.988 | 193.776.598 | 147.831.650 |

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Nesse item, excluem-se as transferências federais e a receita própria da administração indireta. As transferências da administração direta para a indireta são contabilizadas como recursos do Tesouro do Estado.

(c) Receitas obtidas com base nas informações sobre receita dos balanços. Esse item inclui transferências de convênios (inclusive Projeto Nordeste), transferências às AIS, ao SUDS e ao SUS, receitas dos serviços prestados pela rede estadual e transferências à administração indireta.

(d) Nesse item, estão incluídas apenas receitas próprias de órgãos da administração indireta. Excluem-se transferências da administração direta para a indireta e transferências federais. Órgãos da administração indireta: SP – Fundação Oncocentro, Fundação Hemocentro, Superintendência de Controle de Endemias (Suce), Hospital das Clínicas (HC-SP), HC – Ribeirão Preto; PE – Lapepe, Hemope e Fusam; CE – Fusc.

continua

TABELA 1: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A SAÚDE, POR FONTE DE RECURSOS

| continuação | Em R\$ de dezembro de 1995 ^a | | | |
|--|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 88.660.600 | 95.086.928 | 78.487.535 | 78.843.225 |
| Transferências federais ^c | 25.877.201 | 23.041.575 | 22.770.780 | 23.572.350 |
| Fundo Estadual de Saúde | 578.801 | 157.755 | 102.930 | 104.182 |
| Total | 115.116.602 | 118.286.258 | 101.361.245 | 102.519.757 |
| PARANÁ | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 83.695.260 | 86.803.880 | 77.118.910 | 111.041.210 |
| Transferências federais ^c | 37.445.270 | 22.483.900 | 39.036.520 | 25.700.720 |
| Administração Indireta ^d | 12.517.860 | 11.039.850 | 9.895.070 | 12.260.410 |
| Total | 133.658.390 | 120.327.630 | 126.050.500 | 149.002.340 |
| SÃO PAULO | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 2.124.423.000 | 2.253.279.000 | 2.111.968.000 | 2.185.124.000 |
| Transferências federais ^c | 193.621.000 | 106.966.000 | 134.151.000 | 248.957.000 |
| Administração Indireta ^d | 183.516.000 | 144.646.000 | 283.564.000 | 291.013.000 |
| Total | 2.501.560.000 | 2.504.891.000 | 2.529.683.000 | 2.725.094.000 |
| BAHIA | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 5.884.000 | 38.901.000 | 25.819.000 | 17.117.000 |
| Transferências federais ^c | 152.790.000 | 116.560.000 | 119.010.000 | 112.316.000 |
| Administração Indireta ^d | 2.283.000 | 3.127.000 | 15.275.000 | 15.295.000 |
| Total | 160.957.000 | 158.588.000 | 160.104.000 | 144.728.000 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 59.445.249 | 104.123.099 | 73.620.011 | 92.183.221 |
| Transferências federais ^c | 107.041.564 | 138.499.663 | 146.637.164 | 156.266.393 |
| Administração Indireta ^d | 25.627.548 | 39.629.235 | 35.669.578 | 39.315.649 |
| Total | 192.114.361 | 282.251.997 | 255.926.753 | 287.765.263 |
| CEARÁ | | | | |
| Recursos do Tesouro do Estado ^b | 66.564.190 | 86.505.941 | 91.732.041 | 101.722.144 |
| Transferências federais ^c | 63.782.631 | 48.933.817 | 45.083.108 | 54.543.130 |
| Administração indireta ^d | ... | ... | 20.805 | 0 |
| Total | 130.346.821 | 135.439.758 | 136.835.954 | 156.265.274 |

FONTES: Balanços Gerais do Estado do Rio Grande do Sul e Relatórios do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul; Balanços Gerais do Estado da Bahia; Balanços Gerais do Estado do Paraná; Balanços Gerais do Estado de São Paulo e Fluxo de Caixa das Empresas do Estado de São Paulo; Balanços Gerais da Administração Direta do Estado de Pernambuco, Balanços do Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco S. A. (Lafape), do Hemope e da Fundação de Saúde Amaury de Medeiros (Fusam); Balanços Gerais do Estado do Ceará e da Fundação de Saúde do Estado do Ceará (Fusec).

- NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DVFGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).
 (b) Nesse item, excluem-se as transferências federais e a receita própria da administração indireta. As transferências da administração direta para a indireta são contabilizadas como recursos do Tesouro do Estado.
 (c) Receitas obtidas com base nas informações sobre receita dos balanços. Esse item inclui transferências de convênios (inclusive Projeto Nordeste), transferências às AIS, ao SUDS e ao SUS, receitas dos serviços prestados pela rede estadual e transferências à administração indireta.
 (d) Nesse item, estão incluídas apenas receitas próprias de órgãos da administração indireta. Excluem-se transferências da administração direta para a indireta e transferências federais. Órgãos da administração indireta: SP – Fundação Oncocentro, Fundação Hemocentro, Superintendência de Controle de Endemias (Sucec), Hospital das Clínicas (HC-SP), HC - Ribelirão Preto; PE – Lafape, Hemope e Fusam; CE – Fusec.

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO TOTAL COM A SAÚDE, EM PROPORÇÃO DO PIB E PER CAPITA

| | Em R\$ mil | | | | |
|----------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Gasto com a saúde | 135.850,81 | 103.151,14 | 277.153,02 | 146.842,24 | 132.390,78 |
| PIB ^a | s. i. | 38.991.432,00 | 38.741.049,00 | 40.407.233,00 | 39.132.557,00 |
| % sobre o PIB | s. i. | 0,26 | 0,72 | 0,36 | 0,34 |
| População (em milhares) | 8.509 | 8.639 | 8.767 | 8.892 | 9.017 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 15,97 | 11,94 | 31,61 | 16,51 | 14,68 |
| PARANÁ | | | | | |
| Gasto com a saúde | s. i. | 92.872,69 | 170.865,75 | 373.346,81 | 355.945,08 |
| PIB ^a | s. i. | 27.385.727,00 | 27.501.793,00 | 28.224.034,00 | 27.865.350,00 |
| % sobre o PIB | s. i. | 0,34 | 0,62 | 1,32 | 1,28 |
| População (em milhares) | s. i. | 8.000 | 8.096 | 8.202 | 8.320 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | s. i. | 11,61 | 21,10 | 45,52 | 42,78 |
| SÃO PAULO | | | | | |
| Gasto com a saúde | 1.615.906,00 | 2.074.931,00 | 2.986.089,00 | 3.747.328,00 | 3.590.513,00 |
| PIB ^a | s. i. | 193.130.865,00 | 188.385.988,00 | 196.803.289,00 | 187.480.229,00 |
| % sobre o PIB | s. i. | 1,07 | 1,59 | 1,90 | 1,92 |
| População (em milhares) | s. i. | 28.903 | 29.517 | 30.144 | 30.783 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | s. i. | 71,79 | 101,17 | 124,31 | 116,64 |
| BAHIA | | | | | |
| Gasto com a saúde | s. i. | | 435.570,00 | 205.691,00 | s. i. |
| PIB ^a | s. i. | 35.438.449,00 | 33.092.790,00 | 33.941.380,00 | 31.511.937,00 |
| % sobre o PIB | s. i. | s. i. | 1,32 | 0,61 | s. i. |
| População (em milhares) | s. i. | 10.918 | 11.145 | 11.377 | 11.613 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | s. i. | s. i. | 39,08 | 18,08 | s. i. |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| Gasto com a saúde | 175.458,23 | 196.275,49 | 206.958,00 | 277.106,99 | 162.457,84 |
| PIB ^a | s. i. | 14.513.500,00 | 15.035.921,00 | 15.754.250,00 | 16.048.111,00 |
| % sobre o PIB | s. i. | 1,35 | 1,38 | 1,76 | 1,01 |
| População (em milhares) | s. i. | 6.753 | 6.845 | 6.938 | 7.032 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | s. i. | 29,06 | 30,23 | 39,94 | 23,10 |
| CEARÁ | | | | | |
| Gasto com a saúde | s. i. | 68.761,27 | 123.174,00 | 193.776,00 | 147.831,65 |
| PIB ^a | s. i. | 9.072.319,00 | 9.680.165,00 | 10.415.857,00 | 10.436.689,00 |
| % sobre o PIB | s. i. | 0,76 | 1,27 | 1,86 | 1,42 |
| População (em milhares) | s. i. | s. i. | 5.999 | 6.119 | 6.241 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | s. i. | s. i. | 20,53 | 31,67 | 23,69 |

NOTA: (a) O PIB encontra-se a custo de fatores.

OBS.: Para o gasto com a saúde por setor, os valores são da Tabela 1 deste Anexo.

continua

TABELA 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO TOTAL COM A SAÚDE, EM PROPORÇÃO DO PIB E PER CAPITA

| continuação | Em R\$ mil | | | |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| Gasto com a saúde | 115.116,60 | 118.286,25 | 101.361,24 | 102.519,75 |
| PIB ^a | 37.844.224,00 | 41.094.648,00 | 44.518.064,00 | 45.810.950,00 |
| % sobre o PIB | 0,30 | 0,29 | 0,23 | 0,22 |
| População (em milhares) | 9.138 | 9.262 | 9.384 | 9.502 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 12,60 | 12,77 | 10,80 | 10,79 |
| PARANÁ | | | | |
| Gasto com a saúde | 133.658,39 | 120.327,63 | 126.050,48 | 149.002,34 |
| PIB ^a | 26.846.592,00 | 27.225.661,00 | 30.072.714,00 | 31.706.050,00 |
| % sobre o PIB | 0,50 | 0,44 | 0,42 | 0,47 |
| População (em milhares) | 8.449 | 8.538 | 8.639 | 8.740 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 15,82 | 14,09 | 14,59 | 17,05 |
| SÃO PAULO | | | | |
| Gasto com a saúde | 2.501.560,00 | 2.504.891,00 | 2.529.683,00 | 2.725.094,00 |
| PIB ^a | 184.797.006,00 | 181.895.032,00 | 190.056.915,00 | 199.973.300,00 |
| % sobre o PIB | 1,35 | 1,38 | 1,33 | 1,36 |
| População (em milhares) | 31.436 | 32.103 | 32.669 | 33.162 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 79,58 | 78,03 | 77,43 | 82,18 |
| BAHIA | | | | |
| Gasto com a saúde | 160.957,00 | 158.588,00 | 160.104,00 | 144.728,00 |
| PIB ^a | 29.351.195,00 | 30.238.194,00 | 31.380.809,00 | 31.763.502,00 |
| % sobre o PIB | 0,55 | 0,52 | 0,51 | 0,46 |
| População (em milhares) | 11.855 | 12.101 | 12.535 | 12.610 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 13,58 | 13,11 | 12,77 | 11,48 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| Gasto com a saúde | 192.114,37 | 282.251,99 | 255.926,75 | 287.765,26 |
| PIB ^a | 15.509.364,00 | 15.309.108,00 | 15.166.526,00 | 16.325.647,00 |
| % sobre o PIB | 1,24 | 1,84 | 1,69 | 1,76 |
| População (em milhares) | 7.128 | 7.214 | 7.301 | 7.389 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 26,95 | 39,13 | 35,05 | 38,95 |
| CEARÁ | | | | |
| Gasto com a saúde | 130.346,83 | 135.439,76 | 136.835,95 | 156.265,27 |
| PIB ^a | 10.749.790,00 | 10.882.012,00 | 11.402.172,00 | 12.119.369,00 |
| % sobre o PIB | 1,21 | 1,24 | 1,20 | 1,29 |
| População (em milhares) | 6.366 | 6.493 | 6.223 | 6.756 |
| Gasto <i>per capita</i> (em R\$) | 20,48 | 20,86 | 21,99 | 23,13 |

FONTES: Balanços Gerais do Estado do Rio Grande do Sul e Relatórios do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul; Balanços Gerais do Estado da Bahia; Balanços Gerais do Estado do Paraná; Balanços Gerais do Estado de São Paulo e Fluxo de Caixa das Empresas do Estado de São Paulo; Balanços Gerais da Administração Direta do Estado de Pernambuco, Balanços do Lafepe, do Hemope e da Fusar; Balanços Gerais do Estado do Ceará e da Fusec. Os dados sobre população e PIB foram obtidos em séries históricas elaboradas pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), do Rio Grande do Sul, pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Iparde), pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), do Estado de São Paulo, pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), de Pernambuco, e pelo Instituto de Planejamento do Ceará (Iplanece).

NOTA: (a) O PIB encontra-se a custo de fatores.

OBS.: Para o gasto com a saúde por setor, os valores são da Tabela 1 deste Anexo.

TABELA 3: RS, PE, CE – COMPOSIÇÃO DO GASTO TOTAL COM A SAÚDE, POR CATEGORIA ECONÔMICA

| Em RS de dezembro de 1995 ^a | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Despesas correntes | 131.163.037 | 92.798.808 | 73.577.236 | 66.808.227 | 89.629.902 |
| Despesas de capital | 243.419 | 238.646 | 1.770.521 | 20.238.797 | 16.743.258 |
| Total ^b | 131.406.456 | 93.037.454 | 75.347.757 | 87.047.024 | 106.373.160 |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| Despesas correntes | 155.932.438 | 105.038.493 | 147.108.163 | 209.133.887 | 113.620.409 |
| Despesas de capital | 19.525.795 | 91.236.994 | 59.850.223 | 67.973.081 | 48.837.427 |
| Total | 175.458.233 | 196.275.487 | 206.958.386 | 277.106.968 | 162.457.836 |
| CEARÁ | | | | | |
| Despesas correntes | s. i. | 68.761.277 | 122.192.946 | 178.135.749 | 143.382.161 |
| Despesas de capital | s. i. | ... | 982.042 | 15.640.849 | 4.449.488 |
| Total | s. i. | 68.761.277 | 123.174.988 | 193.776.598 | 147.831.649 |
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Despesas correntes | 102.790.578 | 110.882.025 | 91.526.033 | 97.352.920 | |
| Despesas de capital | 9.115.156 | 7.404.233 | 9.835.213 | 5.166.835 | |
| Total ^b | 111.905.734 | 118.286.258 | 101.361.246 | 102.519.755 | |
| PERNAMBUCO | | | | | |
| Despesas correntes | 88.936.491 | 258.209.038 | 240.998.194 | 254.125.897 | |
| Despesas de capital | 103.177.839 | 24.042.959 | 14.928.559 | 33.639.366 | |
| Total | 192.114.330 | 282.251.997 | 255.926.753 | 287.765.263 | |
| CEARÁ | | | | | |
| Despesas correntes | 119.596.163 | 127.395.977 | 129.159.607 | 99.826.661 | |
| Despesas de capital | 10.750.658 | 8.043.781 | 7.676.347 | 56.438.614 | |
| Total | 130.346.821 | 135.439.758 | 136.835.954 | 156.265.275 | |

FONTES: RS, Balanços Gerais do Estado e Relatório do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul; PE, Balanços Gerais da Administração Direta, Balanços do Lapepe, do Hemope e da Fusam; CE, Balanços Gerais do Estado e da Fusec.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DVFGV (cl. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Para o período 1986-91, não estão incluídas as transferências federais.

