
gestión pública

Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil

José Roberto R. Afonso

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, febrero de 2007

gtz

Este documento foi preparado por José Roberto R. Afonso, assessor técnico especial da Câmara dos Deputados e ex-superintendente da área fiscal do BNDES (ze.afonso@terra.com.br; www.joserobertoafonso.ecn.br), no marco das atividades do programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, executado pela CEPAL conjuntamente com a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Ricardo Martner, Chefe da Área de Políticas Orçamentárias e Gestão Pública, colaborou na versão final do documento.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido a revisão editorial.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 978-92-1-323027-5

LC/L.2669-P

LC/IP/L.279

N° de venta: P.07.II.G.20

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introdução	7
II. A emergência da transferência de renda na América Latina.....	11
III. Descentralização à la brasileira.....	13
IV. Transferência de Renda e Bolsa Família	23
V. Próximos passos.....	31
VI. Observações finais	35
Bibliografia.....	37
Serie gestión pública: números publicados.....	39

Índice de tabelas

Tabela 1	Carga tributária global e divisão federativa-1960/2005. Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados	14
Tabela 2	Consolidação dos balanços das administrações diretas	17
Tabela 3	Despesas sociais do governo geral por tipo de gasto-2005	18
Tabela 4	Despesas selecionadas com subfunções sociais do governo geral: dimensão e execução direta por governo-2005. Consolidação dos balanços das administrações diretas	20
Tabela 5	Programas do governo federal da rede de proteção social-2002.....	25
Tabela 6	Criação e cobertura dos programas federais de transferência de renda	26
Tabela 7	Evolução do número de famílias atendidas-2003/06.....	27
Tabela 8	Cobertura de famílias carentes pelo programa do bolsa familia. Ref: Julho/2006	28

Resumen

Mudanças recentes em práticas e políticas públicas apontam no sentido de uma nova centralização fiscal, que assume características e intensidade diferentes de um para outro país. A globalização aumentou as disparidades e o sistema fiscal passou a ser chamado mais a adotar mecanismos que reduzam estas diferenças. O desafio de prestar serviços públicos mais eficiência e maior eficácia requer atenções maiores para políticas sociais. Relações intergovernamentais precisam ser repensadas – em particular, por conta da tendência do governo central se relacionar diretamente com as esferas mais inferiores de governo, reduzindo ou até mesmo dispensando a interferência da esfera intermediária de governo.

O Brasil ainda tem um agravante – o baixo crescimento econômico nos últimos anos, abaixo até da média latina. Para compensar tais efeitos, e também a estrutural pobreza e desigualdade, na última década foram criados e cresceram diferentes programas públicos de transferência de renda. O governo central se tornou rapidamente o principal financiador e executor direto de tais programas, especialmente após consolidar vários em torno do chamado *Bolsa Família*. Isto levou a um relacionamento direto com os beneficiários (fora da previdência social) e relegando os governos locais a um papel marginal – cuida apenas do cadastro (já os governos estaduais, nem isso), ou seja, constitui um novo desafio para a descentralização. Requer maiores reflexões sobre os arranjos federativos, os resultados sociais e os custos fiscais, as novas relações políticas e federativas e, o principal, sobre a cidadania e a governança dos governos subnacionais.

A maior preocupação é que tais programas assistenciais careçam de uma abordagem integrada com outras políticas públicas sociais, bem assim as de desenvolvimento regional, de modo que permitissem enfrentar a questão estrutural e, no médio ou longo prazo, com a aceleração do crescimento e a criação de mais empregos, os benefícios assistenciais pudessem ser reduzidos.

Portanto, o avanço dos programas de transferência de renda, sobretudo em região com crônica pobreza e desigualdade como a latina, trouxe desafios e questões relevantes para o federalismo e a descentralização fiscal ainda não analisadas e respondidas com a profundidade exigida. A questão básica é: quais são as repercussões da criação e da ampliação pelos governos centrais de programas de transferência de renda social para as relações intergovernamentais e para a divisão federativa de recursos e gastos?

I. Introdução

O avanço da globalização, da urbanização e das mudanças no contexto macroeconômico e mesmo político impõem novos desafios à descentralização fiscal. Os últimos tempos registraram importantes mudanças nas práticas e políticas públicas, especialmente dos países organizados como federações e dos estados unitários que privilegiaram a descentralização administrativa. Uma tendência mundial começa a se desenhar em favor de nova centralização, que assume características e intensidade as mais diferentes de um para outro país.¹ Muito contribuíram as necessidades de melhorar a eficiência na gestão pública, inclusive para ampliar a *accountability*, e a demanda da gerência macroeconômica por uma disciplina fiscal mais austera, especialmente com controle mais rígido do endividamento público subnacional. Se tal tendência ainda não é tão nítida, são ainda maiores as dúvidas sobre como lidar com a nova situação: reagir contra ela ou lidar com ela?

As relações intergovernamentais devem ser redesenhadas, ainda que isto signifique mais complexidade para se buscar novos arranjos institucionais. À luz das recomendações de alguns especialistas em federalismo mas, sobretudo, com base na experiência de vários países, está claro que o governo central tende a se relacionar diretamente com as esferas mais inferiores de governo, reduzindo o papel ou até mesmo dispensando a interferência da esfera intermediária de governo. É uma mudança e tanto – ainda mais para uma federação que seguia o modelo

¹ Esta foi uma das principais conclusões a que se chegou a partir das exposições e debates realizados no Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal, realizado no Brasil, na Costa do Saúpe, em 14-15/12/2005, organizado pelo Forum of Federations e as Fazendas Estaduais Brasileiras (CONFAZ) <http://www.sefaz.ba.gov.br/especiais/confaz/confaz2005/evt.htm>

clássico em que ela resultava da união dos estados membros; agora, estes se tornam coadjuvantes ou até mesmo ficam ausentes da execução de muitas ações estatais. Já nos casos em que existia uma articulação direta entre a esfera superior e a inferior de governo, os novos ventos apontam para uma ligação cada vez mais estreita entre eles, não apenas no campo financeiro, como também em torno da gestão administrativa e das relações políticas.

A atribuição aos governos locais de um papel central na prestação de serviços públicos aparece com grande destaque em reflexões e posições recentes no âmbito do Banco Mundial. Anwar Shah é dos principais expoentes desse discurso.² É verdade que, muitas vezes, o conceito de governos locais é aplicado como o de governos subnacionais - contemplando esferas intermediárias e locais de governos. É possível interpretar, entretanto, que na maioria das vezes a ênfase é mesmo nas esferas mais inferiores de governo (as municipalidades). Primeiro, porque esta é a unidade adotada pela imensa maioria dos países (organizados como estados unitários). Segundo, porque partem de um conceito de *governança* centrado no cidadão (democracia direta), para chegar a duas opções estruturais³ – ou o governo local é o agente primário da ação estatal e partir dele se redefine atribuições das esferas superiores; ou ele ganha independência, como as outras duas e superiores esferas de governo. É defendido que seja dado ao governo mais próximo do cidadão flexibilidade gerencial mas com responsabilização, para priorizar as ações escolhidas pela comunidade local mas realizá-la com o menor custo de transação possível.

O desafio de prestar serviços públicos cada vez com mais eficiência e maior eficácia remete as atenções maiores para as políticas sociais.⁴ Por tradição histórica e pela natureza das ações, aqui são mais fortes os enlaces fiscais, administrativos e políticos entre as diferentes esferas de governos e as unidades de cada uma delas.⁵ A globalização aumentou as disparidades regionais e familiares, especialmente no campo econômico.⁶ Mais que no passado, o sistema fiscal é chamado cada vez mais a adotar mecanismos que reduzam ou - o ideal - que eliminem as diferenças regionais. As transferências voltadas para a equalização, ora das receitas disponíveis, ora das necessidades de

² No Fórum Mundial antes citado, a apresentação de Anwar Shah teve o seguinte título: “*Selected Challenges to Fiscal Federalism*” (36 pp.).

³ É interessante reproduzir os slides da conclusão de Shah na apresentação anteriormente mencionada:

“Fiscal system design issues to deal with commitment problems –

- Fundamental elements: direct democracy and governing for results (New Public Management Framework)

- Two options on structures: (a) Local government as the primary agent sub-contracting to LGAs, beyond government, state and federal governments; (b) Local, state and federal governments as independent agents.” (p. 33)

“Option A: Local governments as primary agents

- Purchaser of local services

- Facilitator of network of government and “beyond government” providers

- Gatekeeper and oversight of state and federal government on shared rule

- Constitutional Implications:

- Residual functions with local government

- State government with inter-municipal services

- Federal government having redistributive, security, foreign relations and interstate functions – harmonization, common framework.” (p. 34)

“Option B: Various orders of government as independent agents:

- Clarity in responsibilities and functions

- Finance follows function.

- Periodic review of fiscal arrangements.” (p.35).

⁴ Mello (2004: 1) bem sintetiza uma visão anterior (antes da onda de foco maior nos governos locais) que defendia a descentralização fiscal dos programas sociais:

“The need to improve the quality and efficiency of government spending has placed subnational governments at the forefront of service delivery, particularly in the social sectors. In many countries, it has been recognized that subnational governments have an important role to play in the implementation of public policies aimed at fostering social and human development. The key argument for reliance on subnational governments for service delivery is that they are closer to the intended beneficiaries of public programs. For this reason, subnational governments are believed to be better equipped to extract information on local preferences and needs more effectively than the central government, and to be more accountable to local residents. With greater voice in the design and implementation of public policies, local residents can also benefit from greater choice in the goods and services delivered to them by the government.”

⁵ Vide Mello (2004) para uma abordagem recente e comparada da descentralização fiscal e as políticas de despesas dos governos subnacionais.

⁶ Tanzi (2004) aborda especificamente a proteção social em um mundo globalizado.

gastos, se tornam cada vez mais relevantes. Isto apontou em favor de formatos diferentes centralização: ora da arrecadação direta para que se promova posteriormente a distribuição (vertical) dos recursos – caso típico da Austrália; ora do processo decisório para a redistribuição (horizontal) dos recursos entre os membros da federação – caso típico da Alemanha.

As disparidades, regionais e familiares, foram acentuadas pela globalização e, nos últimos tempos, a necessidade de dar maior resposta a essa questão, nos países desenvolvidos, acabou por transformar em mais uma forma de equalização federativa os programas que concedem auxílios financeiros diretamente aos indivíduos. Um caso emblemático é o dos Estados Unidos:⁷ os gastos públicos com programas de assistência à saúde e diretos dos indivíduos consumiram mais que 2% do PIB, enquanto as transferências federais para governos subnacionais equivalem a 1 ponto do produto e constituem fonte residual de recursos (cuja receita direta supera 14% do PIB). Aqueles programas funcionariam hoje como um meio peculiar de equalização fiscal: uma ligação direta entre a esfera central de governo e os indivíduos, ainda que os governos subnacionais atuem como agentes administrativos e sejam chamados a contribuir com uma contrapartida de recursos próprios (o que estaria provocando crescimento das parcelas alocadas à saúde e à assistência e redução da de educação nos orçamentos subnacionais).