TABELA 4: RS, PR, PE – COMPOSIÇÃO DO GASTO COM A SAÚDE FEITO PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, POR CATEGORIA ECONÔMICA

| | Em R\$ de dezembro de 1995 ^a | | | | |
|--|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| RIO GRANDE DO SUL^{b,c} | | | | | |
| Despesas correntes | 131.156.784 | 92.795.558 | 73.577.085 | 65.187.336 | 89.305.301 |
| Despesas de capital | 249.672 | 241.897 | 1.770.672 | 18.396.888 | 16.581.942 |
| Total | 131.406.456 | 93.037.455 | 75.347.757 | 83.584.224 | 105.887.243 |
| PARANÁ^{b,d} | | | | | |
| Despesas correntes | s. i. | 65.957.250 | 63.784.070 | 100.869.150 | 86.575.910 |
| Despesas de capital | s. i. | 4.208.050 | 2.375.250 | 1.552.150 | 1.629.400 |
| Total | s. i. | 70.165.300 | 66.159.320 | 102.421.300 | 88.205.310 |
| PERNAMBUCO^e | | | | | |
| Despesas correntes | 142.525.345 | 128.434.603 | 129.625.748 | 114.235.460 | 87.557.388 |
| Despesas de capital | 7.494.147 | 24.957.642 | 32.723.375 | 14.136.110 | 14.226.293 |
| Total | 150.019.492 | 153.392.245 | 162.349.123 | 128.371.570 | 101.783.681 |
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | |
| RIO GRANDE DO SUL^{b,c} | | | | | |
| Despesas correntes | 87.933.583 | 92.338.916 | 77.945.971 | 77.116.558 | |
| Despesas de capital | 727.017 | 2.748.012 | 541.564 | 1.726.667 | |
| Total | 88.660.600 | 95.086.928 | 78.487.535 | 78.843.225 | |
| PARANÁ^{b,d} | | | | | |
| Despesas correntes | 81.250.750 | 83.536.450 | 76.886.220 | 93.311.370 | |
| Despesas de capital | 2.444.510 | 3.620.050 | 4.629.770 | 17.729.830 | |
| Total | 83.695.260 | 87.156.500 | 81.515.990 | 111.041.200 | |
| PERNAMBUCO^e | | | | | |
| Despesas correntes | 11.549.442 | 148.685.832 | 119.559.977 | 125.269.335 | |
| Despesas de capital | 74.603.092 | 61.453 | 1.128.566 | 4.566.188 | |
| Total | 86.152.534 | 148.747.285 | 120.688.543 | 129.835.523 | |

FONTES: RS, PR, PE – Balanços Gerais do Estado.

NOTAS: (a) Valores deflacionados pelo IGP-DVFGV (cf. metodologia *Indicadores IESP*, n. 51, maio de 1996, p. 38).

(b) Não estão incluídas as transferências federais.

(c) Gastos com o 'Programa Saúde' em todos os órgãos da administração direta.

(d) Gastos da Secretaria da Saúde.

(e) Inclui valores do SUS em 1987 (R\$ 46.988.361,00) e 1988 (R\$ 134.643.799).

TABELA 5: RS, PR, CE – INDICADORES DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BÁSICOS DE SAÚDE E SERVIÇOS AMBULATORIAIS

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Unidades sanitárias | 836 | 887 | 920 | 964 | 961 |
| Consultas médicas | 3.096.258 | 2.704.933 | 3.278.536 | 2.295.084 | 2.347.570 |
| Consultas odontológicas | 649.289 | 637.544 | 671.759 | 658.738 | 544.762 |
| Encaminhamento ao laboratório | 65.201 | 62.211 | 89.672 | 99.869 | 83.643 |
| PARANÁ | | | | | |
| Consultas médicas | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Exames radiológicos | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Atendimentos odontológicos | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Exames de laboratório | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| CEARÁ | | | | | |
| Consultas médicas | s. i. | 6.714.640 | s. i. | s. i. | s. i. |
| Atendimentos odontológicos | s. i. | 4.896.720 | s. i. | s. i. | s. i. |
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | |
| Unidades sanitárias | 944 | 908 | 912 | 925 | 468 |
| Consultas médicas | 2.436.978 | 2.004.922 | 2.130.811 | 19.158.055 | 18.448.351 |
| Consultas odontológicas | 564.713 | 463.680 | 487.654 | 4.219.556 | 4.280.475 |
| Encaminhamento ao laboratório | 90.202 | 87.255 | 96.431 | 9.143.960 | 9.724.917 |
| PARANÁ | | | | | |
| Consultas médicas | 13.400.000 | 16.046.994 | 14.002.206 | 19.747.169 | s. i. |
| Exames radiológicos | 436.000 | 431.352 | 561.835 | s. i. | s. i. |
| Atendimentos odontológicos | 4.800.000 | 7.206.936 | 10.039.196 | s. i. | s. i. |
| Exames de laboratório | s. i. | 75.504 | 92.478 | s. i. | s. i. |
| CEARÁ | | | | | |
| Consultas médicas | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 16.384.188 |
| Atendimentos odontológicos | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 6.434.388 |

FONTES: RS, Secretaria da Saúde e Meio Ambiente; PR, Secretaria da Saúde; CE, Secretaria da Saúde.

TABELA 6: RS, PR, BA, PE, CE - NÚMERO DE CONSULTAS MÉDICAS, POR TIPO DE PRESTADOR

| | Nº | % | Nº | % |
|----------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| RIO GRANDE DO SUL | | | 1995 | |
| Municipal | s. i. | s. i. | 6.571.287 | 38,78 |
| Estadual | s. i. | s. i. | 2.515.005 | 14,84 |
| Federal ^a | s. i. | s. i. | 3.905.147 | 23,05 |
| Setor público | s. i. | s. i. | 12.991.439 | 76,67 |
| Setor privado ^b | s. i. | s. i. | 3.954.224 | 23,33 |
| Total | s. i. | s. i. | 16.945.663 | 100,00 |
| PARANÁ | | | 1992 | |
| Municipal | 10.365.002 | 64,59 | 13.550.778 | 66,62 |
| Estadual | 1.078.131 | 6,72 | 908.652 | 4,60 |
| Federal ^a | 432.735 | 2,70 | 1.089.958 | 5,52 |
| Setor público | 11.875.868 | 74,01 | 15.549.388 | 78,74 |
| Setor privado ^b | 4.171.126 | 25,99 | 4.197.781 | 21,26 |
| Total | 16.046.994 | 100,00 | 19.747.169 | 100,00 |
| BAHIA | | | 1995 | |
| Municipal | s. i. | s. i. | 3.503.825 | 22,50 |
| Estadual | s. i. | s. i. | 3.172.772 | 20,37 |
| Federal ^a | s. i. | s. i. | 450.479 | 2,89 |
| Setor público | s. i. | s. i. | 7.127.076 | 45,77 |
| Setor privado ^b | s. i. | s. i. | 8.445.997 | 54,23 |
| Total | s. i. | s. i. | 15.573.073 | 100,00 |
| PERNAMBUCO | | | 1994 | |
| Municipal | 5.216.506 | 38,16 | 6.273.123 | 40,76 |
| Estadual | 4.157.178 | 30,41 | 4.729.319 | 30,73 |
| Federal ^a | 1.998.614 | 14,62 | 168.417 | 1,09 |
| Setor público | 11.372.298 | 83,19 | 11.170.859 | 72,58 |
| Setor privado ^b | 2.297.828 | 16,81 | 4.221.269 | 27,42 |
| Total | 13.670.126 | 100,00 | 15.392.128 | 100,00 |
| CEARÁ | | | 1986 | |
| Municipal | 771.500 | 11,49 | 9.068.532 | 55,35 |
| Estadual | 1.462.615 | 21,78 | 2.419.644 | 14,77 |
| Federal ^a | 866.179 | 12,90 | 528.420 | 3,23 |
| Setor público | 3.100.344 | 46,17 | 12.016.596 | 73,34 |
| Setor privado ^b | 3.614.296 | 53,83 | 4.367.592 | 26,66 |
| Total | 6.714.640 | 100,00 | 16.384.188 | 100,00 |

FONTES: RS, Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde/SiMS/SUS; PR, Secretaria da Saúde; BA, Secretaria da Saúde/Assessoria de Planejamento (Asplan); PE, Secretaria da Saúde; CE, Secretaria da Saúde.

NOTAS: (a) Compreende: Ministério da Saúde, organismos federais e universidades.

(b) Compreende: prestadores privados contratados, filantrópicos, sindicais e outras organizações.

TABELA 7: RS, PR, BA, PE, CE – NÚMERO DE ATENDIMENTOS ODONTOLÓGICOS, POR TIPO DE PRESTADOR

| | Nº | % | Nº | % |
|----------------------------|-----------|--------|-----------|--------|
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| | | | 1995 | |
| Municipal | | | 2.296.725 | 58,18 |
| Estadual | | | 300.544 | 7,61 |
| Federal ^a | | | 406.824 | 10,31 |
| Setor público | | | 3.004.093 | 76,10 |
| Setor privado ^b | | | 943.407 | 23,90 |
| Total | | | 3.947.500 | 100,00 |
| PARANÁ | | | | |
| | 1992 | | | |
| Municipal | 6.225.160 | 86,38 | | |
| Estadual | 48.749 | 0,68 | | |
| Federal ^a | 166.759 | 2,31 | | |
| Setor público | 6.440.668 | 89,37 | | |
| Setor privado ^b | 766.268 | 10,63 | | |
| Total | 7.206.936 | 100,00 | | |
| BAHIA | | | | |
| | | | 1995 | |
| Municipal | | | 954.864 | 35,97 |
| Estadual | | | 628.530 | 23,68 |
| Federal ^a | | | 76.260 | 2,87 |
| Setor público | | | 1.659.654 | 62,52 |
| Setor privado ^b | | | 994.847 | 37,48 |
| Total | | | 2.654.501 | 100,00 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| | 1994 | | 1995 | |
| Municipal | 2.390.272 | 55,13 | 2.926.585 | 60,03 |
| Estadual | 1.000.420 | 23,07 | 896.589 | 18,39 |
| Federal ^a | 181.802 | 4,19 | 23.457 | 0,48 |
| Setor público | 3.572.494 | 82,39 | 3.846.631 | 78,90 |
| Setor privado ^b | 763.568 | 17,61 | 1.028.642 | 21,10 |
| Total | 4.336.062 | 100,00 | 4.875.273 | 100,00 |
| CEARÁ | | | | |
| | 1986 | | 1995 | |
| Municipal | 120.338 | 2,47 | 3.609.444 | 56,10 |
| Estadual | 1.131.623 | 23,24 | 1.477.320 | 22,96 |
| Federal ^a | 1.223.766 | 25,13 | 206.016 | 3,20 |
| Setor público | 2.475.727 | 50,84 | 5.292.780 | 82,26 |
| Setor privado ^b | 2.393.993 | 49,16 | 1.141.608 | 17,74 |
| Total | 4.869.720 | 100,00 | 6.434.388 | 100,00 |

FONTES: RS, Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde/SIA/SUS; PR, Secretaria da Saúde; BA, Secretaria da Saúde/Asplan; PE, Secretaria da Saúde; CE, Secretaria da Saúde.

NOTAS: (a) Compreende: Ministério da Saúde, organismos federais e universidades.

(b) Compreende: prestadores privados contratados, filantrópicos, sindicais e outras organizações.

TABELA 8: RS, PR, SP, BA, CE – DISTRIBUIÇÃO DE AIIH

| | 1986 | | 1987 | | 1988 | | 1989 | | 1990 | |
|--------------------------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|
| | N ^o | % | N ^o | % | N ^o | % | N ^o | % | N ^o | % |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | | | | | | |
| Próprio | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Contratado | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Federal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Estadual | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Municipal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Filantrópico | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Universitário | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Total | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| PARANÁ | | | | | | | | | | |
| Contratado | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Estadual | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Municipal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Filantrópico | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Universitário | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Total | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| SÃO PAULO | | | | | | | | | | |
| Próprio | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 0 | 0,00 | 884 | 0,03 |
| Contratado | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 1.390.747 | 50,26 | 783.309 | 30,62 |
| Estadual | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 0 | 0,00 | 10.945 | 0,43 |
| Municipal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 0 | 0,00 | 11.578 | 0,45 |
| Filantrópico | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 1.139.612 | 41,18 | 1.495.127 | 58,44 |
| Univ. Ensino | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 236.934 | 8,56 | 256.693 | 10,03 |
| Univ. Pesquisa | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 2.767.293 | 100,00 | 2.558.536 | 100,00 |
| BAHIA | | | | | | | | | | |
| Próprio | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 604 | 0,12 |
| Contratado | 328.762 | 100,00 | 397.877 | 99,19 | 452.639 | 98,05 | 293.397 | 62,97 | 261.207 | 50,57 |
| Federal | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Estadual | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Municipal | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Filantrópico | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 172.519 | 37,03 | 248.536 | 48,12 |
| Univ. Ensino | 0 | 0,00 | 3.239 | 0,81 | 9.025 | 1,95 | 0 | 0,00 | 6.147 | 1,19 |
| Sindicatos | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Univ. Pesquisa | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 328.762 | 100,00 | 401.116 | 100,00 | 461.664 | 100,00 | 465.916 | 100,00 | 516.494 | 100,00 |
| CEARÁ | | | | | | | | | | |
| Municipal | s. l. | s. l. | 20.546 | 4,35 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Estadual | s. l. | s. l. | 53.912 | 11,41 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Federal | s. l. | s. l. | 30.612 | 6,48 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Setor Público | s. l. | s. l. | 105.070 | 22,23 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Setor Privado | s. l. | s. l. | 367.571 | 77,77 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Total | s. l. | s. l. | 472.641 | 100,00 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |

continua

TABELA 8: RS, PR, SP, BA, CE – DISTRIBUIÇÃO DE AIH

continuação

| | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|--------------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | | | | | | |
| Próprio | s. l. | s. l. | 7.522 | 0,74 | 5.585 | 0,55 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Contratado | s. l. | s. l. | 237.137 | 23,21 | 230.938 | 22,80 | 210.260 | 21,79 | 177.966 | 21,06 |
| Federal | s. l. | s. l. | 68.357 | 6,69 | 16.550 | 1,83 | 33 | 0,00 | 22 | 0,00 |
| Estadual | s. l. | s. l. | 5.915 | 0,58 | 7.315 | 0,72 | 6.696 | 0,69 | 6.715 | 0,79 |
| Municipal | s. l. | s. l. | 20.272 | 1,98 | 18.779 | 1,85 | 7.700 | 0,80 | 6.820 | 0,81 |
| Filantropico | s. l. | s. l. | 566.377 | 55,44 | 551.033 | 54,40 | 499.823 | 51,80 | 434.143 | 51,37 |
| Universitário | s. l. | s. l. | 115.982 | 11,35 | 182.689 | 18,04 | 240.459 | 24,92 | 219.390 | 25,96 |
| Total | s. l. | s. l. | 1.021.562 | 100,00 | 1.012.889 | 100,00 | 964.971 | 100,00 | 845.056 | 100,00 |
| PARANÁ | | | | | | | | | | |
| Contratado | s. l. | s. l. | 610.361 | 64,40 | 616.108 | 64,01 | 582.713 | 63,24 | 509.466 | 62,16 |
| Estadual | s. l. | s. l. | 20.056 | 2,12 | 17.580 | 1,83 | 15.331 | 1,66 | 17.169 | 2,09 |
| Municipal | s. l. | s. l. | 51.719 | 5,46 | 56.272 | 5,85 | 61.413 | 6,66 | 56.664 | 6,91 |
| Filantropico | s. l. | s. l. | 232.057 | 24,49 | 210.884 | 21,91 | 182.872 | 19,85 | 162.391 | 19,81 |
| Universitário | s. l. | s. l. | 33.516 | 3,54 | 61.706 | 6,41 | 79.148 | 8,59 | 73.956 | 9,02 |
| Total | s. l. | s. l. | 947.709 | 100,00 | 962.550 | 100,00 | 921.477 | 100,00 | 819.646 | 100,00 |
| SÃO PAULO | | | | | | | | | | |
| Próprio | 239 | 0,01 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Contratado | 761.897 | 26,61 | 728.251 | 23,99 | 678.838 | 22,04 | 640.512 | 20,52 | 479.416 | 19,18 |
| Estadual | 118.421 | 4,14 | 152.417 | 5,02 | 140.882 | 4,57 | 180.101 | 5,77 | 185.445 | 7,42 |
| Municipal | 114.993 | 4,02 | 166.251 | 5,48 | 193.643 | 6,29 | 220.489 | 7,06 | 206.491 | 8,26 |
| Filantropico | 1.559.708 | 54,48 | 1.669.459 | 55,00 | 1.723.864 | 55,96 | 1.656.716 | 53,06 | 1.201.757 | 48,08 |
| Univ. Ensino | 113.970 | 3,98 | 9.196 | 0,30 | 1.039 | 0,03 | 114 | 0,00 | 173 | 0,01 |
| Univ. Pesquisa | 193.451 | 6,76 | 309.581 | 10,20 | 342.110 | 11,11 | 424.170 | 13,59 | 425.981 | 17,04 |
| Total | 2.862.679 | 100,00 | 3.035.155 | 100,00 | 3.080.376 | 100,00 | 3.122.102 | 100,00 | 2.499.263 | 100,00 |
| BAHIA | | | | | | | | | | |
| Próprio | 14.381 | 2,15 | 6.828 | 0,71 | 4.085 | 0,36 | 3.389 | 0,28 | 1.571 | 0,15 |
| Contratado | 280.650 | 41,97 | 372.322 | 38,91 | 435.137 | 38,73 | 450.919 | 37,01 | 372.516 | 35,45 |
| Federal | 0 | 0,00 | 10.015 | 1,05 | 11.562 | 1,03 | 12.237 | 1,00 | 8.263 | 0,79 |
| Estadual | 84.942 | 12,70 | 165.403 | 17,29 | 190.674 | 16,97 | 154.402 | 12,67 | 119.656 | 11,39 |
| Municipal | 4.719 | 0,71 | 56.135 | 5,87 | 91.312 | 8,13 | 147.068 | 12,07 | 146.647 | 13,96 |
| Filantropico | 274.392 | 41,03 | 348.201 | 36,18 | 371.887 | 33,10 | 371.979 | 30,53 | 300.514 | 28,60 |
| Univ. Ensino | 5.872 | 0,88 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Sindicatos | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 2.573 | 0,21 | 3.716 | 0,35 |
| Univ. Pesquisa | 3.764 | 0,56 | 10 | 0,00 | 18.715 | 1,67 | 75.747 | 6,22 | 97.794 | 9,31 |
| Total | 668.720 | 100,00 | 956.914 | 100,00 | 1.123.372 | 100,00 | 1.218.314 | 100,00 | 1.050.677 | 100,00 |
| CEARA | | | | | | | | | | |
| Municipal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 86.932 | 14,38 |
| Estadual | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 62.266 | 10,30 |
| Federal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 75.566 | 12,50 |
| Setor Público | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 224.764 | 37,18 |
| Setor Privado | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 379.765 | 62,82 |
| Total | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 604.529 | 100,00 |

FONTES: RS, Datasus; PR, Instituto de Seguros e Pensões (ISEP)/Secretaria da Saúde; SP, SIM/SUS; BA, Ministério de Previdência e Assistência Social/Serviço de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social (Dataprev), Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde/Dataprev (1996); CE, Assessoria de Planejamento e Coordenação/Secretaria da Saúde.

TABELA 9: RS, PR, BA, PE - DISTRIBUIÇÃO DE LETOS HOSPITALARES CADASTRADOS NO SUS, POR TIPO DE PRESTADOR

| | 1986 | | 1987 | | 1988 | | 1989 | | 1990 | | 1991 | |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|--------|------------------|--------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | | | | | | | | |
| Público | 4.588 | 12,72 | 4.291 | 11,99 | 4.476 | 12,33 | 5.913 | 16,72 | 6.428 | 18,12 | 6.696 | 19,04 |
| Municipal | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Estadual | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Federal ^a | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Privado | 31.493 | 87,28 | 31.509 | 88,01 | 31.834 | 87,67 | 29.456 | 83,28 | 29.037 | 81,88 | 28.478 | 80,96 |
| Universitário | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Total | 36.081 | 100,00 | 35.800 | 100,00 | 36.310 | 100,00 | 35.369 | 100,00 | 35.465 | 100,00 | 35.174 | 100,00 |
| PARANÁ | | | | | | | | | | | | |
| Público | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Municipal | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Estadual | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Privado | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Universitário | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| Total | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. |
| BAHIA | | | | | | | | | | | | |
| Próprio/MS | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 352 | 2,21 | s. i. | s. i. |
| Federal | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | - | 0,00 | s. i. | s. i. |
| Estadual | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 2.129 | 13,34 | s. i. | s. i. |
| Municipal | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 39 ^b | - | 890 ^b | s. i. |
| Universitário | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 454 | 2,84 | s. i. | s. i. |
| Sindical | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | - | 0,00 | s. i. | s. i. |
| Filantrópico | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 5.751 | 36,03 | s. i. | s. i. |
| Contratado | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 7.276 | 45,58 | s. i. | s. i. |
| Total | 20.490 | 100,00 | 20.745 | 100,00 | 20.655 | 100,00 | s. i. | s. i. | 15.962 | 100,00 | s. i. | s. i. |
| PERNAMBUCO | | | | | | | | | | | | |
| Municipal | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 1.680 | 7,37 | s. i. | s. i. | 1.850 | 7,74 | s. i. | s. i. |
| Estadual | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 5.664 | 24,84 | s. i. | s. i. | 5.614 | 23,50 | s. i. | s. i. |
| Federal | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 1.688 | 7,40 | s. i. | s. i. | 1.763 | 7,38 | s. i. | s. i. |
| Privado | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 13.767 | 60,38 | s. i. | s. i. | 14.662 | 61,38 | s. i. | s. i. |
| Total | s. i. | s. i. | s. i. | s. i. | 22.799 | 100,00 | s. i. | s. i. | 23.889 | 100,00 | s. i. | s. i. |

NOTAS: (a) Inclui leitos próprios do Ministério da Saúde e hospitais federais.

(b) Dados da Secretaria de Estado da Saúde da Bahia, que não estão inclusos no total.

continua

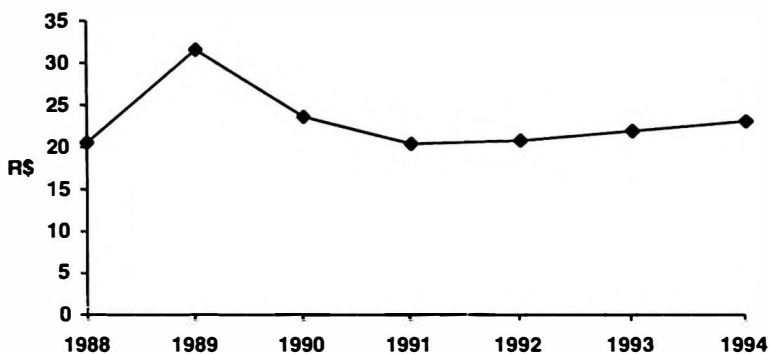
TABELA 9: RS, PR, BA, PE – DISTRIBUIÇÃO DE LEITOS HOSPITALARES CADASTRADOS NO SUS, POR TIPO DE PRESTADOR

| continuação | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-------|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | |
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | | | | | | | |
| Público | s. l. | s. l. | 2.493 | 7,33 | 2.210 | 6,38 | 2.210 | 6,50 | s. l. | s. l. |
| Municipal | s. l. | s. l. | 457 | 1,34 | 353 | 1,02 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Estadual | s. l. | s. l. | 1.594 | 7,33 | 1.594 | 4,60 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Federal ^a | s. l. | s. l. | 442 | 1,30 | 263 | 0,76 | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. |
| Privado | s. l. | s. l. | 25.516 | 75,04 | 25.787 | 74, | 25, | 75,45 | s. l. | s. l. |
| Universitário | s. l. | s. l. | 5.993 | 17,63 | 6.660 | 19,22 | 6.138 | 18,05 | s. l. | s. l. |
| Total | s. l. | s. l. | 34.002 | 100,00 | 34.657 | 100 | 34, | 100 | s. l. | s. l. |
| PARANÁ | | | | | | | | | | |
| Público | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 3.285 | 12,83 | 3,2 | 12, |
| Municipal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 2.071 | 8,09 | 2.287 | 8,71 |
| Estadual | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 1.214 | 4,74 | 975 | 3,71 |
| Privado | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 20.791 | 81, | 21, | 80,47 |
| Universitário | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 1.532 | 5,98 | 1.867 | 7,11 |
| Total | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 25.608 | 100,00 | 26.261 | 100,00 |
| BAHIA | | | | | | | | | | |
| Próprio/MS | s. l. | s. l. | 161 | 0,73 | 161 | 0,61 | 161 | 0,59 | s. l. | s. l. |
| Federal | s. l. | s. l. | 238 | 1,08 | 248 | 0,95 | 248 | 0,91 | s. l. | s. l. |
| Estadual | s. l. | s. l. | 4.656 | 21,07 | 3.372 | 12,86 | 3.322 | 12,16 | s. l. | s. l. |
| Municipal | 890 | s. l. | 1.320 | 5,97 | 2.417 | 9,22 | 3.487 | 12,76 | s. l. | s. l. |
| Universitário | s. l. | s. l. | 1.782 | 8,06 | 3.117 | 11,89 | 3.117 | 11,41 | s. l. | s. l. |
| Sindical | s. l. | s. l. | 18 | 0,08 | 78 | 0,30 | 78 | 0,29 | s. l. | s. l. |
| Filantropico | s. l. | s. l. | 6.847 | 30,99 | 7.137 | 27,22 | 7.1 | 26, | s. l. | s. l. |
| Contratado | s. l. | s. l. | 7.074 | 32,01 | 9.688 | 36,95 | 9.773 | 35,77 | s. l. | s. l. |
| Total | s. l. | s. l. | 22.096 | 100,00 | 26, | 100 | 27, | 100, | s. l. | s. l. |
| PERNAMBUCO | | | | | | | | | | |
| Municipal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 3.155 | 15,26 | 5.454 | 23,38 | 3.276 | 16,30 |
| Estadual | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 4.048 | 19,58 | 3.677 | 15,76 | 3,9 | 19, |
| Federal | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 2.191 | 10,60 | 2.191 | 9,39 | 2.191 | 10,90 |
| Privado | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 11.276 | 54,55 | 12.008 | 51, | 10, | 53, |
| Total | s. l. | s. l. | s. l. | s. l. | 20.670 | 100,00 | 23.330 | 100,00 | 20.095 | 100,00 |

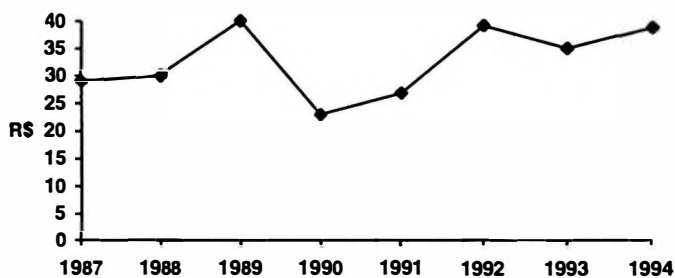
FONTES: RS, Ministério de Previdência e Assistência Social/Dataprev, Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde/Datasus; PR, ISEP/Secretaria da Saúde; BA, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1986-87), Ministério da Saúde (1988), Fundação Nacional de Saúde/Datasus e SIW/SUS (1990-95); PE, Secretaria da Saúde.