Neste contexto, é interessante analisar como esses novos ventos estão soprando na federação brasileira. Contribui para tanto constituir uma das experiências mais descentralizadas dentre os países em desenvolvimento, com os governos subnacionais tendo ampla autonomia para cobrança de seus impostos, a realização de seus gastos e à contratação de suas dívidas. Além de não escapar das questões antes discutidas, desde os efeitos da globalização até as desigualdades econômicas e sociais, o Brasil ainda tem um agravante conjuntural - o baixo crescimento econômico. Mesmo após os sucessivos choques externos da década passada, o país não seguiu a expansão internacional e, nos últimos anos, apresenta taxas de crescimento inferiores à média das economias emergentes e até mesmo do resto da América Latina. Para compensar os efeitos do parco dinamismo econômico, foram criados e cresceram, tanto na cobertura, quanto no volume de gasto, os programas sociais de transferência de renda.

As questões federativas que marcam a formulação e a implantação dos programas sociais de transferência de renda no Brasil se assemelham às levantadas nos EUA. Aliás, guardadas as devidas proporções econômicas e históricas, a estrutura e a evolução recente da federação brasileira assumem feições cada vez mais próximas da norte-americana quando realizadas comparações internacionais entre experiências federativas ou de descentralização fiscal. Anwar Shah já classificou ambas como casos de *marble cake*⁸ – uma vez que atribuições não são distribuídas ordenadamente, com uma clara e precisa divisão de tarefas, mas representam uma teia complexa de relações – por vezes, mais de um governo executa a mesma função, em algumas regiões ou períodos de tempo; por vezes, um governo cuida de competências de outra esfera; por vezes, há ausência de governo ou escassez de gasto.

No caso específico a ser examinado neste texto, mais uma vez, Brasil e EUA enfrentam dilema semelhante em que o governo central passa a pagar benefícios (fora da previdência social) diretamente aos indivíduos, relegando os governos subnacionais a um papel secundário (para não dizer, ausência de função no caso dos estados brasileiros em relação ao programa do bolsa família). Em outras e bem simplórias palavras, é rompida a tradicional idéia de que o pobre pertence ao governo local. Além de expor um novo arranjo federativo, é levantada outra mais complexa questão – a falta de visão e abordagem integrada com outras políticas públicas sociais, bem como com as políticas de desenvolvimento regional ou local, que, em ambos os casos, permitissem enfrentar essa

⁷ Segundo o professor William Fox, palestrante do mesmo Fórum Mundial sobre Federalismo, já citado.

⁸ Segundo Shah (1990): “... in countries with overlapping responsibilities (the so-called marble cake model of federalism), such as United States and Brazil, state lobby of Congress and interstate relations serve coordinating roles.”

questão estrutural e que, em médio ou longo prazo, a melhoria do bem-estar social e o crescimento econômico dispensassem o pagamento dos benefícios assistenciais.

De qualquer forma, no caso brasileiro, as mudanças de rumos e políticas resultam em questões ainda pouco debatidas no país, especialmente sob o prisma da Federação. Recentemente, o programa do *Bolsa Família* ganhou grande visibilidade, social e econômica, a começar porque o discurso das maiores autoridades federais praticamente resumiram a política social a esse programa, e a partir daí mereceu mais notícias e reflexões na mídia e de especialistas da área social.

Antecipa-se, ainda, que o Brasil faz um movimento no sentido inverso ao dos países mais ricos. A tendência destes, nas últimas décadas, foi de redução do tamanho do Estado, ou melhor, da despesa pública agregada. Por categoria, a redução de gastos com transferências e subsídios foi maior do que com consumo ou investimento. Tanzi (2005: 20) analisou um conjunto de duas dezenas das nações mais ricas e identificou, entre o ano de maior gasto (geralmente, em meados dos anos 80) e 2002, uma queda do volume de despesa, na média, da ordem de 6,6 pontos do PIB, dos quais 2,5 pontos explicados por corte em transferências e subsídios, contra uma redução de investimentos fixos de apenas 0,5 ponto do produto. Mais ainda, quando decomposto por principais funções, Tanzi (2005: 22) informou que os gastos com pensão se mantiveram no mesmo patamar (variação de 0.1 ponto do PIB), logo, a contenção se deu em cima de subsídios às empresas e às famílias.

O Brasil, no sentido contrário, aumentou o gasto público nos últimos anos: a conta das administrações públicas na contabilidade nacional indica que, entre 1995 e 2003, a despesa não-financeira cresceu 2 pontos do PIB, tendo caído consumo e investimentos e aumentado os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais em 2,7 pontos do PIB (isso tudo fora o aumento dos gastos com juros – que, nas contas nacionais, foi de 2,8 pontos no mesmo período).⁹

Especificamente pela ótica das questões federativas ou das administrações públicas, porém, ainda não se pode falar em uma nova agenda de debate no Brasil porque, de início, ainda se carece de um melhor e circunstanciado diagnóstico do estado das artes, seja do gasto público, seja das relações intergovernamentais. Os poucos que tem refletido sobre o assunto, especialmente quantos aos desdobramentos em termos de gastos e ações nas áreas sociais, ainda estão na fase de formular as questões e nem chegaram à busca das respostas.¹⁰ Este trabalho, confessadamente, não foge a esta regra. É mais um esforço para provocar o debate, ao se chamar a atenção para os fatos e os números, do que constitui uma análise completa e consistente, que precise os problemas e antecipe as alternativas.

Assim, a questão básica que se tenta responder neste trabalho é a seguinte: quais são as repercussões da criação e da ampliação pelos governos centrais de programas de transferência de renda social para as relações intergovernamentais e para a divisão federativa de recursos e gastos?

⁹ Vide Afonso, Biasoto e Araújo (2005).

¹⁰ Em Afonso (2004: 151), foi chamada a atenção para a rede de proteção social, ainda classificada como incipiente, que teria desdobramentos sobre as relações intergovernamentais, mais não se tinha muito claro qual caminho seria trilhado pelo governo federal, em relação aos programas específicos então vigentes.

II. A emergência da transferência de renda na América Latina

As redes públicas de proteção social foram organizadas e cresceram por toda América Latina, passando a contemplar programas mais importantes e nacionais de transferência de renda na medida em que a expansão econômica ao final do século passado. Não seguiram um padrão internacional ou teórico – embora, a literatura já abordava há algumas décadas a concessão de auxílios financeiros diretos para as famílias extremamente pobres como forma de melhorar seu nível de bem estar social.¹¹

Dispensável detalhar que, estruturalmente, a região sempre sofreu dos males crônicos da pobreza e da desigualdade. A situação foi agravada com as décadas perdidas ao final do século passado em que o crescimento econômico apresentou um comportamento medíocre e os programas de estabilização limitaram em muitos casos a atuação estatal em torno das políticas sociais clássicas, como educação e saúde. Em resposta a esses problemas, ora estruturais, ora conjunturais, foram lançados e ampliados programas estatais de assistência social visando atender as camadas mais pobres da população, com renda pessoal abaixo da linha de pobreza, dependendo

¹¹ Camargo e Ferreira (2001) abordam o que chamam de programas sociais inovadores na América Latina, que incentivam investimentos em capital humano (especialmente educação), em três experiências: Brasil, México e Peru. Vale reproduzir uma observação inicial deles: “Pelo menos desde o início dos anos 70, propostas de complementação de renda para as famílias extremamente pobres via transferência monetária direta tem sido sugeridas na literatura econômica... Em meados dos anos 90, um importante aperfeiçoamento das propostas de renda mínima passou a ser posto em prática, em caráter experimental, em algumas regiões brasileiras. A novidade era atrelar o benefício assistencial dado às famílias pobres a um incentivo para que essas famílias elevassem sua capacidade de acumular capital humano....” (p.6).

do conceito privilegiado em cada país. Não é uma inovação latino-americana, uma vez que muitos países ricos já adotaram em larga escala, e ainda mantém, programas que concedem subsídios, pessoais ou familiares, para famílias que vivem em condições econômicas inferiores a um determinado patamar de bem-estar social.

As formas e as denominações foram as mais variadas no continente latino, mudando de um para outro país.¹² Em comum, entretanto, contam dois fatos - constituem programas de motivação compensatória e são comandados pela esfera central de governo. Um dos maiores programas de transferência de renda foi organizado no México – denominado *Oportunidade*. A Argentina e o Chile têm programas mais focalizados, especialmente o último. E, o Brasil, após criar mais de um programa dessa natureza na virada do século, agora partiu para consolidá-los no que denomina *Bolsa-Família*.

Há uma diferença importante entre essas experiências pela ótica federativa. Argentina e México constituem federações nas quais o governo central sempre exerceu um papel marcante (especialmente no segundo caso) e o grande coadjuvante foram as províncias (restando ao governo local papel quase sempre residual - limitado aos serviços urbanos típicos). A mesma lógica se aplica aos demais países latinos, geralmente estados unitários, mas que adotaram e incentivaram formas de descentralização, administrativa e fiscal, nos últimos tempos.

O Brasil, mais uma vez, é peculiar. Primeiramente, por constituir, de direito e de fato, uma federação e com uma acentuada, antiga e sólida descentralização fiscal. Segundo, por constituir um país com os piores índices de desigualdade no mundo e também possuir um dos maiores contingentes absolutos de pobres do planeta.

Os programas governamentais inspirados como forma de proteção social só foram criados e/ou consolidados nas últimas décadas.

No Brasil, o primeiro programa dessa natureza a ganhar grandeza e consistência foi o do seguro-desemprego e demais ações de amparo ao trabalhador (atendendo basicamente aos do mercado formal) que, com a Constituição de 1988, ganhou uma fonte exclusiva, permanente e sólida de custeio – a contribuição conhecida como do Pis-Pasep.

Só ao longo da segunda metade dos anos 90, é que o governo federal criou, isoladamente, programas de transferências de renda – como as bolsas para as crianças retiradas do trabalho infantil e, depois, para qualquer criança pobre que passasse a estudar. Antes do governo federal, alguns governos subnacionais tinham adotado programas dessa natureza, bastante focados e para um grupo bastante limitado de beneficiários. São considerados os pioneiros dos programas clássicos de transferência de renda os de bolsa escola e o de garantia de renda familiar mínima, implantados em Brasília e Campinas, respectivamente, só no início de 1995. Em pouco tempo, programas como esses tinham sido adotados por outros três Estados (AP, GO e TO) e por 52 Municípios – a grande maioria do interior de São Paulo.¹³

Antes de aprofundar a análise dos programas de transferência de renda no Brasil, é interessante apresentar uma visão sumária e atualizada do estado das artes da descentralização fiscal e, em particular, dos gastos públicos nas áreas sociais, o que dará o marco para a discussão sobre as questões federativas suscitadas por aqueles programas.

¹² Segundo Camargo e Ferreira (2001: 5), além do Brasil:

“Outros países também geraram experimentos inovadores na área de política social, alguns dos quais inclusive sob influência do Programa Bolsa-Escola. É o caso do Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), no México, e do PFAF, em Honduras. Na área do seguro-desemprego com trabalho (“workfare”), destaca-se o Programa Trabajar, na Argentina. E há uma série de fundos de investimentos sociais, como o FONCODES peruano, cuja abordagem é também altamente focalizada.”

¹³ Segundo levantamento de Camargo e Ferreira (2001), que apresentam uma análise detalhada das principais características desses programas iniciais de transferência de renda, desde a cobertura até os custos (pp.6-17). Lavinias (1998) também enfoca as primeiras experiências de transferência de renda no país e delas extrai lições.