NOTAS: (a) Inclui leitos próprios do Ministério da Saúde e hospitais federais.

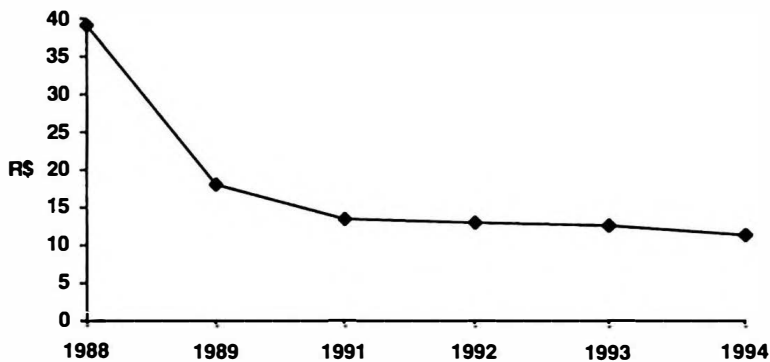
(b) Dados da Secretaria de Estado da Saúde da Bahia, que não estão inclusos no total.

FIGURA 1: CE – GASTO PER CAPITA COM A SAÚDE

FORTE: Tabela 2 deste Anexo.

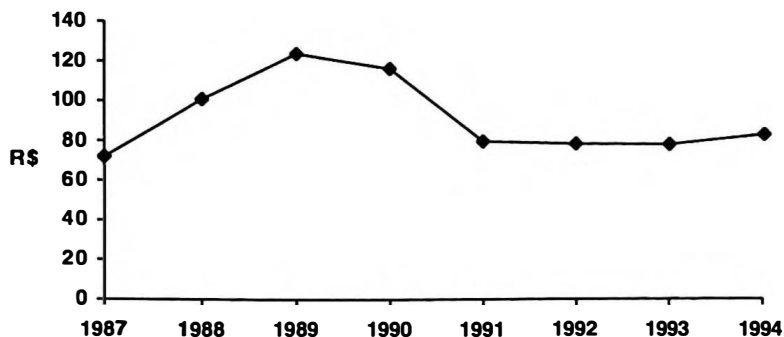
FIGURA 2: PE – GASTO PER CAPITA COM A SAÚDE

FORTE: Tabela 2 deste Anexo.

FIGURA 3: BA – GASTO PER CAPITA COM A SAÚDE

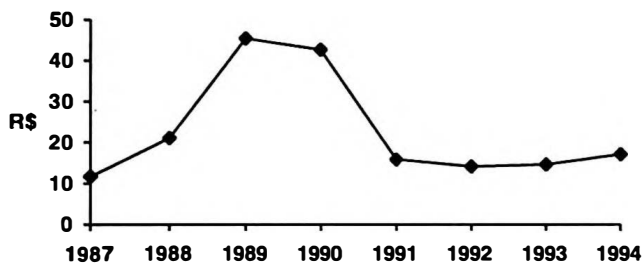
FORTE: Tabela 2 deste Anexo.

FIGURA 4: SP – GASTO PER CAPITA COM A SAÚDE



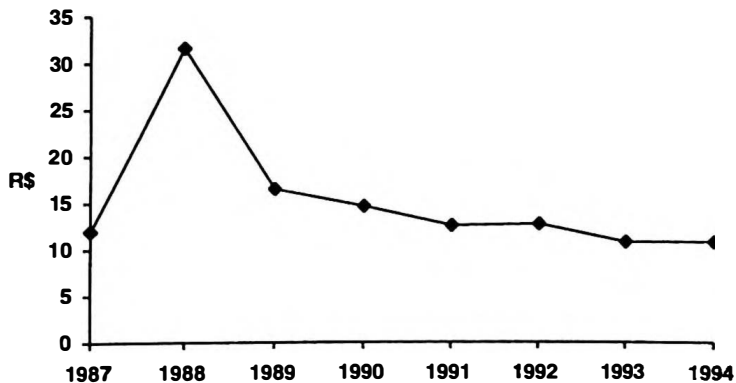
FONTE: Tabela 2 deste Anexo.

FIGURA 5: PR – GASTO PER CAPITA COM A SAÚDE



FONTE: Tabela 2 deste Anexo.

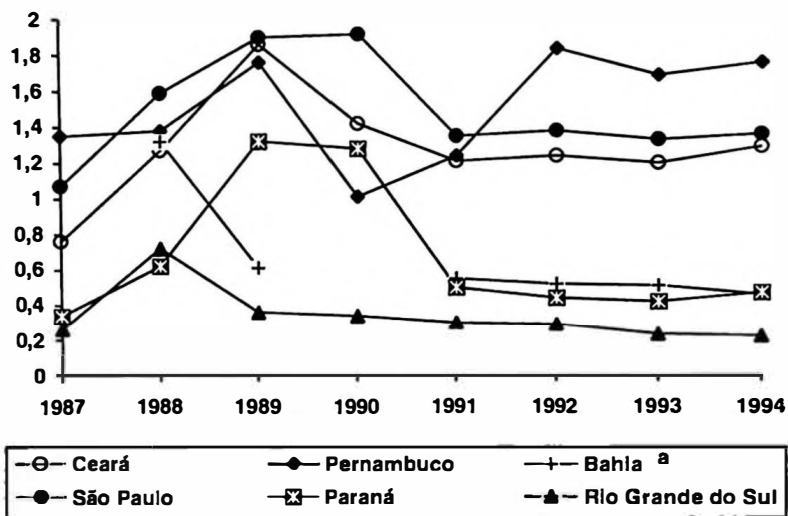
FIGURA 6: RS – GASTO PER CAPITA COM A SAÚDE



FONTE: Tabela 2 deste Anexo.

FIGURA 7: RS, PR, SP, BA, PE, CE – GASTO COM A SAÚDE COMO PORCENTAGEM DO PIB

Em %



FONTE: Tabela 2 deste Anexo.

NOTA: (a) Para os anos de 1987 e 1990, não existem dados para a Bahia (cf. Tabela 2).

IMPASSES DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Marta Arretche
Vicente Rodriguez

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, será examinada a trajetória da política de saneamento básico, com base nas seguintes variáveis: gasto realizado; índices de cobertura dos serviços, para cada tipo de prestador; e capacitação institucional de cada esfera de governo – essa variável pode indicar se houve, ou não, mudanças no modelo de gestão instituído sob a vigência do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

Para tanto, analisam-se, no decorrer deste artigo, a trajetória das companhias estaduais de saneamento, a municipalização dos serviços de saneamento e os processos de privatização e terceirização em curso.

EXPANSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A VIGÊNCIA DO PLANASA

Durante o regime militar, a política nacional de saneamento básico esteve sob o comando de um banco de fomento, criado em agosto de 1964: o Banco Nacional de Habitação (BNH). Com base na arrecadação líquida do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das receitas de suas operações financeiras, o BNH expandiu notavelmente a cobertura dos serviços de saneamento básico no país.¹ Foi

(1) Em 1970, o país já era predominantemente urbano: 52 milhões de pessoas viviam nas cidades. Da população total, apenas 11,8 milhões de habitantes contavam com serviços públicos de abasteci-

sob a égide do BNH e do Planasa que esses serviços passaram a ser oferecidos em grande escala no Brasil.

Nesse período, o modelo nacional de oferta de serviços de saneamento básico estava assentado, de um lado, em uma agência federal que centralizava a formulação e o financiamento dos programas e, de outro lado, em empresas estaduais encarregadas de sua implementação. Com o Planasa, foram criadas companhias de saneamento em cada um dos estados da Federação². Até 1985, apenas essas empresas públicas podiam obter financiamentos do BNH para a instalação de sistemas de água e esgoto, em regime de monopólio, sendo responsáveis pela construção, operação e manutenção das operações. Assim, as empresas municipais que já operavam no setor de saneamento ficaram excluídas do acesso aos recursos do FGTS.³

Para que a expansão da cobertura dos serviços de saneamento via companhias estaduais fosse possível, foi necessário que estas obtivessem a concessão dos municípios para explorar tais serviços. Dado que, pela Constituição de 1967, o poder da concessão dos serviços de saneamento pertencia ao município, firmou-se no país uma infinidade de contratos de concessão (em geral, de trinta anos). Por esse instrumento, os municípios transferiram às companhias estaduais de saneamento a competência de gestão dos serviços. Assim, a emergência e a expansão das companhias estaduais de saneamento, bem como do processo de transferência de atribuições de gestão dos municípios para tais empresas, foram resultados de um programa deliberado, formulado e implementado pelo governo federal. Vale dizer, esse modelo predominantemente 'estadualizado' de prestação dos serviços de saneamento básico emergiu de um programa federal para tal finalidade.

DESARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E FINANCEIRA DO SETOR DE SANEAMENTO NOS ANOS 80

Até o final de 1994 – ou seja, durante os governos José Sarney, Fernando

mento de água e 6 milhões dispunham de sistemas de esgoto sanitário, concentrados nas cidades de maior porte. Em 1980, na vigência do Planasa, cerca de 50 milhões de pessoas usufruíam de serviços de abastecimento de água e cerca de 17,5 milhões contavam com serviços de esgoto. Em 1990, 83 milhões de pessoas passaram a dispor dos serviços de abastecimento de água e 29 milhões a usufruir dos serviços de esgoto sanitário.

- (2) Cada estado da Federação tem sua própria companhia estadual de saneamento básico: Copasa (Minas Gerais); Embasa (Bahia); Corsan (Rio Grande do Sul); Sancsul (Mato Grosso do Sul); Casan (Santa Catarina); Ccdac (Rio de Janeiro); Sanacrc (Acre); Sancpar (Paraná); Agcspisa (Piauí); Cacsb (Distrito Federal); Cagepa (Paraná); Cacsá (Amapá); Sabesp (São Paulo); Cagecc (Ceará); Sancmat (Mato Grosso); DESO (Sergipe); Compsa (Pernambuco); Sancago (Goiás); Cesan (Espírito Santo); Cosama (Amazonas); Cosanpa (Pará); Cacma (Maranhão); Casal (Alagoas); Cacm (Rio Grande do Norte); Caerd (Rorônia) e CAER (Roraima).
- (3) Em 1985, as prefeituras municipais foram autorizadas a obter empréstimos com recursos do FGTS. Em 1990, a estrutura do Planasa foi abandonada na prática. Em seu lugar, o governo lançou o Programa de Saneamento de Núcleos Urbanos (Pronurb).

Collor e Itamar Franco –, não emergiu da burocracia federal nenhum programa com vistas a redesenhar a engenharia institucional do modelo implementado pelo BNH. Essa incapacidade de o Executivo tomar a iniciativa de projetos de reforma pode ser explicada pela desarticulação da burocracia do setor, derivada da extinção do BNH.

Mas, propostas de reforma estiveram presentes na agenda dos três primeiros governos civis. Nos primeiros anos de mandato do presidente Sarney, constituíram-se grupos de trabalho para propor reformulações nos sistemas financeiros de habitação e saneamento. No entanto, a despeito de um conjunto de proposições apresentadas por esse grupo, bem como de propostas de mudança das modalidades de gestão do próprio BNH, o presidente Sarney decidiu extinguir esse banco de fomento.

Em consequência do fechamento do BNH, na segunda metade da década dos 80, houve uma verdadeira via-crúcis quanto ao espaço institucional de formulação e gestão dos programas de desenvolvimento urbano. No período 1985-90, as instituições federais encarregadas das políticas urbanas experimentaram um caótico processo de transferência para distintos ministérios. Em 1985, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que incorporou as funções do Ministério do Interior, do BNH e do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), as políticas nacionais de habitação e saneamento passaram a subordinar-se àquele ministério. Em 1986, o BNH foi extinto, e suas funções bancárias foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). Em 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), ao qual se vinculou também a CEF, substituta do BNH. Em 1988, o MHU foi transformado em Ministério da Habitação e do Bem-estar Social (MBES), e a política habitacional permaneceu no âmbito deste ministério; a política nacional de saneamento, por sua vez, passou a estar subordinada ao Ministério da Saúde. O MBES foi extinto em março de 1989, e a CEF passou a estar subordinada ao Ministério da Fazenda. Finalmente, em 1990, o governo Collor criou o Ministério da Ação Social (MAS) – que, posteriormente, no governo Itamar Franco, foi transformado em Ministério do Bem-estar Social –, no qual passaram a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação e a Secretaria Nacional de Saneamento. Em janeiro de 1994, mediante o Programa Nacional de Descentralização, o governo estabeleceu que fossem feitos estudos para a extinção do Ministério do Bem-estar Social. Por fim, uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi a extinção deste ministério e a criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A rotatividade no comando dos distintos órgãos, determinada pela freqüente troca de ministros – e, portanto, de chefias das secretarias, das coordenadorias e da CEF –, durante os governos Collor, Sarney e Itamar Franco, tomou extremamente difíceis a formulação e a implementação de metas e programas nacionais por parte da União. A gestão da política nacional de desenvolvimento urbano foi, então, marcada por elevado grau de instabilidade; havia, inclusive, dificuldades para estabelecerem-se certos procedimentos de trabalho, sobretudo as rotinas relativas a decisões

sobre a alocação dos empréstimos, critérios de avaliação e seleção de projetos e dinâmica de liberação dos recursos (Arretche, 1996b).