III. Descentralização à la brasileira

O Brasil é uma federação, de fato e de direito, com acentuada descentralização fiscal. Para qualificar essa tese, o primeiro indicador que se verifica no País é a divisão federativa dos recursos tributários coletados. Isto porque o dito pacto federativo aqui está inserido no capítulo da Constituição dedicado ao sistema tributário: que atribui competências exclusivas a serem cobradas por cada esfera de governo e que, ainda, detalha a partilha da receita entre as esferas, sempre em sentido vertical. O mesmo traço não se repete do lado das responsabilidades. Por isso, é dito que a descentralização tributária antecedeu à do gasto público no Brasil.

Desde a última reforma tributária, promovida pela Constituição de 1988, a evolução da arrecadação tributária no País foi marcada, primeiro, por um aumento brutal do tamanho da carga tributária: chegou ao recorde histórico de 38,9% do PIB em 2005, ou seja, 16,5 pontos do produto acima do que se arrecadava 16 anos antes, indicando um incremento médio de 1 ponto do produto por ano, conforme a quarta coluna da Tabela 1. Não se tem notícia de outra economia no ocidente, em tempos de paz, que tenha feito um aumento de carga dessa intensidade e tão rápido.

Tabela 1

CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL E DIVISÃO FEDERATIVA - 1960/2005
CONCEITO ABRANGENTE (CONTAS NACIONAIS), ANOS SELECIONADOS

Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
Arrecadação direta								
1960	11,14	5,58	0,70	17,42	63,95	32,05	4,01	100,00
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,67	21,65	3,69	100,00
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,68	25,58	2,74	100,00
2005	26,62	10,13	2,19	38,94	68,36	26,01	5,63	100,00
Receita disponível								
1960	10,35	6,05	1,01	17,42	59,44	34,75	5,81	100,00
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,16	23,27	8,57	100,00
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,09	26,61	13,30	100,00
2005	22,43	9,82	6,68	38,94	57,61	25,23	17,16	100,00

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

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

O outro traço marcante é a divisão federativa desses recursos, com uma queda razoável da participação relativa da esfera central de governo – também na Tabela 1. Já pelo lado da arrecadação direta dos tributos próprios, atualmente os governos subnacionais geram cerca de um terço da receita nacional. Depois de realizadas as partilhas constitucionais e legais (no conceito mais amplo), a proporção que cabia ao governo central em 2005 foi de 57,6% do total da receita tributária, contra pouco mais de 25% da esfera estadual e 17,16% da municipal.

Numa perspectiva de mais longo prazo, comparando as últimas quatro décadas e meia, foi verificado que não apenas o governo central perdeu importância relativa, como também a esfera estadual, que tinha um peso relativo em 2005 inferior ao que registrava em 1988, antes de implantado o atual sistema). A única esfera que apresentou uma clara e consistente tendência de ampliação de importância relativa na federação brasileira foi a municipal. É fato que o forte aumento do bolo da carga tributária compensou em parte a perda de posições relativas das esferas superiores de governo – ou seja, os governos federais e estaduais aumentaram as receitas disponíveis em valores absolutos. Isto reforça ainda mais os ganhos dos Municípios: o volume de sua receita disponível em 2005 (6,7% do PIB) já superava o tamanho dos governos estaduais em 1988 (6 pontos do PIB), antes da última reforma.

Se a tendência futura ou a recomendação dos especialistas, em torno na divisão dos poderes fiscais e financeiros das federações, apontarem para maior presença dos governos tipicamente locais, a evolução e a estrutura recente da divisão do bolo tributária no Brasil apontam que o país já está nesse rumo.

A questão é que, como tal divisão federativa decorreu mais das circunstâncias do que de um planejamento ordenado, remanescem e crescem as distorções e os desequilíbrios na Federação, sobretudo envolvendo deficiências em responsabilidades públicas que escapam a jurisdição da esfera local de governo. O País, por um lado, vem apresentando melhora em indicadores sociais nas quais as ações estatais são exercidas tipicamente pelos governos municipais - como ensino fundamental e assistência primária à saúde. Mas, por outro lado, as deficiências mais graves são registradas em torno de atribuições estatais que caberiam à esfera intermediária de governo ou que demandam uma ação local além das fronteiras - como é o caso clássico de saneamento, mas também malha e serviços de transportes, habitação, meio ambiente.

Não bastassem estes impasses e desafios já antigos, a expansão recente das ações e dos gastos com programas de transferência de renda introduz uma nova questão no debate federativo brasileiro – pela vinculação direta que passa a ocorrer entre governo central e os cidadãos, com pouca interferência dos governos subnacionais.

Antes de aprofundar as análises, é interessante fazer um diagnóstico da divisão federativa do gasto no Brasil. A literatura nacional peca por concentrar esforços na investigação da receita e desprezar, ou mesmo ignorar, o padrão e o comportamento do gasto, a despeito da quantidade de informações disponíveis, inclusive atualizadas. Pior ainda no caso do debate macroeconômico que se limita ao cálculo da dívida líquida e de sua variação, da qual se infere as necessidades de financiamento. Ainda são poucas as pesquisas que se ocupam de estudar os fluxos medidos “acima da linha”, tomando por base os balanços e relatórios públicos – a despeito dos avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Além de explorar as oportunidades abertas pela maior transparência, uma adequada análise do gasto é necessária diante das mudanças expressivas na divisão federativa verificadas de um para outro bloco de contas, tanto na classificação por natureza ou categorias, quanto por funções e programas.

Para traçar um diagnóstico bastante atualizado e consistente da estrutura da despesa pública nacional, este trabalho recorrer à consolidação nacional dos balanços públicos anuais, de todas as esferas e unidades de governo. Os resultados são divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, com uma cobertura pormenorizada (não apenas da execução orçamentária, como também dos ativos e passivos, e ainda da despesa funcional) e uma divulgação ampla e atualizada (os dados são disponibilizados na internet por unidade de governo em meados do ano seguinte ao exercício a que se refere), compreendendo a consolidação por nível de governo¹⁴ e as contas de cada unidade federada. A partir de 2004 a inovação foi o detalhamento do gasto funcional por subfunção de governo, o que permite aprofundar análises setoriais.

A deficiência dessa fonte é a falta de revisão e auditoria dos dados pois a STN não tem atribuição para fazê-lo, mas apenas para reunir e consolidar os documentos. Um dos problemas respeita à cobertura parcial das transações pois nem todos os governos consolidam as contas de todos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes no balanço geral anual, como determina a legislação fiscal recente. A informação divulgada pela STN exige cuidado no caso da consolidação nacional porque os saldos e os fluxos são simplesmente somados, sem descontar as transações entre órgãos de governo. Para evitar múltiplas contagens, neste trabalho foram consideradas também as transferências intergovernamentais concedidas pelo governo central (disponível no seu sistema de acompanhamento – o SIAFI), para os governos estaduais e os municipais,¹⁵ discriminadas por subfunção; já os mesmos repasses estaduais foram estimados. Quando se analisa o gasto pela ótica da execução, cabe descontar as despesas empenhadas com transferências a outros governos. Quando a ótica é do financiamento, cabe deduzir de um governo os valores pagos por outros governos com repasses a ele.

¹⁴ O Tesouro Nacional publica portarias anuais do que chama *Consolidação das Contas Públicas*, disponíveis para cada exercício no seguinte no final da seguinte página: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp
Estatísticas semelhantes também são apresentadas em formato de planilha no seguinte link:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_Publicas.xls
Vale alertar que estas portarias não contemplam os balanços enviados com atraso por muitas Prefeituras, mas que acabam sendo incorporados à consolidação dessa esfera de governo disponível (bem assim informações para uma das unidades) na seguinte página:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp
Nesta página também é disponibilizada planilha com os balanços dos governos estaduais, abertos por unidade. As informações estão disponíveis até o exercício de 2005.

¹⁵ No caso dos Municípios, o levantamento disponível da STN quando elaborado este trabalho só contemplava 4.164 unidades (75% do total), mas que respondiam por 82% da população nacional (basicamente, faltam informações para prefeituras do interior e de pequeno porte).

Esta análise se limitará a elaborar um retrato do gasto público em um ano recente. Como o objetivo é examinar mais especificamente o gasto social, o enfoque será da execução direta da despesa – ou seja, são deduzidas as transferências concedidas por cada esfera de governo. A Tabela 2 apresenta a despesa realizada em 2005 pelo governo geral nas principais funções de governo da área social, mostrando inicialmente a sua dimensão e, o principal, a divisão federativa (pela ótica da sua execução – ou seja, em cada esfera de governo, são descontados os valores transferidos para outras esferas).

Tabela 2
CONSOLIDAÇÃO DOS BALANÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES DIRETAS

Grupos e Funções de Governo	R\$ milhões correntes	% do PIB				% do Governo Geral				% da Despesa		Valor Per Capita	
		União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total	com Serv Dívida	Líquida Encargos	R\$/habitante	
												Ano	Mês
Ordem social	444 135	12,53%	5,46%	4,93%	22,92%	54,7%	23,8%	21,5%	100,0%	52,9%	69,8%	2 449	204
Previdência + trabalho	235 772	10,38%	1,38%	0,41%	12,17%	85,3%	11,4%	3,3%	100,0%	28,1%	37,0%	1 300	108
Demais	208 363	2,16%	4,07%	4,53%	10,75%	20,1%	37,9%	42,1%	100,0%	24,8%	32,7%	1 149	96
Assistência social	20 343	0,74%	0,11%	0,21%	1,05%	70,4%	10,0%	19,6%	100,0%	2,4%	3,2%	112	9
Previdência social	222 159	9,73%	1,35%	0,39%	11,47%	84,9%	11,8%	3,4%	100,0%	26,5%	34,9%	1 225	102
Saúde	68 781	0,67%	1,33%	1,55%	3,55%	18,9%	37,3%	43,7%	100,0%	8,2%	10,8%	379	32
Trabalho	13 614	0,65%	0,04%	0,02%	0,70%	92,1%	5,0%	2,9%	100,0%	1,6%	2,1%	75	6
Educação	87 946	0,63%	2,18%	1,73%	4,54%	13,8%	48,0%	38,1%	100,0%	10,5%	13,8%	485	40
Cultura	2 908	0,02%	0,06%	0,07%	0,15%	15,3%	39,0%	45,7%	100,0%	0,3%	0,5%	16	1
Direitos da cidadania	2 955	0,03%	0,12%	0,00%	0,15%	16,9%	80,6%	2,5%	100,0%	0,4%	0,5%	16	1
Urbanismo	16 749	0,05%	0,07%	0,74%	0,86%	5,4%	8,7%	85,9%	100,0%	2,0%	2,6%	92	8
Habitação	2 763	0,02%	0,07%	0,05%	0,14%	16,1%	49,7%	34,3%	100,0%	0,3%	0,4%	15	1
Saneamento	5 917	0,00%	0,13%	0,17%	0,31%	0,4%	43,7%	55,9%	100,0%	0,7%	0,9%	33	3
Total	839 212	24,89%	11,57%	6,85%	43,31%	57,5%	26,7%	15,8%	100,0%	100,0%		4 628	386
Primária	636 535	16,23%	10,00%	6,62%	32,85%	49,4%	30,4%	20,2%	100,0%		100,0%	3 510	293

Fonte: Elaboração própria a partir de STN e IBGE (PIB). Consolidação de balanços governamentais por função (regime de competência).

Divisão federativa compreende a execução direta do gasto, ou seja, em cada esfera de governo, excluídas transferências realizadas em favor de outros governos.

Despesa total exclui refinanciamento da dívida mobiliária e as transferências intergovernamentais.