Em suma, o fechamento do BNH, a transferência de suas funções e a 'pulverização' de sua burocracia em diferentes órgãos e o elevado grau de instabilidade institucional do período 1985-95 – assim como de desmantelamento e desarticulação da administração pública – representaram um duro golpe contra a manutenção e/ou reestruturação das operações dos sistemas nacionais de habitação e saneamento (Arretche, 1996b).

Finalmente, do ponto de vista financeiro, a recessão econômica do início dos anos 80 limitou as possibilidades de financiamento dos programas federais de desenvolvimento urbano.⁴ Os setores de saneamento e habitação foram prejudicados pela queda nos níveis de arrecadação do FGTS; o setor de saneamento, porém, foi menos prejudicado que o de habitação, já que a queda no volume de recursos federais destinados àquele setor foi menos acentuada.⁵ Ainda que o FGTS tenha permanecido como a principal fonte de financiamento da política federal de habitação social e saneamento básico, a capacidade de gasto do governo federal não era seguramente a mesma dos anos 70, no contexto do Planasa.

Ao final dos anos 80, Grupo de Trabalho Interministerial elaborou um projeto que deu origem à Lei nº 7.839/89, posteriormente (em maio de 1990) alterada pela Lei nº 8.036/90, que fez pequenas mudanças, sem modificar os aspectos essenciais da primeira lei. Tais leis introduziram uma série de medidas de melhoria na gestão dos recursos do setor – centralização das contas na CEF, redução do 'float' (de 42 para três dias) dos recursos depositados na rede bancária privada e limitação das possibilidades de saques –, destinadas a preservar a capacidade de investimento do FGTS e a contra-arrestar os efeitos da recessão econômica sobre a capacidade de investimento da União (Arretche, 1996b). Assim, ao final dos anos 90, recuperou-se expressivamente a arrecadação líquida do Fundo, o que poderia viabilizar a recuperação de sua capacidade de investimento.

Contudo, no governo Collor, sob a gestão da ministra Margarida Procópio, e já na intensa negociação que acompanhou o processo de 'impeachment' do presidente da República, o Ministério do Bem-estar Social (então responsável pela alocação dos recursos do FGTS) e a CEF (responsável pela gestão do FGTS), sob a dire-

(4) A arrecadação líquida do FGTS caiu de US\$ 2.447.972,4 mil em 1982 para US\$ 920.605,0 mil em 1983 e, novamente, para US\$ 684.242,5 mil em 1984. Em 1993, a arrecadação líquida do FGTS representava menos da metade da arrecadação de 1982.

(5) Para se ter uma idéia, veja a trajetória dos recursos do FGTS alocados na função de habitação e urbanismo: em 1980, US\$ 4,7 bilhões; em 1982, US\$ 3,6 bilhões; em 1984, US\$ 1,6 bilhão; em 1986, US\$ 893 milhões; em 1988, US\$ 1,8 bilhão; em 1990, US\$ 895 milhões. Veja, também, os recursos do FGTS alocados na função de saneamento e meio ambiente: em 1980, US\$ 115 milhões; em 1982, US\$ 1,4 bilhão; em 1984, US\$ 575 milhões; em 1986, US\$ 978 milhões; em 1988, US\$ 1,4 bilhão; em 1990, US\$ 749 milhões. Valores em dólares de 1992, deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para mais detalhes, ver Arretche (1996a, p. 170).

ção de Lafaiete Coutinho, concederam financiamentos (em número e volume de recursos) a índices muito superiores à disponibilidade do Fundo (Zamboni, 1994), o que comprometeu os gastos do FGTS até meados de 1995.⁶ Em consequência, de meados de 1992 a meados de 1995, nenhum novo contrato de empréstimo pôde ser firmado, e os desembolsos realizados foram exclusivamente para cumprir os contratos celebrados pela ministra.

Assim, diferentemente do período de vigência do Planasa, quando o governo federal dispunha de condições institucionais (uma agência de fomento) e de recursos em abundância, nos anos 80 e 90 os recursos federais tornaram-se escassos (devido à crise de arrecadação do FGTS, agravada por problemas de gestão), e a desarticulação institucional limitava a possibilidade de formulação e implementação dos programas federais. Nessas bases, apesar de propostas de reforma terem conquistado inúmeros adeptos, a implementação de qualquer programa federal nessa (ou em qualquer outra) direção tornava-se muito improvável. O governo federal não contava mais com os recursos institucionais e financeiros criados nos anos 60. Esse novo cenário debilitou o papel da União, de formular inovações institucionais capazes de fazer frente ao novo contexto. Mesmo que houvesse, no governo federal, uma corrente favorável à implementação de reformas, a fragilidade institucional do setor de saneamento tornava muito difícil a implementação de qualquer medida nessa direção.

NOVA ORIENTAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

A definição de uma nova política nacional de desenvolvimento urbano só veio a ocorrer efetivamente a partir de 1995. A implementação de uma modalidade descentralizada de gestão da política federal, mediante a alocação dos recursos do FGTS, foi uma iniciativa que se originou na Sepurb/MPO e, desde então, essa modalidade de gestão vem sendo implementada.

Em linhas gerais, o governo federal considera que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que a União não pode mais cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços, tal como havia cumprido quando da vigência do BNH. Nesse sentido, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o cofinanciamento de estados e municípios são, para o governo federal, uma necessidade.

Ao lado disso, a capacitação administrativa dos municípios brasileiros (particularmente no Sul e Sudeste), a maior eficiência decorrente da proximidade de prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado anterior e as novas regras constitucionais justificam a adoção do princípio da descentralização como norma fundamental de atuação do governo federal.

(6) A dilapidação dos recursos do FGTS, que vinha sendo praticada pelo Ministério do Bem-estar Social, foi suspensa em meados de 1992, por denúncia do Conselho Curador do FGTS, encarregado da fiscalização das operações do Fundo.

Assim, cabe à União um papel predominantemente normativo e de fomento. Dentre outras, são suas tarefas: definição das normas da política federal; organização de sistemas nacionais de informação; co-financiamento à execução de programas; e correção/compensação de desigualdades regionais (particularmente, apoio à institucionalização de políticas/programas nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Cabe aos estados o papel de definição de parâmetros locais da oferta dos serviços, bem como o de regulação e controle dos programas, que devem ser executados primordialmente pelos municípios e/ou pelo setor privado. Cabe ainda aos estados a execução, de modo supletivo, de programas nas situações em que o município não puder fazê-lo. Em áreas metropolitanas e conurbações, justifica-se a ação dos governos estaduais. Mas, o município é a instância mais adequada para a gestão e a execução dos programas de intervenção urbana (Quadro 1).

De acordo com proposta do governo federal, é necessário estabelecer distinção entre as funções de regulação e controle dos serviços prestados e a função de execução de programas. As primeiras devem ser exercidas pelo Poder Público e, preferencialmente, pelo nível estadual, segundo princípios, metas, normas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal. A segunda pode ser atribuída a agentes privados ou públicos e, dentre esses (ainda que se considere que essas funções devam ser, de preferência, desempenhadas pelo nível municipal), por órgãos executivos de âmbito estadual.

PERSPECTIVAS DE REFORMA INSTITUCIONAL NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

O fato de não ter emergido, por iniciativa do Executivo federal, nenhuma política ativa de reordenamento da distribuição de atribuições na área de saneamento ou, ainda, de as novas regras constitucionais não terem representado um incentivo nessa direção não significa que a municipalização dos serviços de saneamento não estava presente na agenda de reformas.

Ao contrário, os debates na Assembléia Constituinte de 1988, bem como o debate contemporâneo sobre a reforma do Estado atingem fortemente o setor de saneamento. Existe um expressivo movimento de pressão pela privatização das companhias públicas de saneamento, pela municipalização dos serviços, pela desregulamentação das operações e das tarifas. Ou seja, ainda que as propostas não se tenham traduzido, pelas razões apresentadas, em políticas ativas, esses temas estavam presentes na agenda dos debates.

Pode-se mesmo falar de um movimento em favor da municipalização. De um lado, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), defendendo a gestão municipal das autarquias e órgãos ligados às prefeituras, sempre sustentou a 'superioridade' dessa modalidade de organização dos serviços. Concepção presente nos fóruns nacionais de debate sobre as alternativas para o setor, a defesa da municipalização dos serviços de saneamento expressou-se em movimentos de

QUADRO 1: BRASIL – POLÍTICA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO – DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES POR NÍVEL DE GOVERNO: 1995

| UNIÃO | | ESTADOS | | MUNICÍPIOS | |
|--|---|--|--|--|--|
| Funções | Órgãos | Funções | Órgãos | Funções | Órgãos |
| <ul style="list-style-type: none"> • estabelecimento de diretrizes gerais, políticas e programas de desenvolvimento urbano • definição de normas, critérios e padrões técnicos para a aplicação dos recursos federais, bem como para fiscalização de sua aplicação • apoio técnico e financeiro aos municípios, particularmente do Norte e Nordeste • edição de normas gerais de direito urbanístico • estabelecimento de planos nacional e regionais de ordenação do território • financiamento dos programas de habitação, saneamento e limpeza urbana | <ul style="list-style-type: none"> • Sepurb/MPO • Grupo Interministerial de Integração das Ações de Saneamento • Conselho Nacional de Política Urbana • Fundação Nacional de Saúde (FNS), Ministério da Saúde • Comitê Nacional de Habitação • Câmaras Técnicas de Habitação, Saneamento, Transporte e Gestão Urbana • CEF (Agente Operador) | <ul style="list-style-type: none"> • coordenação, com o governo federal, da definição das prioridades de investimento dos recursos federais no plano estadual • coordenação, regulação e controle da prestação de serviços de saneamento básico, bem como definição de parâmetros mínimos de prestação de serviços • planejamento e execução de programas e políticas, complementarmente aos municípios • planejamento e execução de áreas de âmbito metropolitano, microrregional e de aglomerações urbanas • co-financiamento dos investimentos federais • execução dos serviços de saneamento básico, nas situações em que um município não puder fazê-lo • apoio à capacitação técnica dos municípios mais carentes | <ul style="list-style-type: none"> • instâncias colegiadas de âmbito estadual • órgãos executivos de âmbito estadual | <ul style="list-style-type: none"> • planejamento e execução, prioritariamente, de programas e políticas (competência normativa e executiva) • promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo • co-financiamento dos investimentos federais • exercício do poder concedente dos serviços de saneamento básico | <ul style="list-style-type: none"> • órgão executivo municipal • conselho municipal ou regional • fundo municipal ou regional |

FONTE: Brasil (1995a e 1995b).

âmbito estadual, quer na época das constituintes estaduais, quer no período subsequente. Posteriormente, a retomada das funções de gestão do saneamento por parte dos municípios passou a ser defendida também pela Sepurb/MPO (Brasil, 1995b).

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NOS ESTADOS SELECIONADOS

A descentralização dos serviços de saneamento básico implica a municipalização dos serviços e, portanto, a transferência das funções de gestão dos sistemas de água e esgoto das companhias estaduais para os municípios.⁷ Dado que, em cada estado, há um conjunto de municípios que não aderiram ao Planasa (o número de municípios varia de estado a estado, de acordo com o índice de cobertura dos serviços prestados pelas companhias estaduais), a municipalização dos serviços é uma opção nos locais onde os serviços não são municipalizados. No Rio Grande do Sul, os serviços de saneamento poderão ser municipalizados em 302 cidades; no Paraná, em 316; em São Paulo, em 334; na Bahia, em 336; em Pernambuco, em 154; e no Ceará, em 137 localidades.

Há três caminhos possíveis para viabilizar a municipalização dos serviços de saneamento:

- por iniciativa do governo federal, que, com um plano ou programa, a exemplo do Planasa, pode criar um conjunto de incentivos financeiros e administrativos para a retomada dos serviços por parte das administrações municipais (como já se viu acima, esse programa ainda não existiu);
- por iniciativa dos governos estaduais (como se verá mais adiante, isso também não ocorreu em nenhum estado em exame; ao contrário, as companhias estaduais de saneamento buscaram preservar e ampliar seus mercados, não cedendo às pressões exercidas pelos municípios para o rompimento dos contratos celebrados na vigência do Planasa);
- por iniciativa das administrações municipais (como se verá, esse movimento ocorreu, de fato, mas em um número muito reduzido de municípios; a despeito da existência de movimentos em favor da municipalização dos serviços de saneamento em alguns estados, foram inexpressivas as iniciativas municipalistas).

Examina-se, agora, como se desenvolveu, em cada estado da amostra, o (possível) processo de municipalização dos serviços de saneamento.

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, a Companhia Rio-grandense de Saneamento (Corsan) foi criada em 1965, anteriormente, portanto, ao Planasa. Mais tarde, já no contexto do Planasa, a Corsan conseguiu expandir rapidamente seus serviços. No entanto,

(7) As administrações municipais também devem assumir a instalação desses serviços nos municípios deles desprovidos. Estes, na verdade, representam um universo muito pequeno, dada a ampliação da cobertura dos serviços viabilizada pelo Planasa.

muitos municípios não 'aderiram' aos princípios operacionais propostos pelo Planasa, visto que não havia, durante a vigência do Planasa, recursos do FGTS para os operadores municipais, restando-lhes como alternativa, em âmbito federal, a adesão à FNS. Ao todo, 125 municípios gaúchos têm os serviços de abastecimento de água sob gestão municipal e autônoma (Tabela 1).

Isso não significa, contudo, que a participação da companhia estadual no setor seja irrelevante; ao contrário, 302 dos 427 municípios gaúchos têm os serviços de abastecimento de água sob a administração da Corsan, o que representa 70,7% do total do Estado do Rio Grande do Sul (um índice de cobertura de 51% da população) (Tabela 1).⁸ No que diz respeito aos serviços de esgoto, a Corsan opera efetivamente em quarenta municípios, ao passo que as autarquias municipais são, de fato, gestoras em apenas cinco localidades (Tabela 2).

O movimento em favor da municipalização dos serviços de saneamento básico no Estado do Rio Grande do Sul iniciou-se, em 1987, no Município de Novo Hamburgo, que se caracteriza por possuir expressivo setor de produção e exportação de calçados. Em 1989, o Município de Novo Hamburgo criou a Companhia Municipal de Saneamento (Comusa) e tentou romper o contrato de concessão com a Corsan.

No período da Assembleia Constituinte estadual (1988-89), ocorreram intensos debates acerca da possível retomada dos serviços por parte dos municípios. Além disso, a partir da iniciativa da administração de Novo Hamburgo, outros municípios também procuraram romper o contrato com a Corsan. Os municípios de Santa Maria, Santa Cruz e Ijuí somente renovaram seus contratos após exaustivas discussões públicas e determinadas alterações contratuais. Em suma, no final dos anos 80 e início dos anos 90, houve, no Estado do Rio Grande do Sul, forte movimento em favor da municipalização dos serviços de saneamento. Esse movimento foi liderado pela associação das empresas municipais do Estado, a Serviços Autônomos de Água e Esgotos do Rio Grande do Sul (SAGA) (Mendonça, 1996).

Embora esses fatores permitissem antever um expressivo processo de municipalização dos serviços, nenhum contrato foi rescindido. O Município de Novo Hamburgo trava uma batalha judicial com a Corsan desde 1987, para obter a retomada da concessão dos serviços de saneamento básico. E, na verdade, no caso de Novo Hamburgo, existem grandes possibilidades – ancoradas nas garantias do contrato de concessão celebrado com a companhia estadual – de que a Corsan venha a ser ressarcida por eventuais prejuízos sofridos. Os demais municípios que capitanearam o movimento de rompimento contratual com a Corsan apenas alteraram seus acordos de concessão. Aparentemente, o 'efeito Novo Hamburgo' desencorajou os demais municípios gaúchos (Mendonça, 1996).

(8) O índice de cobertura dos serviços refere-se à relação entre a unidade de medida em questão (população ou número de municípios) e o 'universo' do estado (população total do estado ou número total de municípios do estado). Esse indicador serve para comparar a presença relativa de cada um dos tipos de prestador de serviços no estado, para melhor visualização das possibilidades de municipalização. Para mais detalhes, ver as notas das Tabelas 1 e 2.

TABELA 1: RS, SP, PE, PR, BA, CE – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DA POPULAÇÃO, SEGUNDO TIPO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: 1996

| | MUNICÍPIOS | | POPULAÇÃO ATENDIDA (Nº DE HABITANTES) | ÍNDICE DE COBERTURA ^a |
|--|------------|--------|--|----------------------------------|
| | Número | % | | |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 302 | 70,73 | 4.900.000 | 51,44 |
| • Autarquias Municipais | 6 | 1,41 | 2.180.928 ^b | 22,90 |
| • Prefeituras Municipais | 119 | 27,87 | s. i. | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 0 | ... | ... | ... |
| • Privadas | 0 | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | 0 | ... | ... | ... |
| • Total | 427 | 100,00 | s. i. | ... |
| SÃO PAULO | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 329 | 52,64 | 17.149.823 | 57,91 |
| • Autarquias Municipais ^c | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais ^c | 293 | 46,88 | 12.264.961 | 41,41 |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 0 | ... | ... | ... |
| • Privadas | 3 | 0,48 | 201.413 | 0,68 |
| • Sem Serviços | 0 | ... | ... | ... |
| • Total | 625 | 100,00 | 29.616.197 | 100,00 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 154 | 87,01 | s. i. | ... |
| • Autarquias Municipais | s. i. | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais | s. i. | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | s. i. | ... | ... | ... |
| • Privadas | s. i. | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | s. i. | ... | ... | ... |
| • Total | 177 | 100,00 | ... | ... |

NOTAS: (a) Índice de cobertura: (população atendida/população total do estado) x 100. Base de cálculo para população total: RS, com base em projeções da Corsan para o ano de 1995: 9.525.678 habitantes; SP, cálculos da Sabesp para 1996: 31.316.175 habitantes; BA, com base na recontagem da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1996: 12.531.886 habitantes; CE, com base em projeções da Cagece para 1996: 6.366.647 habitantes.

(b) Dado estimado pela aplicação dos percentuais de atendimento informados pelas empresas operadoras em relação à população urbana dos municípios, com base em projeções da Corsan.

(c) Para 'prefeituras municipais', o dado compreende os municípios servidos por órgãos das próprias prefeituras e por autarquias.

continua

TABELA 1: RS, SP, PE, PR, BA, CE – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DA POPULAÇÃO, SEGUNDO TIPO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: 1996

continuação

| | MUNICÍPIOS | | POPULAÇÃO ATENDIDA (N ^o DE HABITANTES) | ÍNDICE DE COBERTURA ^a |
|--|------------|--------|--|-------------------------------------|
| | Número | % | | |
| PARANÁ | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 316 | 85,18 | s. i. | ... |
| • Autarquias Municipais | 35 | 9,43 | s. i. | ... |
| • Prefeituras Municipais | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 20 | 5,39 | s. i. | ... |
| • Privadas | 0 | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | 0 | ... | ... | ... |
| • Total | 371 | 100,00 | s. i. | ... |
| BAHIA | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 322 | 77,59 | 5.534.188 | 44,16 |
| • Autarquias Municipais ^c | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais ^c | 41 | 9,88 | s. i. | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 39 | 9,40 | s. i. | ... |
| • Privadas | 0 | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | 13 | 3,13 | s. i. | ... |
| • Total | 415 | 100,00 | ... | ... |
| CEARÁ | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 121 | 65,76 | 2.754.000 | 43,26 |
| • Autarquias Municipais | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais | 19 | 10,33 | 100.000 | 2,97 |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 28 | 15,22 | 513.941 | 15,26 |
| • Privadas | 0 | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | 16 | 8,70 | s. i. | ... |
| • Total | 184 | 100,00 | 3.367.941 | 61,49 |

FONTES: Anjos Jr. (1996); Araújo e Loureiro (1996); Freltas (1996); Mendonça (1996); Moraes e Vidal (1996); e Reggio (1996).

NOTAS: (a) Índice de cobertura: (população atendida/população total do estado) x 100. Base de cálculo para população total: RS, com base em projeções da Corsan para o ano de 1995: 9.525.678 habitantes; SP, cálculos da Sabesp para 1996: 31.316.175 habitantes; BA, com base na recontagem da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1996: 12.531.886 habitantes; CE, com base em projeções da Cagece para 1996: 6.366.647 habitantes.

(b) Dado estimado pela aplicação dos percentuais de atendimento informados pelas empresas operadoras em relação à população urbana dos municípios, com base em projeções da Corsan.

(c) Para 'prefeituras municipais', o dado compreende os municípios servidos por órgãos das próprias prefeituras e por autarquias.

TABELA 2: RS, SP, PE, PR, BA, CE – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DA POPULAÇÃO, SEGUNDO TIPO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ESGOTO: 1996

| | MUNICÍPIOS | | POPULAÇÃO ATENDIDA (Nº DE HABITANTES) | ÍNDICE DE COBERTURA* |
|--|------------|--------|--|-------------------------|
| | Número | % | | |
| RIO GRANDE DO SUL | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento ^b | 66 | 15,46 | 436.000 | 4,58 |
| • Autarquias Municipais ^b | 6 | 1,41 | 881.584 ^c | 9,25 |
| • Prefeituras Municipais ^b | 354 | 82,90 | s. i. | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 0 | ... | ... | ... |
| • Privadas | 1 | 0,23 | s. i. | ... |
| • Sem Serviços ^b | 381 | 89,23 | s. i. | ... |
| • Total | 427 | 100,00 | s. i. | ... |
| SÃO PAULO | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 329 | 52,64 | 12.490.519 | 53,16 |
| • Autarquias Municipais ^d | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais ^d | 293 | 46,88 | 10.814.267 | 46,03 |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 0 | ... | ... | ... |
| • Privadas | 3 | 0,48 | 191.031 | 0,81 |
| • Sem Serviços | 0 | ... | ... | ... |
| • Total | 625 | 100,00 | 23.495.817 | 100,00 |
| PERNAMBUCO | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | s. i. | ... | ... | ... |
| • Autarquias Municipais | s. i. | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais | s. i. | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | s. i. | ... | ... | ... |
| • Privadas | s. i. | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | s. i. | ... | ... | ... |
| • Total | s. i. | ... | ... | ... |

NOTAS: (a) Índice de cobertura: (população atendida/população total do estado) x 100. Base de cálculo para população total: RS, com base em projeções da Corsan para o ano de 1995: 9.525.678 habitantes; SP, cálculos da Sabesp para o ano de 1996: 31.316.175 habitantes; BA, com base na recontagem da Fundação IBGE, em 1996: 12.531.886 habitantes; CE, com base em projeções da Cagece para 1996: 6.366.647 habitantes.

(b) Embora esses dados digam respeito à responsabilidade da gestão, na realidade, no Rio Grande do Sul, os serviços de esgotos são efetivamente prestados pela Corsan em quarenta municípios; por autarquias, em cinco municípios; e por prefeituras, em nenhum. Na verdade, existem 381 municípios 'sem serviços' de saneamento.

(c) Dado estimado pela aplicação dos percentuais de atendimento informados pelas empresas operadoras em relação à população urbana dos municípios, com base em projeções da Corsan.

(d) Para 'prefeituras municipais', o dado compreende os municípios servidos por órgãos das próprias prefeituras e por autarquias.

continua

TABELA 2: RS, SP, PE, PR, BA, CE – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DA POPULAÇÃO, SEGUNDO TIPO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ESGOTO: 1996

continuação

| | MUNICÍPIOS | | POPULAÇÃO ATENDIDA (Nº DE HABITANTES) | ÍNDICE DE COBERTURA ^a |
|--|------------|--------|--|-------------------------------------|
| | Número | % | | |
| PARANÁ | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento ^b | s. l. | ... | ... | ... |
| • Autarquias Municipais ^b | s. l. | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais ^b | s. l. | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | s. l. | ... | ... | ... |
| • Privadas | s. l. | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | s. l. | ... | ... | ... |
| • Total | s. l. | ... | ... | ... |
| BAHIA | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 22 | 5,30 | 876.515 | 6,99 |
| • Autarquias Municipais ^d | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais ^d | 41 | 9,88 | s. l. | s. l. |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 39 | 9,40 | s. l. | s. l. |
| • Privadas | 0 | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | 313 | 75,42 | s. l. | s. l. |
| • Total | 415 | 100,00 | s. l. | s. l. |
| CEARÁ | | | | |
| • Cia. Estadual de Saneamento | 14 | 7,61 | 554.000 | 8,70 |
| • Autarquias Municipais | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais | 0 | ... | ... | ... |
| • Prefeituras Municipais Ligadas à FNS | 6 | 3,26 | 24.550 | 0,39 |
| • Privadas | 0 | ... | ... | ... |
| • Sem Serviços | 164 | 89,13 | s. l. | ... |
| • Total | 184 | 100,00 | 578.550 | 9,09 |

FONTES: Anjos Jr. (1996); Araújo e Loureiro (1996); Freitas (1996); Mendonça (1996); Morais e Vidal (1996); e Raggio (1996).

NOTAS: (a) Índice de cobertura: (população atendida/população total do estado) x 100. Base de cálculo para população total: RS, com base em projeções da Corsan para o ano de 1995: 9.525.678 habitantes; SP, cálculos da Sabesp para o ano de 1996: 31.316.175 habitantes; BA, com base na recontagem da Fundação IBGE, em 1996: 12.531.886 habitantes; CE, com base em projeções da Cagece para 1996: 6.366.647 habitantes.

(b) Embora esses dados digam respeito à responsabilidade da gestão, na realidade, no Rio Grande do Sul, os serviços de esgotos são efetivamente prestados pela Corsan em quarenta municípios; por autarquias, em cinco municípios; e por prefeituras, em nenhum. Na verdade, existem 381 municípios 'sem serviços' de saneamento.

(c) Dado estimado pela aplicação dos percentuais de atendimento informados pelas empresas operadoras em relação à população urbana dos municípios, com base em projeções da Corsan.

(d) Para 'prefeituras municipais', o dado compreende os municípios servidos por órgãos das próprias prefeituras e por autarquias.

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO

É uma particularidade do Estado de São Paulo a menor presença da companhia estadual na cobertura dos serviços de abastecimento de água, quando considerado o número de municípios atendidos (Tabela 1). A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) operava, em 1996, os serviços de água em 329 dos 625 municípios paulistas (53% do total de municípios), o que perfazia 58% da população do Estado. No que diz respeito aos índices de cobertura de serviços de esgoto, a participação da Sabesp era de 40% do universo populacional paulista (Tabela 2).

Além disso, a empresa ainda não tem nenhum contrato de concessão dos serviços, apesar de operá-los, com a Prefeitura de São Paulo. A atuação da Sabesp na Capital paulista vem dos 'usos e costumes' do setor no Estado e da política pré-Planasa de regionalização da prestação dos serviços de saneamento.

Por fim, a Sabesp jamais operou os serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário de uma série de municípios de grande porte e renda. A maior parte dos municípios de médio porte, com população superior a 200 mil habitantes, dispõe de seus próprios órgãos para os serviços de saneamento (Araújo e Loureiro, 1996).