A despesa total (incluindo o serviço da dívida) em 2005 foi de 43,3% do PIB. Excluídas as transferências concedidas, a execução direta mostra uma divisão federativa muito próxima à da receita tributária disponível: 57,5% do total executados pelo governo central; 26,7% pelo estadual; e 15,8% pelo municipal. Antes de tudo, chama-se a atenção para o serviço da dívida (incluindo amortizações): alcançou um volume muito elevado, de 9,4 pontos do produto, e aumentou ainda mais a concentração no governo federal, que respondeu por 88% do gasto nacional nesta categoria (contra apenas 10% dos estaduais e 2% dos municipais).¹⁶

Excluídas as transferências entre governos e o serviço da dívida pública, chega-se a uma despesa primária de 32,8% do PIB e fica mais clara a extensão da descentralização fiscal: cerca de metade do gasto é executado diretamente pelos governos subnacionais, dos quais 30% pela esfera estadual e 20% pela municipal.¹⁷

Quando detalhado o gasto por funções ou grupos delas, foram constatadas distribuições entre níveis de governo bem diferenciadas. O foco deste trabalho será no chamado o gasto social. Computadas todas as despesas realizadas em 2005 com funções que podem ser consideradas compreendidas no título da Ordem Social da Constituição (Tabela 2), se chegou a um montante muito expressivo: equivalente a 22,9% do PIB ou 70% da despesa pública não-financeira. A descentralização continuou expressa porque o governo central respondeu por cerca de 55% do total gasto e os Estados geraram quase 24% e os Municípios perto de 21%.

Alternativamente à classificação funcional do gasto social, outra forma de apresentar tal gasto é distinguir entre os que concedem benefícios (caso típico da previdência) e os que prestam serviços universais (como educação e saúde) – vide Tabela 3.

Tabela 3
DESPESAS SOCIAIS DO GOVERNO GERAL POR TIPO DE GASTO-2005

Tipo de Gasto Social	R\$ milhões correntes	Em % do Gasto Social	Em % do PIB	Divisão Federativa da Execução direta				Valor Per Capita	
				União	Estados	Municípios	Total	R\$/habitante	
								Ano	Mês
Despesa social	444,14	100,0%	22,92%	54,7%	23,8%	21,5%	100,0%	2449	204
Benefícios	240,70	54,2%	12,42%	87,4%	9,1%	3,5%	100,0%	1327	111
Seguro Social	156,70	35,3%	8,09%	98,5%	0,5%	1,0%	100,0%	864	72
Servidores	68,50	15,4%	3,54%	61,2%	30,5%	8,3%	100,0%	378	31
Assistenciais	15,50	3,5%	0,80%	90,7%	1,6%	7,7%	100,0%	85	7
Universais e outros	203,44	45,8%	10,50%	18,5%	42,8%	38,7%	100,0%	1122	93

Fonte: Elaboração própria a partir de STN e IBGE (PIB). Consolidação de balanços governamentais por função (regime de competência).

Divisão federativa da execução direta do gasto - em cada esfera de governo, excluídas transferências realizadas para outros governos.

Primeiramente, menciona-se que os benefícios sociais compreenderam um volume muito expressivo de gasto em 2005: equivalente a 12,4% do PIB e respondendo por 54% do gasto social no seu conceito ampliado. A maior parte de benefícios compreendem aposentadorias e pensões (11,6% do produto), tanto do regime geral (8,1%), quanto do regime próprio de servidores (3,5%);

¹⁶ Chama-se a atenção que, na consolidação, há dupla contagem do gasto com juros no caso dos devidos pelos governos subnacionais (pois mais de 90% de sua dívida reflete refinanciamentos contratados junto ao Tesouro Nacional) e parcela do serviço federal são destinadas ao Banco Central (por conta de sua carteira de títulos federais).

¹⁷ Há algum tempo vem sendo detectado o movimento que se pode dizer mais de municipalização, do que apenas de descentralização, em ações sociais básicas – por exemplo, vide Garson e Araújo (2001).

a menor parte (0,8%, também do PIB) proveio do seguro-desemprego, renda mensal vitalícia e bolsa família. Na divisão federativa, fica clara a centralização dos gastos com benefícios: 87,4% do total executados pelo governo central.

O gasto social com programas ditos estruturantes ou universais (que atendem a sociedade como um todo e não serem tão focados) foi calculado por resíduo e constituiu um montante um menor em 2005: equivalente a 10,5% do PIB mas aqui com uma inversão radical na divisão federativa dos recursos, com uma forte descentralização pois os governos estaduais e municipais responderam por cerca de 43% e 39% do total gasto com tais programas, respectivamente.

Ciente de que benefícios são centralizados e programas universais muito descentralizados, vale voltar a Tabela 2 e analisar a dimensão e a divisão federativa dos gastos sociais por funções de governo; na Tabela 4, os mesmos indicadores são apresentados por subfunções de governos dos principais gastos sociais.

Tabela 4
DESPESAS SELECIONADAS COM SUBFUNÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO GERAL: DIMENSÃO E EXECUÇÃO DIRETA POR GOVERNO – 2005
CONSOLIDAÇÃO DOS BALANÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES DIRETAS

Funções e Subfunções Seleccionadas	R\$ milhões correntes	% do PIB União	Estados	Municípios	Global	% do Governo Geral				% da Despesa		Per Capita em R\$/habitante	
						União	Estados	Municípios	Global	com Serv Divida	Líquida Encargos	Ano	Mês
ASSISTÊNCIA SOCIAL	20 343	0,74%	0,11%	0,21%	1,05%	70,4%	10,0%	19,6%	100,0%	2,4%	3,2%	112	9
Assistência ao Idoso	4 172	0,21%	0,00%	0,01%	0,22%	97,5%	-0,1%	2,6%	100,0%	0,5%	0,7%	23	2
Assistência ao Portador de Deficiência	5 348	0,27%	0,00%	0,00%	0,28%	98,6%	-0,1%	1,5%	100,0%	0,6%	0,8%	29	2
Assistência à Criança e Adolescente	1 387	0,00%	0,02%	0,05%	0,07%	5,1%	21,9%	73,0%	100,0%	0,2%	0,2%	8	1
Assistência Comunitária	2 848	0,01%	0,03%	0,10%	0,15%	10,0%	22,5%	67,4%	100,0%	0,3%	0,4%	16	1
Demais Subfunções	4 574	0,24%	0,00%	0,00%	0,24%	101,1%	-1,1%	0,0%	100,0%	0,5%	0,7%	25	2
PREVIDÊNCIA SOCIAL	222 159	9,73%	1,35%	0,39%	11,47%	84,9%	11,8%	3,4%	100,0%	26,5%	34,9%	1 225	102
Previdência Básica	145 094	7,38%	0,04%	0,07%	7,49%	98,6%	0,5%	0,9%	100,0%	17,3%	22,8%	800	67
Previdência do Regime Estatutário	67 678	2,16%	1,04%	0,29%	3,49%	61,9%	29,8%	8,3%	100,0%	8,1%	10,6%	373	31
Previdência Complementar	781	0,00%	0,04%	0,00%	0,04%	0,1%	89,6%	10,3%	100,0%	0,1%	0,1%	4	0
SAÚDE	68 781	0,67%	1,33%	1,55%	3,55%	18,9%	37,3%	43,7%	100,0%	8,2%	10,8%	379	32
Atenção Básica	13 447	0,03%	0,06%	0,61%	0,69%	4,5%	8,2%	87,3%	100,0%	1,6%	2,1%	74	6
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	30 111	0,16%	0,74%	0,65%	1,55%	10,6%	47,4%	42,1%	100,0%	3,6%	4,7%	166	14
Suporte Profilático e Terapêutico	2 824	0,08%	0,05%	0,01%	0,15%	54,9%	36,1%	9,0%	100,0%	0,3%	0,4%	16	1
Vigilância Sanitária	434	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	18,4%	33,3%	48,2%	100,0%	0,1%	0,1%	2	0
Vigilância Epidemiológica	1 441	0,05%	0,00%	0,02%	0,07%	68,7%	5,7%	25,6%	100,0%	0,2%	0,2%	8	1
Alimentação e Nutrição	835	0,01%	0,02%	0,01%	0,04%	20,1%	52,6%	27,4%	100,0%	0,1%	0,1%	5	0
Demais Subfunções	19 892	0,33%	0,45%	0,25%	1,03%	32,4%	43,4%	24,3%	100,0%	2,4%	3,1%	110	9
EDUCAÇÃO	87 946	0,63%	2,18%	1,73%	4,54%	13,8%	48,0%	38,1%	100,0%	10,5%	13,8%	485	40
Ensino Fundamental	43 090	0,02%	0,96%	1,24%	2,22%	0,9%	43,2%	55,9%	100,0%	5,1%	6,8%	238	20
Ensino Médio	5 959	0,02%	0,28%	0,01%	0,31%	5,0%	90,4%	4,6%	100,0%	0,7%	0,9%	33	3
Ensino Profissional	1 502	0,05%	0,02%	0,01%	0,08%	63,8%	28,5%	7,7%	100,0%	0,2%	0,2%	8	1
Ensino Superior	11 496	0,42%	0,15%	0,02%	0,59%	70,5%	25,9%	3,6%	100,0%	1,4%	1,8%	63	5
Educação Infantil	5 094	0,00%	0,00%	0,26%	0,26%	0,5%	1,2%	98,4%	100,0%	0,6%	0,8%	28	2
Educação de Jovens e Adultos	853	0,00%	0,02%	0,01%	0,04%	11,2%	55,2%	33,6%	100,0%	0,1%	0,1%	5	0
Educação Especial	479	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	11,4%	50,0%	38,6%	100,0%	0,1%	0,1%	3	0
Demais Subfunções	19 474	0,12%	0,73%	0,16%	1,01%	11,5%	72,2%	16,3%	100,0%	2,3%	3,1%	107	9

Fonte: Elaboração própria a partir de STN e IBGE (PIB). Consolidação de balanços governamentais por função (regime de competência).

Divisão federativa compreende a execução direta do gasto, ou seja, em cada esfera de governo, excluídas transferências realizadas em favor de outros governos.

A Previdência teve um papel decisivo nesse padrão de gasto social: gastou 11,5% do PIB em 2005, isto é, sozinha respondeu consumiu metade do que os governos do país gastaram na área social. Por sua própria natureza, apresentou uma forte concentração no governo central (85% do gasto nacional) porque esta esfera abrangeu o regime geral de previdência social, sem contar que o regime próprio de previdência dos servidores federais foi bastante custoso.

Outra função social com gasto ainda mais concentrado no governo central (92% do total) foi a do Trabalho, basicamente por conta do programa do seguro-desemprego: gastou 0,7% do PIB.

Separando as funções de Previdência e Trabalho, verificamos que o gasto social com o conjunto de funções remanescentes foi equivalente a 10,7% do PIB em 2005 e a divisão federativa apresentou uma inversão de papéis: a participação relativa do governo central despencou para 20% do total, enquanto cresceu para 38% a importância relativa dos governos estaduais e para 42% a dos municipais (em termos proporcionais, esta última esfera foi a que mais cresceu nessa repartição). Esse grau acentuado de descentralização (com uma tendência a expansão cada vez maior da esfera local de governo) pode superar até mesmo o nível observado nas federações mais ricas e descentralizadas.¹⁸

Educação e Saúde (4,5% e 3,6% do PIB, respectivamente) explicaram a maior parte do gasto remanescente e também da descentralização na execução direta das funções. Na divisão federativa, o governo central realizou diretamente apenas 13,8% e 18,9% da despesa funcional, na mesma ordem. Os governos estaduais pesaram mais que os municipais na educação enquanto os dois quase se equiparam no caso da saúde.