Concentra-se no Estado de São Paulo grande parte dos municípios que lideraram a resistência à orientação do Planasa de 'estadualização' dos serviços. Até 1996, 293 prefeituras administravam diretamente, mediante suas companhias autônomas, os serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos. No Estado de São Paulo, concentra-se, também, a liderança do movimento em favor da municipalização dos serviços de saneamento, uma vez que é no Estado que estão as bases da Assemae.

Apesar da força do movimento municipalista no Estado e, mais ainda, de os investimentos da Sabesp terem sido irregulares nos últimos anos, apenas dois municípios tentaram efetivamente romper seus contratos de concessão com a companhia estadual.

Durante o governo Fleury, a administração do Município de Diadema manifestou disposição a retomar o controle sobre a gestão dos serviços. Chegou, inclusive, a criar uma companhia municipal e a tentar romper o contrato com a Sabesp, que reagiu juridicamente. O impasse então gerado somente foi resolvido na gestão Covas, por meio de um acordo favorável à Prefeitura Municipal de Diadema. O mesmo caminho foi percorrido pela Prefeitura de Mauá, que rompeu seu contrato de concessão com a companhia estadual (Araújo e Loureiro, 1996).

Assim, no caso de São Paulo, apenas dois municípios tomaram, efetivamente, a iniciativa de municipalizar os serviços de saneamento e venceram a resistência da companhia estadual, após longa batalha jurídica.

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA BAHIA

Na Bahia, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. (Embasa) operava,

em 1996, os serviços de água em 322 dos 415 municípios do Estado (o que representava 78% do total de municípios baianos e 44,16% da população total do Estado).

Até 1996, oitenta municípios (cerca de 19% do total) operavam diretamente seus serviços de abastecimento de água, seja de modo autônomo, seja mediante a FNS. Treze municípios não tinham sistemas convencionais de abastecimento de água (Tabela 1). Os indicadores de abastecimento de esgotos eram bem mais modestos: a companhia estadual atendia apenas 22 municípios (5% do total de municípios e 7% da população do Estado). Na verdade, o índice de cobertura de serviços de esgoto no Estado era muito baixo: 313 municípios (75% do total do Estado) não eram servidos de sistemas convencionais de coleta de detritos até o final de 1996 (Tabela 2).

Esses dados mostram que há, no Estado da Bahia, um grande espaço para que as prefeituras municipais assumam (ou reassumam) a gestão direta desses serviços. No entanto, apenas o Município de Itabuna municipalizou os serviços de saneamento em 1989/90. A Empresa Municipal de Saneamento de Itabuna (Emasa) gerencia e executa os serviços do setor (Mendonça, 1996).

Ainda que se registrem descontentamentos por parte das prefeituras municipais em relação à qualidade dos serviços ou à ausência de novos investimentos da companhia estadual, não existe no Estado da Bahia um movimento pela municipalização dos serviços de saneamento. Na verdade, a Embasa não tem encontrado dificuldades nas revisões e na atualização dos contratos de concessão celebrados com os municípios. Em 1991, a empresa fez um levantamento global dos contratos vencidos, e em via de vencimento, e iniciou, a partir de então, um processo de regularização desses contratos, que não vem sendo questionado pelas prefeituras (Mendonça, 1996).

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO CEARÁ

No caso do Ceará, apenas 121 dos 184 municípios do Estado eram, em 1996, abastecidos por água fornecida pela Companhia de Água e Esgotos do Ceará (Cagece). Esses dados representavam 65,76% dos municípios cearenses e menos da metade da população do Estado. Dezesesseis municípios não contavam com serviços de saneamento. A Cagece, portanto, apresentava um índice baixo de cobertura dos serviços de saneamento em comparação aos outros estados da amostra, à exceção de São Paulo (Tabela 1). Ainda assim, como as demais empresas estaduais criadas e sustentadas por recursos do FGTS, a companhia estadual cearense tem expressiva presença no Estado.

Em 1987, por ocasião da preparação para a Constituinte estadual, iniciaram-se os debates em torno da possível retomada dos serviços de saneamento por parte dos municípios. Alguns municípios aderiram ao movimento nacional pela execução direta (própria) dos serviços de saneamento. Crato, Caucaia, Russas, Iguatu, Sobral e Juazeiro do Norte procuraram criar condições para romper o contrato com a Cagece ou implantaram, com verbas federais, seus próprios sistemas. Mas, a despeito das

tentativas, nenhum contrato foi rescindido com a companhia estadual (Morais e Vidal, 1996).

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO PARANÁ E EM PERNAMBUCO

Nos estados do Paraná e Pernambuco, foram encontradas as mais elevadas taxas de cobertura dos serviços prestados pelas companhias estaduais, dentre os estados da amostra.

A Companhia de Saneamento do Estado do Paraná (Sanepar) detinha, em 1996, os contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos em 316 dos 371 municípios do Estado, o que representava 85,2% do total de municípios.

A Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) detinha, em 1996, os contratos de concessão de 154 dos 177 municípios do Estado, o que perfazia 87% desse universo (Tabela 1).

Do ponto de vista da municipalização dos serviços de saneamento nesses dois estados, esperava-se que o processo fosse mais intenso, uma vez que há aí um grande número de municípios desejosos de assumir a gestão dos serviços.

No caso de Pernambuco, em 1996, a Compesa operava os serviços de saneamento sem nenhum contrato de concessão em seis municípios.

Isso também ocorria no Estado do Paraná, que não tinha nenhum contrato celebrado com o Município de Curitiba, apesar de a Sanepar operar os serviços.

No entanto, nesses dois estados, não se verificaram, na pesquisa realizada, tentativas de municipalização dos serviços de saneamento, nem por parte dos estados, nem por parte dos municípios (Raggio, 1996; Anjos Jr., 1996).

RESULTADOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NOS ESTADOS SELECIONADOS

Em cada um dos estados da amostra, não havia, para todos os municípios, perspectiva de municipalização dos serviços de saneamento. Esta era possível apenas para os municípios cujos serviços não eram prestados por companhias municipais. O cenário da municipalização a partir de 1987⁹ está sintetizado no Quadro 2.

(9) No ano de 1987, o BNH já havia sido fechado, e a desarticulação institucional e financeira do SFS já estava claramente delimitada, o que incluía a possibilidade de que as companhias municipais de saneamento passassem a obter financiamento do FGTS. Além disso, naquele ano, houve nas constituintes estaduais debates em torno das perspectivas de municipalização dos serviços de saneamento, o que mostrava, já naquela época, a existência de um movimento em prol da municipalização. Assim, em 1987, a municipalização dos serviços de saneamento passou a ser uma proposta viável para os municípios.

QUADRO 2: RS, PR, SP, BA, PE, CE – MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO: 1987-95

| | RS | PR | SP | BA | PE | CE |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Existência de movimento em favor da municipalização dos serviços | sim | não | sim | não | não | sim |
| Número de municípios cujos serviços de saneamento não eram municipalizados em 1987 ^a | 302 | 316 | 334 | 336 | 154 | 137 |
| Número de municípios que buscaram a municipalização dos serviços | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 | 6 |
| Municipalização efetiva | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 |

FONTES: Freltas (1996); Raggio (1996); Araújo e Loureiro (1996); Mendonça (1996); Anjos Jr. (1996); e Norais e Vidal (1996).

NOTA: (a) Fórmula de cálculo utilizada: número de municípios servidos pela companhia estadual + número de municípios servidos por companhias privadas + número de municípios sem serviços de saneamento. A quantidade de municípios de cada parcela é diferente para os serviços de água e de esgoto; no entanto, essa diferença refere-se antes à prestação efetiva do serviço do que à existência de um contrato de concessão para tal finalidade. Assim, os valores adotados são aqueles relativos aos indicadores de abastecimento de água.

Na ausência de um programa estadual ou federal de municipalização dos serviços de saneamento (como foi o caso do Planasa, que buscou induzir a estadualização dos serviços), e dada a presença de um movimento municipalista de âmbito nacional, essa iniciativa somente deveria partir dos municípios interessados, que poderiam romper os contratos de concessão com as companhias estaduais ou com as empresas privadas e criar companhias para implantar tais serviços.

Teoricamente, no Estado do Rio Grande do Sul, 302 municípios poderiam ter tentado constituir sistemas municipais de saneamento a partir do final dos anos 80. Apesar da existência de forte movimento organizado no Estado em prol da municipalização, apenas três municípios efetivamente tomaram medidas nessa direção, mas nenhum obteve sucesso em sua estratégia. No Paraná, 316 municípios poderiam ter buscado municipalizar os serviços de saneamento, mas nenhum o fez. Em São Paulo, sob a influência de forte movimento municipalista, dos 334 municípios que poderiam municipalizar os serviços de saneamento, apenas dois tentaram e conseguiram. Na Bahia, dos 336 municípios possíveis candidatos a constituir empresas municipais e a gerir, de modo autônomo, os serviços de saneamento, Itabuna tentou e conseguiu, apesar de não existir no Estado nenhum movimento em favor da municipalização. No Estado de Pernambuco, onde não se registrou nenhum movimento em favor da municipalização dos serviços, 154 municípios (dos 177 do Estado) poderiam ter buscado assumir diretamente a oferta de serviços de água e esgoto; no entanto, nada ocorreu. No Ceará, a despeito do debate no plano estadual em torno da municipalização, dos 137 municípios que poderiam ter municipalizados os serviços de saneamento, apenas seis deles tentaram criar condições para gerir seus próprios sistemas, mas nenhum obteve sucesso nessa tentativa.

Todos os seis estados da amostra não apresentaram nenhum movimento expressivo em prol da municipalização dos serviços de saneamento. E apenas poucas administrações municipais – ideologicamente comprometidas com o ideário da municipalização ou, ainda, que consideraram que poderiam arcar com os custos políticos e financeiros da recuperação da gestão dos serviços – adotaram a estratégia de romper os contratos celebrados com as companhias estaduais e reuniram as condições necessárias para criar suas próprias companhias municipais.

Com efeito, os contratos de concessão celebrados na vigência do Planasa – portanto, a partir de 1971 – têm, em média, cerca de trinta anos de duração. Nesses termos, tais contratos estão em plena vigência, o que torna juridicamente difícil seu rompimento de modo unilateral. Do ponto de vista legal, a possibilidade de municipalização dos serviços por essa via – que, tecnicamente, é a mais fácil e, financeiramente, a menos onerosa para os municípios servidos pelas companhias estaduais, dado que já se encontram instaladas nos municípios as redes de água e esgotos – é bastante reduzida. Essa via só se tornará viável caso as companhias estaduais – e, também, conforme a orientação que vier a ser dada pelos executivos estaduais, associada à existência de um programa federal que incentive a municipalização – também queiram alterar ou romper os contratos existentes. No entanto, isso não ocorreu em nenhum dos estados examinados; ao contrário, as companhias estaduais tomaram medidas para preservar seus mercados, seja melhorando os serviços prestados, seja diminuindo custos, seja ainda tomando medidas de racionalização administrativa (inclusive alterando cláusulas dos contratos com as prefeituras) e de recuperação de sua capacidade de investimento (Quadro 3).

Se a dificuldade jurídica de quebra dos contratos de concessão dos serviços for uma das principais razões pelas quais poucos municípios tenham buscado assumir a gestão dos sistemas de água e esgoto, é possível prever que, a partir do ano 2001 – quando começam a expirar os contratos de concessão hoje vigentes –, iniciativas mais consistentes em favor da municipalização venham a ganhar expressão.

Existe, ainda, um outro fator que pode explicar a inexpressiva adesão dos municípios à municipalização dos serviços de saneamento: os custos financeiros da retomada da gestão dos serviços. Para os municípios servidos pelas companhias estaduais de saneamento, a transferência da concessão de equipamentos já instalados certamente envolverá a negociação de parcela do endividamento das companhias estaduais, o que corresponde aos investimentos realizados no município em questão. Deverá haver também entendimentos entre as partes sobre o patrimônio instalado e o quadro de pessoal envolvido na execução das atividades.

Além disso, se o Executivo municipal deseja retomar a concessão dos serviços porque está descontente com a qualidade dos serviços prestados pela companhia estadual, deverá fazer novos investimentos para ampliar a oferta dos serviços, ou para melhorá-los. Caso a cobertura dos serviços de água seja praticamente universal em determinado município, os novos investimentos devem ser realizados na área de esgotos, investimentos esses relativamente elevados para a capacidade de investimento

QUADRO 3: RS, PR, SP, BA, PE, CE – ESTRATÉGIAS DE GESTÃO ADOTADAS PELAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: 1987-95

| | RS | PR | SP | BA | PE | CE |
|---|-------------|-----|-------------------------|-------------|-----|-----------------|
| RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA | | | | | | |
| Cortes de Pessoal | x (1995) | | x (1995) | x (1994) | | |
| Contratos de Gestão | x (1995) | | | | | x (1995) |
| Regionalização | x (1996) | | x (1995) | | | x |
| Privatização | não | não | não | não | não | não |
| Projetos de Terceirização | 3 | | 18 | | | 2 |
| Terceirização Efetiva | não | | 12 | não | | 0 |
| Reestruturação Administrativa | x (1996) | x | x (1995-96) | x | | x (1997) |
| Incorporação de Usuários na Gestão | x (1995) | | x (1995) | | | x (1995) |
| ALTERAÇÃO DE CONTRATOS | | | | | | |
| Alteração dos Contratos de Concessão | 3 | | sim | | | sim |
| Regularização dos Contratos | | | | sim | | |
| Contratos de Concessão inexistentes | | | 1 | | 6 | 9 |
| RECUPERAÇÃO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS | | | | | | |
| Extinção do FAE | x (1995) | | | | | x (1987) |
| Renegociação das Dívidas | x | | x (1992 ss) | x (1991) | | x (1987) |
| Captação de Novos Empréstimos e Financiamentos | x | | x (1993-94, 1996) | x | x | x permanente |
| Expansão dos Investimentos | | | x (1993-94, 1996-97) | x | x | x permanente |
| Recuperação de Tarifas | | | x (1988-94) | x (1991) | | x 1989 |

FONTES: Freitas (1996); Raggio (1996); Araújo e Loureiro (1996); Mendonça (1996); Anjos Jr. (1996); Norais e Vidal (1996).

de grande parte dos municípios brasileiros. Mais particularmente, os investimentos em tratamento de redes de coletas de esgotos – praticamente inexistentes no país – são muito onerosos. Na ausência de qualquer programa estadual ou federal nessa área – o que implica a ausência de incentivos financeiros para tal –, os custos de tais obras terão de ser integralmente arcados pelas administrações municipais.