A função de Assistência Social registrou um gasto de exatos 1% do PIB em 2005. Foi um montante expressivo pois superou o gasto somado em Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental e Cultura. Numa comparação individual com outras funções, superou a de Urbanismo e, com mais folga, a do Trabalho.

A divisão federativa da Assistência fugiu do padrão dos demais gastos sociais e se aproximou ao caso da previdência, refletindo a opção recente do governo federal por promover gastos crescentes e expressivos em programas de transferência de renda. Foi expressiva a concentração no governo central (70,4% do gasto nacional), enquanto os Municípios pesaram quase o dobro do que os Estados (19,6% contra 10% do total, respectivamente).

É forçoso reconhecer, que as experiências internacionais também apontam que, na área de assistência social (ou *welfare*), quando os governos subnacionais são mais relevantes, vigora mais uma delegação de atribuições do que uma descentralização efetiva de responsabilidades.¹⁹

No caso do detalhamento por subfunção do gasto realizado com Assistência (Tabela 4), foi verificado que o governo federal respondeu em 2005 pela quase totalidade do gasto escriturado em Assistência ao Idoso e também ao Portador de Deficiência, bem assim por Demais (que deve incluir

¹⁸ Mello (2004: 2), por exemplo, realça a importância que remanesce na esfera central de governo:

"In most countries, the share of subnational outlays in total government spending has increased reflecting their more active role in service delivery, and, in some cases, greater policymaking autonomy in the design and implementation of public policies. Nevertheless, the central government still has an important role to play, even when subnational governments are key providers of public goods and services. The central government is often called upon to finance provision, including in some cases the equalization of expenditure capacity among subnational jurisdictions; to avoid shortfalls in the financing of critical social services; and to provide technical assistance to subnational jurisdictions."

¹⁹ É a tese de (2004: 19):

"Delegation is more widespread than decentralization in the provision of social assistance and welfare programs. It is agreed that subnational service delivery is useful in reducing poverty and in the provision of social safety nets, particularly when poverty indicators vary considerable within the country. Nevertheless, the role of subnational governments in the implementation of social assistance programs has been limited to the extraction of information on local needs and preferences and to administrative tasks in income certification and personnel management, among others. Subnational funding of social assistance and welfare programs is confined almost exclusively to developed countries."

parte do Bolsa-Família), enquanto os governos municipais ganharam destaque na subfunção Assistência Comunitária.

Vale comentar à parte que as transferências intergovernamentais federais tiveram um papel relevante em Assistência (embora não tenham chegado nem perto do volume repassado em Saúde ou mesmo Educação). Pela ótica do governo concedente, os repasses concedidos explicaram 10% da despesa federal nesta função. Pela ótica dos governos receptores, equivaleram a 10% do gasto estadual e a 26% do gasto municipal nesta função. As dotações mais relevantes envolveram a Assistência às Crianças e aos Adolescentes – provavelmente, a maior parte destinada ao atendimento através de uma rede de creches do chamado terceiro setor.

O avanço recente do bolsa família elevará ainda mais a fatia relativa ao governo central e, em contrapartida, tornará ainda mais diminuta a ação direta dos governos estaduais. Isto reforça a questão da necessidade de se discutir, dentre outras questões federativas, o papel do nível intermediário de governo quando o governo central passa a gastar diretamente e cada vez mais (pois o governo federal paga diretamente aos beneficiários enquanto os governos subnacionais têm ações mais coletivas).

IV. Transferência de Renda e Bolsa Família

A ação mais antiga, remonta a criação de um programa de poupança compulsória nos anos 70 (o PIS/PASEP), contemplava o pagamento de um abono de um salário-mínimo aos trabalhadores do mercado formal, com baixa renda, mas limitados aos cadastrados até a Constituição de 1988 - porque esta redirecionou os recursos (tributários) de fundos individuais para um coletivo (o de Amparo ao Trabalhador), que passou a custear o seguro-desemprego e, depois, programas de formação e treinamento de mão-de-obra. Estes dois benefícios, o abono e o seguro-desemprego, não deixam de constituir formas de transferência de renda e proteção social, porém, focados numa parcela da população (os trabalhadores do mercado formal), que não inclui os mais pobres e miseráveis do País.²⁰

Na segunda metade dos anos 90, o governo federal começou a criar programas para atender a objetivos específicos de diferentes áreas sociais – incluindo educação e saúde. Em comum, constituíam programas de assistência social sob a forma de transferência de renda direta para os beneficiários, raramente incluindo repasses aos governos subnacionais.²¹

²⁰ Ver Aureliano e Draibe (1989) para uma abordagem conceitual e histórica, antes de implantada plenamente a reforma constitucional de 1988 – que procuram examinar a política social brasileira em seu conjunto e sob a ótica analítica do *Welfare State*.

²¹ Draibe (2002) apresenta um detalhado balanço das duas últimas décadas do século passado, historiando as medidas adotadas e investigando a proteção e a insegurança social em cada uma das áreas sociais, inclusive educação, saúde e previdência. Conclui que...
“A modéstia dos resultados de nenhum modo faz justiça à intensidade das mudanças que vêm afetando os programas sociais desde a década dos 80, introduzindo inflexões importantes no perfil do Welfare State distorcido e centralizado que herdamos do regime autoritário.

Focados nas crianças mais pobres, foram criados programas que concedem auxílio-financeiro, desde a gestão até a idade de ensino: casos do pioneiro programa de *erradicação do trabalho infantil* (que pagava uma bolsa para a criança permanecer na escola – conhecido como PETI); depois, do *Bolsa Escola* (que contemplava as demais crianças pobres, mesmo as que não tinham estado em trabalho escravo); e ainda os *bolsas alimentação* (depois rebatizado como *Fome Zero*) e *Amamentação* (criado pela saúde pública para as mães gestantes). As grandes inovações foram operacionais. Primeiro, no cadastramento das famílias beneficiárias, era priorizada a mãe como recebedora dos recursos. Segundo, foram introduzidos cartões magnéticos para que o saque fosse efetuado diretamente, com regularidade e, o principal, sem intermediação, na maior rede bancária do país – porque o banco federal escolhido como agente financeiro (a Caixa Econômica Federal) oferece, além de suas próprias agências, sua rede conveniada de loterias (com mais de uma dezena de milhares de postos). Em princípio, se afastava – ou ao menos, se limitava – o clientelismo político na hora de pagar o benefício, que era creditado com regularidade. Os governos subnacionais, porém, participavam do processo, a partir de convênios com o governo federal, selecionando e cadastrando os beneficiários e, depois, acompanhando e monitorando o atendimento das contrapartidas deles exigidos – como a vacinação das crianças e a matrícula e permanência na escola.

Na outra ponta da pirâmide demográfica, foram regulamentados benefícios previstos no capítulo da Seguridade Social da Constituição, paralelos aos da previdência social (embora, concedidos, pagos e geridos pelo mesmo órgão): idosos (acima de 65 anos) e deficientes físicos, sem outra fonte de renda, passaram a receber o que foi chamado de *renda mensal vitalícia e prestação continuada*, no valor de um salário-mínimo.

Também foi criado um auxílio financeiro direto para as famílias mais pobres era representado pelo chamado *auxílio-gás*, que visava compensar os efeitos da retirada de subsídios (cruzados) que diminuía o preço do gás de cozinha no País. Quando adotado o conceito mais abrangente de proteção social, também era computada a *previdência rural* – que agrega um enorme contingente de trabalhadores, especialmente nas regiões mais pobres, e que puderam se tornar beneficiários mesmo sem terem comprovado devidamente o recolhimento por eles e por seus empregadores pelo mesmo período e condições exigidos dos trabalhadores urbanos. Ainda sob uma ótica mais abrangente, também são consideradas as ações de programas da *agricultura familiar*, inclusive a concessão de seguro para quebras de safra dos pequenos agricultores, especialmente na região atingida pela seca no Nordeste.

O importante é destacar que tais ações não partiram de uma concepção abrangente e comum; não envolviam um comando centralizado; nem suas ações integradas por alguma forma de coordenação institucional. Inicialmente, cada Ministério criava e implantava o seu programa, firmando, quando o caso, convênios com os governos subnacionais.²²

A primeira tentativa de integração envolveu o chamado *Programa Alvorada*, já na virada do século, que procurava coordenar minimamente as intervenções nas áreas que foram mapeadas como as de menor índice de desenvolvimento humano do país.

..... os últimos quinze anos registram um já expressivo volume de alterações e inflexões nos diferentes programas, afetando desde concepções até financiamento, organização, modo de operação e estilo de gestão. Projetados para o conjunto das áreas sociais, os resultados registram significativa mudança nos objetivos, eixos e orientações, mesmo quando nem todos os novos contornos das políticas tenham sido já suficientemente redesenhados.” (p. 53).

²² Afonso e Mello (2000: 16) assim registraram as novas formas de relações intergovernamentais que surgiam em torno dos projetos – como o projeto Alvorada:

“Recent initiatives have favored joint ventures between the federal government and the municipalities. These initiatives consist of focusing social policies and public outlays on existing social programs in poorer states and municipalities. The priority programs are in the areas of preventive health care, primary and secondary education, and income support. These initiatives also focus on output-oriented service delivery. Targets have been set for each program to facilitate monitoring and evaluation. These targets are defined in terms of output indicators such as coverage of the sanitation and water network, school enrollment rates, and number of beneficiaries of income support programs.”

Também nessa época, começou a ser usado o conceito de *rede de proteção social* - mais como instrumento de análise dos especialistas do que de efetiva atuação do governo federal, embora este já adotasse o conceito em sua comunicação social – como mostra a Tabela 5, com dados relativos ao ano de 2002, extraída do documento a *Era do Real*.²³

Tabela 5
PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL-2002

Nome	Público-Alvo	Benefício	Beneficiários	R\$ Milhões (*)
Bolsa Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e nutrízes, em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	1,6 milhão	300
Eradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 14 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810 mil	428,6
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	10,2 milhões	1835
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo	R\$ 65 por mês	100 mil	52
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que recebeu em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo	5,2 milhões	884
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculado com base nos últimos salários	10,4 mil	12
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	1 salário mínimo para o trabalhador doméstico e o pescador, e de 1 salário mínimo a R\$ 336,78 para outros trabalhadores	4,41 milhões	5166
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100 por parcela com um máximo de 6 parcelas	938 mil	253
Aposentadoria e Pensões Rurais	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo	6,4 milhões	15562
Prestação Continuada (LOAS)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita de até um quarto do salário mínimo	1 salário mínimo	1,5 milhão	3284
Renda Mensal Vitalícia	Idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 salário mínimo	724 mil	1687
TOTAL			31,7 milhões	29463,6

Fonte: Ministérios Setoriais, "Mensagem ao Congresso Nacional" (FHC, 2000); (*) Projeto de Lei do Orçamento da União.

²³ Disponível em: http://www.psdb.org.br/biblioteca/era_do_real/02.pdf

Em 2003, o novo comando do governo federal lançou a idéia do *Fome Zero*, inicialmente focado apenas no combate à fome e subnutrição e prevendo a distribuição direta de alimentos.²⁴ Diante das críticas dos especialistas e, sobretudo, das dificuldades operacionais e gerenciais,²⁵ se limitou a manter a denominação, porém, a aplicando para denominar o conjunto maior de programas de proteção social, que já existiam e continuaram operando normalmente – até porque, em muitos casos, a concessão do benefício é determinada por dispositivo expresso da Constituição, como o caso dos benefícios da previdência rural, da assistência aos idosos e deficientes, do seguro-desemprego e do abono salarial – vide na Tabela 6 os anos de criação e a cobertura dos programas federais de transferência de renda em meados de 2005, transcrita de Castro (2005):

Tabela 6

CRIAÇÃO E COBERTURA DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

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

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Extraído de Castro (2005: 11).

A inovação mais importante do atual governo²⁶ foi unificar os demais programas de transferência de renda (amparo pela Lei n. 10.836/2004). Foi criado o programa conhecido como *Bolsa Família* (formalmente, Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades) que passou a incorporar os benefícios do bolsa escola, alimentação e amamentação, vale gás, e também o de erradicação do trabalho infantil.

A idéia não era nova - já tinha sido defendida no meio acadêmico²⁷ e as condições operacionais já tinham sido postas pelo cruzamento e pelo início da constituição de um cadastro único social.

O programa do *Bolsa Família* é administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, que informa em sítio na internet a descrição, as condições operacionais e os repasses realizados.²⁸

²⁴ Suplicy (2003) apresenta uma boa abordagem do Fome Zero e um panorama das políticas sociais na perspectiva do novo comando do governo federal.

²⁵ Para uma descrição detalhada do Fome Zero e uma análise atualizada, vide Batista (2005). Já para uma avaliação formal, pelo órgão responsável pelo controle externo, vide TCU (2005a).

²⁶ Vide MDS (2004), para uma análise realizada pela atual gestão federal, comparando os programas de proteção social de sua gestão com a anterior.

²⁷ Dentre outras idéias, a criação de um benefício social único foi defendida por Camargo e Ferreira (2001): “Com base nas lições aprendidas através da observação das experiências..., tanto nacionais como estrangeiras, passamos agora a uma nova proposta de política social baseada em transferências focalizadas e condicionais, voltadas para a redução da pobreza. A idéia básica da presente proposta é desenhar um benefício monetário a ser transferido pelo estado para famílias vivendo em situação de pobreza, com dois objetivos: (a) o alívio imediato das privações associadas ao estado de pobreza; e (b) uma contribuição para uma trajetória familiar de acumulação de ativos (essencialmente humanos) que reduza a probabilidade da família permanecer em ou regressar à pobreza”. (p.20).

²⁸ Ver no sítio do MDS <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia01.asp>. Consta a seguinte síntese:

“O que é:

O programa paga bolsa por família entre R\$ 15 e R\$ 95, na forma de dois benefícios. O básico é de R\$ 50 por mês para família habilitada como de extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 60). A variável é de R\$ 15, por mês, para cada beneficiário, até o limite de R\$ 45, das famílias enquadradas como em situação de pobreza e extrema pobreza (isto é, com renda mensal *per capita* de até R\$ 120 e que tenham em sua composição gestantes, nutrisses, crianças até 12 anos ou adolescentes de até 15 anos). Foram mantidas as exigências de condições pelas famílias assistidas. Para operacionalizar o programa, o governo federal firma convênios com as prefeituras que são responsáveis pela triagem dos interessados e cadastramento dos beneficiários no sistema eletrônico, gerenciado pelo governo central, bem como cuida do monitoramento. O pagamento mensal é efetuado através da rede de banco estatal federal (a CEF), mediante cartão eletrônico.

A migração para o chamado cadastro único está sendo feita gradualmente – vide Tabelas 7 e 8.²⁹ De pouco mais de 1 milhão de famílias atendidas em meados de 2003, se chegou a 11,1 milhões em julho de 2006; como nesse mês foram pagos R\$ 683 milhões de Bolsas, o valor médio nacional foi de R\$ 61,43.³⁰

Tabela 7
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS-2003/06

Programa	2003 Outubro *	2004 Dezembro	2005 Julho	2006 Julho	Variação (2003-2006)
Bolsa-família	1 150 228	6 571 842	7 319 720	11 120 353	867%
Bolsa-escola	5 056 245	3 042 794	2 274 240	142 962	-97%
Cartão-alimentação	774 764	107 907	98 302	37 820	-95%
Bolsa-alimentação	1 669 554	53 507	35 939	5 970	-100%
Auxílio-gás	9 707 829	5 356 232	4 297 712	1 017 480	-90%

Fonte: Relatório de Gestão - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

* A exceção do Bolsa-Família, cujo dado refere-se ao mês de outubro, a posição dos demais programas é relativa ao mês de setembro (mês imediatamente anterior à unificação).

A meta do governo federal a partir de 2006 é atender a totalidade das famílias com renda *per capita* de até R\$ 120: um contingente de 11,1 milhões famílias e com uma dotação orçamentária do bolsa família de R\$ 8,3 bilhões. Com isto, é expressivo o aumento das despesas em proporção da economia: em 2002, as transferências de renda entre vários programas montaram a R\$ 2,3 bilhões, equivalentes a 0,17% do PIB; em 2004, subiram para R\$ 5,3 bilhões, (0,3% do PIB) e em 2005, para R\$ 6,3 bilhões (0,34% do PIB; e, em 2006, previstos R\$ 8,6 bilhões ou 0,4% do PIB.

É o maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil. O Bolsa Família nasce para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. Através do Bolsa Família, o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas.

Como funciona:

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 100 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. *Benefícios:*

O Bolsa Família foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres.

Por decisão do presidente Lula, o Bolsa Família unificou todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás) do governo federal num único programa. A medida proporcionou mais agilidade na liberação do dinheiro a quem precisa, reduziu burocracias e criou mais facilidade no controle dos recursos, dando assim mais transparência ao programa.”

²⁹ Extraídos de Nunes (2005: 8, 14).

³⁰ Ainda em junho de 2006 foram feitos pagamentos remanescentes dos outros programas de transferência de renda: 1.017 mil para beneficiários do auxílio-gás, 143 mil do bolsa escola, 38 mil do cartão de alimentação e 6 mil do bolsa amamentação; somados todos, montaram a R\$ 20,1 milhões (três quartos apenas com auxílio gás), pouco menos de 3% do que foi pago de Bolsa Família no mês.

As primeiras avaliações³¹ desses programas destacam o impacto econômico sobre as regiões menos desenvolvidas do país - em particular, o Nordeste responde por 47% dos pobres do país e, com 5,5 milhões de famílias atendidas, detém exatamente a metade do total de benefícios pagos pelo Bolsa Família (Tabela 8).³²

Tabela 8

COBERTURA DE FAMÍLIAS CARENTES PELO PROGRAMA DO BOLSA FAMÍLIA
REF: JULHO/2006

Região	Estimativas de famílias pobres ¹		Famílias atendidas pelo Bolsa Família		Grau de Atendimento: bolsa/pobres
	Número	Distribuição Regional	Número	Distribuição Regional	
Centro Oeste	597 259	5,4%	609 027	5,5%	102,0%
Nordeste	5 499 039	49,5%	5 534 610	49,8%	100,6%
Norte	1 083 681	9,8%	1 009 687	9,1%	93,2%
Sudeste	2 995 750	27,0%	2 907 135	26,1%	97,0%
Sul	927 034	8,3%	1 057 613	9,5%	114,1%
Total	11 102 763	100,0%	11 118 072	100,0%	100,1%

Fonte: Elaboração própria. Fontes primárias: Ministério Desenv. Social e IBGE (PNAD).

¹ PNAD 2004

O fenômeno não é novo e já reproduz, ainda que em menor escala, as transformações provocadas pela expansão da previdência social, especialmente através dos benefícios rural, fortalecido pelos sucessivos aumentos reais do salário-mínimo nos últimos anos. Vários estudos recentes têm mostrado o crescente peso desses auxílios para reduzir a pobreza e a desigualdade no país.³³

No caso específico do impacto do Bolsa Família, alguns estudos já destacam que a economia das cidades mais pobres do país está sendo tão ou mais beneficiada do que com os repasses federais para seus Municípios – por exemplo, Marques (2004) mensura e detalha a importância do programa por Município. Até mesmo em termos macro-regionais, já se chegou a atribuir ao programa um peso importante para explicar o melhor desempenho do comércio varejista e de indústrias tradicionais no Nordeste do que no Centro-Sul do país.³⁴

A feição federativa envolve a operacionalidade dos programas e o *Bolsa Família* consolidou um novo padrão de relacionamento direto entre governo federal e municipal, deixando

³¹ Para uma avaliação tradicional de programa estatal, vide TCU (2005b).

³² O estudo do MB (2005: 13) destaca ainda que tais programas tenham contribuído para elevar mais a massa total de rendimentos nas regiões mais pobres:

“Em termos absolutos, considerando o total da massa de rendimentos por região, estimamos que, em 2004, cerca de 3% dessa massa no Nordeste foi composta de recursos oriundos das transferências de renda e 2% no Norte, enquanto no Sudeste foi de apenas 0,4%. ...

Além da transferência em si, é necessário considerar a importância do salário mínimo (SM) e dos benefícios previdenciários nessas regiões, pois são fatores de melhoria de bem estar para a população de baixa renda. uma estimativa da massa de renda até 1 SM que inclui as transferências de renda e os benefícios previdenciários por região do país e mostra o quão importante é o SM para a população nordestina. 45% de toda a massa de recursos até 1 SM estão no Nordeste do país e 35% da massa de beneficiários da previdência até 1 SM encontra-se também nesta região.”

³³ Vide Rocha (2004) e Lavinhas (2004), dentre outros.

³⁴ Vale reproduzir conclusão de MB (2005: 15) após comparar o desempenho recente das vendas varejistas entre as diferentes regiões: “Quando analisamos por tipo de produto comercializado, notamos que as vendas de bens de baixo valor agregado e mais dependentes de renda têm crescido vertiginosamente na região Nordeste. Apenas móveis e eletrodomésticos crescem acentuadamente em todas regiões do país, mas mais do que proporcionalmente também no Nordeste. O crescimento de móveis e eletrodomésticos certamente tem a ver com a expansão do crédito consignado, mas o crescimento da massa de renda pode explicar o crescimento observado dos outros

Produtos no Nordeste e Norte. Além disso, com a inflação em níveis mais baixos do que o esperado no começo do ano, o consumidor tem mais renda disponível para consumir outros bens e isso também estimula o comércio.”

completamente afastado o nível estadual. Estes exerciam funções de coordenação relevantes nos programas pioneiros – tanto de erradicação do trabalho infantil, quanto os benefícios de prestação continuada e os agentes comunitários de saúde. Porém, aquela ligação direta entre as pontas de governo já apareceu quando criado o Bolsa Escola e, agora, é sacramentada com a unificação.

Mesmo com essa ação federal, os programas próprios de transferência de renda foram criados ou mantidos por alguns governos estaduais e muitas prefeituras (geralmente, de capitais ou de médio ou grande porte, nas regiões mais ricas do país).³⁵ Mas é fraca a integração entre os diferentes órgãos públicos.

O Estado de São Paulo,³⁶ por exemplo, é o único que desenvolveu um sistema próprio, que cruza com o cadastro federal, mas atende apenas famílias que não sejam contempladas pelo Bolsa Família: desde 2001, paga benefício mensal de R\$ 75 por mês, nas regiões metropolitanas, e R\$ 60 nas demais áreas, para famílias pobres.