Assim, para retomar as concessões dos serviços de saneamento, as administrações municipais devem estar dispostas a enfrentar longa 'batalha' com as companhias

estaduais, para assumir a gestão de um serviço cuja realização poderá consumir grande parte dos recursos municipais.¹⁰ Em outras palavras, aos custos jurídicos da municipalização dos serviços de saneamento acrescentam-se os custos financeiros da gestão desses serviços.

Nos municípios em que inexistem os serviços de saneamento (não são servidos por nenhuma companhia estadual, tampouco executam, de modo autônomo, seus próprios serviços de saneamento) – em geral, os mais pobres dos estados selecionados –, não há nenhuma possibilidade de o município arcar integralmente, sozinho (na ausência de qualquer programa estadual ou federal), com a instalação de redes de água e esgotos, já que tais obras são extremamente onerosas.

PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

As companhias estaduais de saneamento, desde sua origem, recorriam ao setor privado para a prestação de serviços. Os órgãos públicos eram os operadores dos sistemas e as empresas privadas lhes prestavam serviços. Posteriormente (e mais recentemente), contudo, a terceirização tem-se estendido à própria operação dos sistemas de abastecimento de água e esgoto. Está havendo crescente aceitação, pelas empresas estaduais, da terceirização de parcela das operações dos serviços, bem como da transferência de responsabilidade pela gestão integral dos sistemas, envolvendo (ou não) o compromisso de realização de novos investimentos por parte das empresas privadas subconcessionárias.

Do ponto de vista do efetivo de funcionários, as empresas estaduais tendem crescentemente a operar os serviços de saneamento com parcela de sua mão-de-obra subcontratada de empresas particulares. Por exemplo, esse contingente era, em 1996, de cerca de 20% na Corsan (Freitas, 1996) e de quase 30% na Cagece (Morais e Vidal, 1996).

Ademais, as companhias estaduais vêm transferindo, cada vez mais, a gestão integral (ou parcial) de sistemas de água e esgoto a empresas privadas. A Corsan, por exemplo, tinha em andamento, em 1996, um projeto de alienação de duas subsidiárias: a CIEL, empresa responsável pela produção do sulfato de alumínio utilizado pela companhia estadual gaúcha, e o Sitel, sistema de tratamento de efluentes do III Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul. A alienação do Sitel dependia da superação de dificuldades de natureza legal. E a alienação da CIEL estava em fase de contratação. Além disso, a Corsan pretendia subconceder a operação dos grandes sistemas de abastecimento de água da Região Metropolitana de Porto Alegre, responsáveis pelo atendimento de cerca de 240 mil economias (Freitas, 1996). A Cagece, por sua vez,

(10) As companhias estaduais de saneamento, com vistas a preservar sua clientela – uma vez que os executivos estaduais desses estados decidiram não privatizar ou municipalizar os serviços de saneamento –, utilizaram-se dos recursos jurídicos previstos nos contratos celebrados. Por esse caminho, travaram uma batalha judicial pela preservação dos contratos.

tinha como projeto transferir à iniciativa privada (ou seja, subconceder) a gestão, a operação e a manutenção dos serviços (inclusive com compromissos de novos investimentos) da Estação de Tratamento de Água Gavião, localizada em Fortaleza. A empresa chegou a elaborar e a publicar um edital de convocação dos interessados, mas a medida foi suspensa judicialmente por iniciativa do Sindicato dos Trabalhadores da Cagece e pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES-CE) (Morais e Vidal, 1996).

No Rio Grande do Sul e no Ceará, o encaminhamento dos projetos de subconcessão por parte das companhias estaduais tem sido barrado por razões legais – basicamente derivadas do fato de que a empresa estadual é uma concessionária dos municípios, e a subconcessão exige a alteração dos contratos originais de concessão, com aprovação nas respectivas câmaras de vereadores – e pela oposição dos sindicatos de funcionários das empresas estaduais, da ABES e das associações de engenheiros (Freitas, 1996; Moraes e Vidal, 1996).

Em São Paulo, o processo de contratação de subconcessões dos serviços de saneamento encontrava-se, até o final de 1996, no estágio mais avançado. Estavam em andamento dezoito contratos de subconcessão à iniciativa privada dos serviços de saneamento: doze licitados; dois com edital publicado; dois com processo em andamento; e dois com edital a ser publicado. Oito desses contratos de subconcessão envolviam a transferência integral da gestão do sistema de água e esgoto, e os demais referiam-se à execução e à operação de obras específicas (sete deles de tratamento de esgotos) (Araújo e Loureiro, 1996).

No caso de São Paulo, uma vez superados os impasses que obstruíam o andamento da contratação das subconcessões (tal como ocorreu no Rio Grande do Sul e no Ceará), surgiram problemas de outra ordem. Em primeiro lugar, o ritmo das privatizações tem sido contido pela indisponibilidade de recursos para o financiamento das obras previstas. Esse impasse tem sido contornado pelo acesso das empresas privadas subconcessionárias a empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob condições facilitadas. Em segundo lugar, verifica-se que, em alguns casos, nos contratos assinados, não existem disposições contratuais que confirmam, de fato, garantias ao poder concedente (Araújo e Loureiro, 1996). Assim, as administrações municipais que não têm assessoria técnica e/ou jurídica, desejosas de captar novos investimentos – e de negociar diretamente com empresas privadas de grande porte –, tendem a firmar contratos pouco favoráveis aos interesses municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A provisão dos serviços de saneamento básico expandiu-se notavelmente sob a égide de um modelo gerido de modo centralizado e operado exclusivamente por empresas públicas. Instituído pelo BNH, sob a vigência do Planasa, esse modelo deu origem às companhias estaduais de saneamento básico, que constituem os principais ope-

radores do setor. Por diversas razões, já apresentadas neste trabalho, ao longo dos anos 80 o sistema mantido pelo BNH desarticulou-se progressivamente, o que favoreceu o surgimento de propostas de municipalização e privatização dos serviços do setor.

No entanto, devido a impasses de diversas ordens, poucas alterações foram realizadas, de fato, na distribuição de competências entre os níveis de governo.

Até meados dos anos 90, problemas de natureza política e institucional inviabilizaram a formulação e a implementação de qualquer proposta de reforma pelo Executivo federal. Apesar de esse quadro ter-se alterado no governo Fernando Henrique Cardoso, com a instalação da Sepurb (subordinada ao MPO), ainda é cedo para avaliar, de fato, o impacto que tal medida causou no setor de saneamento, sobretudo nas formas de provisão dos serviços.

Os obstáculos à municipalização dos serviços de saneamento decorrem, de um lado, dos prováveis (e elevados) custos financeiros aos cofres municipais, dada a ausência de qualquer programa federal de incentivos nessa direção, e, de outro lado, da reação das companhias estaduais de saneamento contra o rompimento dos contratos de concessão dos serviços. Foram poucas as tentativas de rompimento dos contratos por parte das administrações municipais, e a maior parte dessas tentativas não foi bem-sucedida, já que as companhias estaduais reagiram, buscando preservar seus mercados seja pela via jurídica, seja pela melhoria dos serviços prestados. Dito de outro modo: a municipalização dos serviços de saneamento não é desejada pelas companhias estaduais.

Visto que não há programas federais de incentivo à municipalização dos serviços de saneamento básico, aos custos jurídicos de rompimento dos contratos de concessão associam-se os custos financeiros da gestão municipalizada dos serviços, que são, na maior parte dos casos, superiores à capacidade de gasto dos municípios, dada a natureza dos investimentos necessários à instalação dos sistemas de água e esgoto, ou à transferência da gestão desses sistemas aos municípios.

Com relação à privatização dos serviços de saneamento básico, foi possível verificar, nos estados em exame, que há posição favorável por parte dos executivos estaduais. No entanto, nesse caso, os impasses à privatização dos serviços derivam da oposição dos sindicatos de empregados e dos recursos e apoios institucionais que estes conseguem 'angariar' para atuar em pontos de veto ao andamento do processo. Em São Paulo, a privatização está em estágio bem mais avançado que nos demais estados brasileiros. Contudo, o Estado também tem dificuldades de implementação do processo, especialmente no que diz respeito às garantias de financiamento e de efetivo cumprimento dos objetivos do projeto.

Em suma, a privatização dos serviços de saneamento – particularmente, as subconcessões –, ao contrário da municipalização, é desejada pelas companhias estaduais do setor. Nesse caso, os impasses derivam de dificuldades legais, as quais são utilizadas como pontos de veto pelas forças contrárias à privatização. Mas, mesmo no caso de São Paulo, o financiamento – que também é um problema para a municipalização – e a ausência de maior controle sobre os contratos firmados são

empeçilhos que, a médio prazo, podem tornar a privatização dos serviços de saneamento básico uma opção menos atraente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui Britto Álvares

1994 A Crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, pp. 321-337.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.)

1995 *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Unesp.

AFONSO, José Roberto Rodrigues

1992 Sistema tributário, federalismo e a revisão constitucional de 1993. *Tributação em Revista*, Brasília, v.1, n. 2, pp. 37-46, out./dez.

1995 *Notas para o debate: a questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo*. Trab. apres. no Seminário Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil. São Paulo: Iesp/Fundap.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; SENRA, Nelson de Castro

1994 *Despesa pública – competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios*. Rio de Janeiro: CEPP. mimeo.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de

1996 Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

ANJOS JR., Moacir dos (Coord.)

1996 *Balanço e perspectivas da descentralização no Estado de Pernambuco 1986-1994*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”; Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

ARAÚJO, Ricardo; LOUREIRO, Rubem Severian

1996 *Limites e possibilidades de descentralização administrativa: o setor de saneamento básico no Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap/Iesp. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

ARRETCHE, Marta

prelo O Sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo.

1996a Aspectos regionais dos gastos com habitação e saneamento básico. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

1996b Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.

BRAGA, José Carlos de Souza; MEDICI, André; ARRETCHE, Marta

1995 Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, pp. 115-148.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento

1995a *Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento: implicações e desafios*. Brasília, v. 3 (série Modernização do Setor de Saneamento).

1995b *Política nacional de saneamento. 1995-1999*. Brasília. mimeo.

FREITAS, Márcio Rosa Rodrigues de

1996 *Descentralização do saneamento no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina

1997 *Os Elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros*. Trab. apres. no Seminário Internacional sobre Federalismo e Governos Locais, La Plata, Argentina, 27 jun.

GONZALEZ, Hélios Puig

1996 *Descentralização do saneamento no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

MEDICI, André C.

1994 *A Dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo: uma análise do período 1980-1992*. São Paulo: Fundap/Iesp, jun. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil”, elaborado pela Fundap.

MEDICI, André C.

1995 Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

MEDICI, André C.; AGUNE, Antonio Celso

1993 *Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma análise dos anos 80 ao nível regional*. São Paulo: Fundap/Iesp. mimeo.

MENDONÇA, Emanuel

1996 *Setor de saneamento*. Salvador: SEI. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

MORAIS, José Andrade de; VIDAL, Ana Maria Portela

1996 *Saneamento*. Fortaleza: Iplance. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR., Geraldo

1997 *Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Iesp. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

RAGGIO, Nadia Zaiczuck (Coord.)

1996 *Balanço e perspectivas da descentralização no Estado do Paraná*. Curitiba: Iparides. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto “Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”. Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap.

REZENDE, Fernando

1995 *Descentralização e desenvolvimento: problemas atuais do financiamento das políticas públicas*. Trab. apres. no Seminário Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil. São Paulo: Iesp/Fundap, maio.

SILVA, Rose Neubauer da; CRUZ, Neide

1996 Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, pp. 189-222.

SOUZA, Edgar

1990 Sugestões para uma nova política de saneamento. In: PARA A DÉCADA de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/Iplan.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila

1996 SUS: entraves à descentralização e propostas de mudança. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros – *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, pp. 269-296.

ZAMBONI, Roberto A.

1994 *Subsídios para a análise dos limites do FGTS enquanto instrumento para financiar políticas de proteção ao trabalhador e de desenvolvimento urbano*. [s. l.] mimeo.

Outros títulos do série

FEDERALISMO NO BRASIL

DESIGUALDADES REGIONAIS
E DESENVOLVIMENTO
1995

REFORMA TRIBUTÁRIA
E FEDERAÇÃO
1995

A FEDERAÇÃO EM PERSPECTIVA:
ENSAIOS SELECIONADOS
1995

EMPRESAS ESTATAIS E
FEDERAÇÃO
1996

DESCENTRALIZAÇÃO E
POLÍTICAS SOCIAIS
1996

DESCENTRALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS NO
ESTADO DE SÃO PAULO
1998

DESCENTRALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO
NOS SETORES DE INFRA-ESTRUTURA
NO ESTADO DE SÃO PAULO
1999

DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
NOVAS FORMAS DE COORDENAÇÃO
E FINANCIAMENTO
1999

Este livro trata do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil. A análise abrange, além das finanças públicas associadas à prestação de serviços sociais, quatro setores: educação, saúde, habitação e saneamento básico, e tem como preocupação central a distribuição de competências de financiamento, formulação e oferta de serviços entre os níveis federal, estadual e municipal de governo.

Descentralização das políticas sociais no Brasil é o terceiro livro da série *Federalismo no Brasil* a tratar do assunto e complementa *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo* (1998) e *Descentralização e políticas sociais*, publicado em 1996.

ISBN 85-7285-080-5



9788572850803