É comum que os programas próprios concedam um auxílio adicional a famílias já atendidas pelo programa federal mas que residam na jurisdição do governo local – nestes casos, é adotado unicamente o cadastro federal. O Município de São Paulo (capital) é um caso clássico.

À parte os programas de transferência de renda, é bom registrar que ainda existe uma ampla e antiga rede de assistência para crianças (creches), menores abandonados, mendigos e idosos. Neste caso, os recursos aplicados pelo governo federal são intermediados pelos governos subnacionais, que, por sua vez, muitas vezes contratam uma rede de instituições filantrópicas ou do chamado terceiro setor. O processo tem sido marcado por uma feroz concorrência entre os governos na disputa das transferências voluntárias federais, tanto no nível horizontal (entre regiões – quando faltavam critérios técnicos pré-definidos), quanto no vertical (a briga mais acirrada). Para tentar reordenar as ações, o governo federal propôs recentemente criar um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos mesmos moldes aplicados à saúde pública. De qualquer forma, dificilmente poderão ser alocados mais recursos ao segmento, seja por conta da austeridade fiscal, seja porque a expansão dos atuais programas de transferência de renda já está exigindo a absorção de recursos que antes eram alocadas a outros programas sociais, como a saúde.

³⁵ Uma abordagem nacional dos programas de transferência de renda foi objeto de recente seminário cujos trabalhos disponíveis no seguinte link: <http://www.pgpp.ufma.br/eventos/listar.php?id=5>

³⁶ Castro (2004) e Tiezzi (2004) descrevem a experiência do governo estadual de São Paulo.

V. Próximos passos

O aperfeiçoamento é o princípio que devem nortear o cenário futuro das experiências de transferência de renda. Por certo, é simplesmente inconcebível (se quer propor) a extinção ou a paralisação de programas dessa natureza aplicados a um país marcado por extensa pobreza e profunda desigualdade.³⁷

O debate em torno da política social vem ganhando espaço. As autoridades federais concentram cada vez mais os discursos e as atenções em torno do *Bolsa Família*, o definindo um instrumento revolucionário e o maior programa social do mundo, cujo sucesso é medido pelo grau de cobertura que se aproxima de atender a totalidade do público-alvo.³⁸ Por outro lado, os críticos reclamam que política social é muito mais do que assistência e, mesmo o modelo adotado, está mais para continuidade do que para mudanças.³⁹

³⁷ Como conclui Rocha (2004: 15):

“Há que entender, finalmente, que os programas de transferência de renda se constituem necessariamente um paliativo que, em si, não ataca as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos mais pobres, reduzindo também, em alguma medida, os explosivos níveis brasileiros de desigualdade de renda. Devido à enorme dívida social, da qual a desigualdade de educação é proxy, o recurso a programas de transferência de renda deverá ser uma necessidade de política social por um período longo. A duração e intensidade das transferências minimamente necessárias para garantir estabilidade social neste período de transição vão depender tanto da evolução econômica, como do grau de eficácia dos programas sociais voltados especificamente para o combate das causas estruturais da pobreza brasileira.”

³⁸ Vide MDS (2004) e Silva, Belik e Takagi (2005).

³⁹ Vide, por exemplo, Castro (2005), Almeida (2004) e Castro, Prado e Tiezzi (2004).

Com a crescente evidência dada ao programa federal do *Bolsa Família*, também começaram a aparecer mais as críticas – que vão desde os problemas com dificuldades de acesso por parte dos beneficiários até as denúncias de desvios no cadastramento (fraude, corrupção e/ou utilização eleitoral), passando pela ausência ou deficiência no controle do cumprimento pelas famílias das contrapartidas delas exigidos.

As mesmas observações são válidas também para os programas de transferência de renda mantidos por alguns governos estaduais e municipais. Aliás, também não faltam denúncias de fraudes e, sobretudo, de práticas clientelísticas – tanto mais quanto mais focalizados sejam.⁴⁰

É curioso que o País esteja perto de universalizar o atendimento através do *Bolsa Família* quando nem mesmo a Europa, o berço do *Welfare State*, adote um programa de renda básica universal e incondicional.⁴¹ Obviamente, ninguém duvida da capacidade do *Bolsa Família* de atender os objetivos sociais a que se propõe.⁴²

A crítica maior, em todos os casos, porém, passa pela necessidade de uma visão ou abordagem que se pode dizer mais *estruturante*.⁴³ Isto significa serem acompanhados de outras ações estatais que combatessem os determinantes da pobreza e da desigualdade e permitisse aos beneficiários, a médio e longo prazo, ter acesso a emprego e renda, de modo a tornar o benefício dispensável e a reduzir tal gasto assistencial.

Também por princípio, a faceta federativa deveria pesar mais nessa visão. A integração com outras políticas sociais, e mesmo econômicas, deveria trazer os governos subnacionais para o centro das decisões e, sobretudo, das ações focadas de desenvolvimento local. O Estado de São Paulo é um exemplo de iniciativa nessa direção: o governo estadual tem uma estratégia de desenvolvimento social integrado, na qual combater a exclusão social a partir de uma abordagem territorial, oferecendo projetos articulados que permitam melhorar as condições de vida das famílias e aumentem a capacidade de inserção social e produtiva dos indivíduos.⁴⁴

⁴⁰ Para uma avaliação crítica da experiência do governo estadual do Rio de Janeiro com o programa chamado *Cheque Cidadão*, vide Arpon (2004).

⁴¹ Paradoxo é a conclusão de Lavinas (2004b:1) ao comparar o modelo adotado no Brasil com o europeu: “O paradoxo consiste justamente no fato de não existir hoje no Brasil nenhuma política universal que garanta a todos os indivíduos, em algum momento do ciclo de vida, os mesmos direitos de cidadania, provendo a todos os mesmos serviços ou equivalente monetário. Já na União Européia, o paradigma universalista da welfare society continua prevalecendo, a despeito das pressões por mais focalização e responsabilização individual. Os programas de transferência direta de renda no Brasil mesclam propostas contraditórias, nem sempre complementares. Têm perfil residual, e fazem do combate à pobreza e da promoção da inclusão, meta de curto prazo, dissociada de uma política de garantia de renda efetiva, de efeito anti-cíclico e redistributivo, elemento constitutivo, porém nem de longe exclusivo, de um sistema de proteção social universal.” (p.1)

⁴² Rocha (2004: 1), por exemplo, simulou o impacto diferenciado dos atuais e dos antigos programas de transferência de renda e assim concluiu:

“O primeiro conjunto de simulações revela o efeito relativamente modesto dos programas do governo FHC – bolsa escola, bolsa-alimentação e auxílio-gás - sobre dos indicadores de pobreza. As simulações das transferências de renda associadas a programas do governo Lula - Fome Zero e Bolsa-Família – mostram efeitos mais acentuados que os programas anteriores, o que era de se esperar, já que o valor do benefício é bem mais elevado e a população-alvo muito mais ampla. Em contrapartida, os programas nos novos moldes enfrentariam maiores dificuldades de focalização e de financiamento”.

⁴³ Uma síntese das críticas pode ser a conclusão de Almeida (2004):

“Em que pese a forte associação simbólica entre o presidente Lula e seu partido, de um lado, e a reforma social, de outro, o novo governo não mostrou ter uma concepção clara e realista de proteção social, capaz de guiar a sua ação pública. A julgar pelo que foi realizado até agora, a política de Lula segue a das administrações anteriores, especialmente a de Cardoso. Ao mesmo tempo, a ênfase da atividade governamental parece ter se deslocado das políticas universalizantes e habilitadoras, como educação e saúde, para as ações assistenciais destinadas aos mais pobres, como a Bolsa-Família. Nesse sentido, a atual política social se distingue e se afasta, em parte, do curso seguido desde meados dos anos 80, aproximando-se das concepções mais limitadas de proteção social.” (p.15).

⁴⁴ O governo estadual de São Paulo estruturou ações em torno de seis princípios: “i) integração e articulação de programas intersetoriais; ii) focalização nas famílias mais vulneráveis, com rendimento familiar mensal de até 1 salário mínimo e com presença de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos... iii) focalização da família vulnerável no território, o que envolve a definição de áreas prioritárias: municípios com baixo desenvolvimento econômico e social localizados; iv) flexibilidade no desenho dos projetos.. v) monitoramento contínuo das ações como etapa indispensável para o gerenciamento do programa; vi) avaliação das ações a partir de indicadores quantitativos e qualitativos, de forma a dimensionar os resultados e impactos obtidos.” Vide Castro (2004) e Tiezze (2004).

Se os programas de transferência de renda forem limitados a uma função meramente assistencialista (para não dizer, clientelista), os governos subnacionais continuarão à margem do processo e ficarão dispensados de uma tarefa, que é preciso reconhecer, bastante árdua e complexa - formular e implantar medidas que efetivamente reduzam a pobreza. A saúde e a educação têm um papel chave nesse cenário.⁴⁵ Mas, também, contam ações de indução do desenvolvimento local, inclusive passando pela requalificação de trabalhadores e pela oferta de microcrédito.⁴⁶

Não se têm a ilusão de acreditar que seja simples e fácil adotar uma visão integrada e, especialmente, implantadas ações coordenadas, entre diferentes programas estatais e, o pior, entre diferentes órgãos públicos, e das três esferas de governo. Mas é um desafio que precisa ser vencido com disposição política e, possivelmente, com a destinação de aporte financeiros federais para estimular e direcionar a participação dos governos.⁴⁷

Na mesma direção, é importante destacar que, por melhor que seja o desenho das políticas sociais e por mais eficientes e eficazes que sejam seus mecanismos e práticas, ainda podem ser insuficientes para derrubar nossos indicadores de pobreza e desigualdade. O crescimento econômico sustentado e vigoroso, que seja intensivo na geração de postos de trabalhos, tem um papel fundamental para o sucesso da empreitada.⁴⁸ A consolidação da democracia também abriu espaço por uma demanda dos beneficiários das políticas sociais por uma participação mais ativa e direta no processo decisório.⁴⁹

⁴⁵ Camargo e Ferreira (2001) defendem o seguinte:

“A criação do benefício social único, de natureza monetária e condicional, é o primeiro componente desta proposta de reforma da política social no Brasil. O segundo componente, de igual importância, é a criação de uma política complementar de apoio à qualidade dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde.”

Ao detalhar essa proposta de ação complementar, os autores mencionam a necessidade de ministérios e secretarias relevantes (de Educação e Saúde) agirem em conjunto, especialmente visando à melhoria da qualidade dos seus serviços:

“O segundo propósito dos mapas (dos Resultados) é para concentrar os esforços dos Ministérios da Educação e Saúde, bem como das Secretarias Estaduais e Municipais, nas áreas de pior desempenho social...”

⁴⁶ A mídia tem dedicado aberto cada vez mais espaço, tanto para estudos sobre o impacto dos programas de transferência de renda, quanto para relatar as experiências.

Dentre outros, Soliani (2005) apresenta uma interessante e recente reportagem sobre o Maranhão, o estado mais pobre do País. Detalha o caso de quatro comunidades e comparando, de um lado, aquelas em que pouco se fez além de distribuir as bolsas, e, de outro, as mais bem sucedidas em que foram acompanhadas de iniciativas de desenvolvimento local (inclusive com financiamento do BID).

⁴⁷ À luz da experiência internacional, Mello (2004: 20) expressa as limitações à atuação dos governos subnacionais para atender as funções de assistência social:

“The effectiveness of subnational governments in providing social assistance programs depends on how efficient they are in reaching the targeted beneficiaries relative to higher levels of government. Program financing and design are known to affect the incidence of decentralized spending, as suggested above. In the case of welfare programs, particularly income transfers to households and individuals, means-testing is often difficult, particularly for the poor working in the informal sector, and categorical targeting—based on broad individual and household characteristics strongly correlated with poverty—may not be easily applicable to all social assistance programs. In general, when subnational governments play an active role in the implementation of welfare programs, financing is provided by the central government through block grants. Funds are allocated to subnational jurisdictions based primarily on poverty incidence rates, rather than on how successful these governments are at reaching the poor and at reducing poverty.”

⁴⁸ Tais teses são defendidas, dentre outros, por Castro (2005) e Draibe (2002) – esta última aponta em sua conclusão sobre as inseguranças sociais no Brasil na virada do século:

“O Brasil não assistiu a um recuo do estado no campo das políticas sociais... não foi esse o conteúdo ou a orientação das reformas, que afinal têm registrado resultados positivos no plano institucional, garantindo e ampliando o universalismo e reduzindo razoavelmente as distorções do sistema.

.... A experiência brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas.” (p. 54).

⁴⁹ Castro (2005) registra esse fenômeno recente em sua conclusão:

“O reconhecimento desse novo sujeito ou sujeitos sociais e políticos e de suas novas identidades culturais coloca-nos, de uma forma muito concreta, na perspectiva da democratização substantiva, assumida como visão norteadora deste projeto. Mais do que desenhar novas políticas para os pobres, trata-se de rever do ponto de vista deles os avanços e tropeços das reformas que empreendemos nos anos 90. E talvez aprender a avançar mais, junto com eles, para um modelo de desenvolvimento que ponha a plenitude da cidadania no centro da sua agenda.”

VI. Observações finais

Na medida em que cresceu a importância social, política e fiscal desses programas, passaram a constituir um desafio para a descentralização fiscal, que se tornou uma tendência na região, tanto nos países organizados como federações, quanto em estados unitários (nos quais, se aumentou a importância dos governos locais na execução de muitos programas). Se as modalidades de proteção social são as mais diversas, quase sempre tais programas ou benefícios são financiados primordialmente pelo governo central. Este também formula a política, coordena sua implantação e, por vezes, executa diretamente ou deixa um papel marginal ou secundário aos governos subnacionais (sejam os da esfera intermediária, sejam os da esfera local).

Pela própria natureza dos programas, que reclamam um foco bem localizado de diagnóstico e de atuação, quando esses programas reclamam uma maior interação entre governos, tendem a envolver um relacionamento direto entre a esfera central e a local, deixando o intermediário de fora ou num papel secundário. Isto está provocando mudanças no padrão federativo e, mesmo de organização dos Estados.

A imensa maioria das federações segue um modelo clássico em que esta é formada pela reunião de estados membros, e o governo local é uma criação de cada estado. Logo, nesses países federativos, por princípio, não caberia ao governo central se relacionar direto com a esfera local – o Brasil sempre foi uma exceção a essa regra, acentuada após a Constituição de 1988.

As redes de proteção social rompem ou mudam essa configuração institucional. Não representam uma questão relevante em países em que tais programas envolvem um contingente relativamente pequeno da população e com um montante de subsídios igualmente de pequeno peso relativo no orçamento público. Esse é o caso clássico dos Estados Unidos. Mesmo assim, estudiosos do federalismo aponta essa ligação direta, entre governo de Washington e os governos locais, como mais uma característica da tendência recente à centralização fiscal e política observada naquela província. Outros estudiosos vão além: à luz das experiências dos países mais ricos, defendem a necessidade de redução do gasto e do tamanho do Estado, que exigiria uma mudança de visão e no escopo dos programas de proteção social.⁵⁰

É outro o cenário, demandando mais reflexões, daqueles países nos quais tais programas sociais cresceram muito no período recente e assumiram um papel importante - para alguns, decisivo -, para atenuar a chamada crise social, especialmente para atenuar os efeitos da retração econômica ou mesmo sua falência. A ligação direta entre a instância nacional de governo central e os beneficiários, demanda maiores reflexões, inclusive sobre os arranjos federativos e os efeitos decorrentes, não apenas sobre o bem-estar social e a economia local (que, óbvia e certamente, são beneficiados pela medida), como também para as condições políticas, as relações federativas e, o principal, a cidadania e a governança dos governos subnacionais.

O avanço aos programas de transferência de renda nas economias latinas, potencializada por suas características de crônicas pobreza e desigualdade, constituem desafios e levantam questões para o federalismo e para a descentralização fiscal na região que ainda carecem de mais análise e de maior profundidade.

⁵⁰ Este é o cenário traçado por Tanzi (2004) ao concluir trabalho recente sobre a proteção social no mundo globalizado:

“In the future, programs of social protection cannot continue along lines similar to those that have prevailed in recent decades. They also cannot go back to the past when some social protection against risks with economic consequences was provided to a substantial share of the population through informal, private activities. At that time, social protection was far from being universal and the state’s role was very limited. In the future universal and publicly-financed forms of social protection would give way to targeted forms aimed at those who cannot afford buying it from the market.

Economists could play a significant role in bringing about a major change in what the state does in the economy. The new role will need to be that of a provider of information; a promoter of an efficient market; and, where necessary, a regulator for mandatory programs. Whether the state will be able to rise to this new role remains to be seen. If it is not able to do it, major problems will develop in the public finances and in the economies of European countries in future years.” (p.28).

Bibliografia

- Afonso, José R. (2004). “Las Relaciones Intergubernamentales dentro de Brasil”. *Revista de la CEPAL n. 84* : 135-157. Santiago do Chile, CEPAL, Diciembre 2004.
- Afonso, J., Biasoto, Geraldo, e Araújo, Erika (2005). “Fiscal space and public investments in infrastructure: a Brazil case study”. Texto para Discussão n. 1141. Brasília, IPEA, Dezembro 2005.
- Afonso, José R., e Mello, Luis de (2000). “Brazil: an evolving federation”. In: Ehtisham Ahmad; Vito Tanzi (org.), *Managing Fiscal Decentralization*, pp.265-285. London e New York, IMF, 2000.
- Almeida, Maria H. (2004). “A Política Social no governo Lula”, *mimeo*. S.Paulo, USP, 2004.
- Arpon, Andréia (2004). “Contribuições para uma avaliação do programa cheque cidadão”, *mimeo*. (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, COPPE, Dezembro 2004.
- Aureliano, Liana, e Draibe, Sonia (1989). “A Especificidade do “welfare state” brasileiro”, *mimeo*. (Capítulo 3, Projeto Política Social em Tempos de Crise). Brasília, MPAS e CEPAL, 1989.
- Batista, Elisangela (2005). “Balanço do Fome Zero”. *Estudo Técnico n. 20/2005*. Brasília, Câmara dos Deputados, Agosto 2005.
- Boschetti, Ivanete, Teixeira, Sandra, e Dias, Adriane (2004). “Programas de Transferência de Renda: a “Nova” Face da Assistência Social no Governo Lula”. *Nota Técnica n. 1*. Brasília, UnB – IH, Novembro 2004.
- Brasil (2002). *Brasil 1994/2002 - a Era do Real*. Brasília, Presidência da República, 2002.
- Camargo, José M. e Ferreira, Francisco (2001). “O Benefício Social Único: Uma proposta de reforma da política social no Brasil”. *Texto para Discussão Depto. Economia n. 443*. Rio de Janeiro, PUC-RJ, Março 2001.
- Castro, Maria H. (2004). “A política de combate à pobreza no Governo do Estado de São Paulo”. *São Paulo em Perspectiva*, 18(4): 3-7. S.Paulo, 2004.

- ____(2005). “Política Social no Brasil: Continuidades e Mudanças”, *mimeo*. (Seminário Brasil x Chile). Santiago, CEPAL, Setembro 2005.
- Castro, Maria H., Prado, Iara, e Tiezzi, Sérgio (2004). “Política Social sob Governo Lula”. *Revista Política Democrática*. S.Paulo, Janeiro 2004.
- Dain, Sulamis, e Lavinias, Lena (2005). “Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero”, *mimeo*. Rio de Janeiro, Abril 2005.
- Draibe, Sonia (2002). “Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais nos anos difíceis”, *mimeo*. - Taller Inter-Regional Protección Social. Santiago, PNUD, Mayo 2002.
- Garson, Sol e Araújo, Erika (2001). “Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?” *Informe-SE n. 23*. Rio de Janeiro, BNDES, Janeiro 2001.
- Lavinias, Lena (1998). “Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras”, -*Texto para Discussão n. 596*. Rio de Janeiro, IPEA, Outubro 1998.
- ____(2004a). “Universalizando Direitos”, *mimeo*. Observatório da Cidadania, 2004.
- ____(2004b). “Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil”, *mimeo*. Rio de Janeiro, Setembro 2004.
- Marques, Rosa Maria – coord. (2004). “A importância do bolsa família nos Municípios brasileiros”, *mimeo*. Brasília, MAS, Novembro 2004.
- MB Associados (2005). “Impactos econômicos e eleitorais dos programas de transferência de renda e do aumento do salário mínimo por região do país”, *mimeo*. (Comentário Mensal). S. Paulo, Agosto 2005.
- Mello, Luiz de (2004). “Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policies”, *mimeo*. IMF, World Bank Conference, February 2004.
- MDS (2004). “Análise comparativa de programas de proteção social: 1995 a 2003”, *mimeo*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, Abril 2004.
- Nunes, Selene (2005). “O Controle Oficial e o Controle Social na Avaliação de Desempenho dos Programas de Governo: o caso do Bolsa Família”, *mimeo*. Brasília, INESC, Novembro 2005.
- Rocha, Sonia (2004). “Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda”, *mimeo*. Rio de Janeiro, FGV, 2004.
- Shah, A. (1990). “The New Federalism in Brazil”. Working Paper n. 557. Washington, The World Bank.
- ____(2005). “Selected Challenges to Fiscal Federalism”, *mimeo.*, World Forum on Fiscal Federalism, Sauipe / Bahia, December 2005.
- Silva, José G. , Belik, Walter, e Takagi, Maya. “Para os críticos do Fome Zero”, *mimeo*. Brasília, 2005.
- Soliani, André (2005). “Além do mensalão da pobreza”. Primeira Leitura, (46): 24-33. S. Paulo, Dezembro 2005.
- Suplicy, Eduardo M. (2003). “Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil”. *Saúde e Sociedade*, 12 (1). S.Paulo, Jan-Jul 2003. http://apsp.org.br/saudesociedade/XII_1/programa_fome_zero.htm
- Tanzi, Vito (2004). “Social Protection in a Globalizing World”, *mimeo.*, Conference “Managing the Future through Pension Schemes”, Rome, April 2004.
- Tiezzi, Sérgio (2004). “A organização da política social no governo Fernando Henrique Cardoso”. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 49-56. S.Paulo, 2004.
- TCU (2005a). “Avaliação do TCU sobre o Programa Fome Zero”. *Sumário Executivo 24*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2005.
- ____(2005b). “Avaliação do TCU sobre o Programa “Bolsa-Família”. *Sumário Executivo 21*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2005.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)

23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)

51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta: S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)
52. El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
53. Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006 [www](#)
54. Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006 [www](#)
55. Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006 [www](#)
56. Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006 [www](#)
57. Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006 [www](#)
58. Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006 [www](#)
59. Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006 [www](#)
60. Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006 [www](#)
61. Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006 [www](#)
62. Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007 [www](#)
63. Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: