

# PADRÕES DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS CONDICIONADAS

JOSÉ ANGELO MACHADO

## RESUMO

O objetivo do *paper* é identificar e caracterizar padrões de relações intergovernamentais estabelecidos a partir da institucionalização de mecanismos de transferências federais destinados a emular o desenvolvimento de políticas sociais em governos subnacionais. São analisados, nos setores saúde, educação e assistência social, atributos institucionais subjacentes à normatização destes mecanismos, incluindo arenas compartilhadas de gestão e papéis atribuídos aos diferentes entes federados na fixação de metas, controle, avaliação, aplicação de sanções, dentre outros. Conclui-se que tais setores conformam padrões distintos, bem como é possível identificar variações internas em cada um, configurando formações híbridas em que, ou predominam componentes típicos de um contrato de execução entre *principal* e *agent*, ou predominam os de uma gestão compartilhada.

## PALAVRAS CHAVE

Federalismo; relações intergovernamentais; transferências federais; políticas sociais.

# INDUCTION STANDARDS FOR SOCIAL POLICIES BY MEANS OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS CONDITIONAL

## ABSTRACT

The aim of this paper is to identify and characterize different federal entities in target setting, monitoring, evaluation, penalties, among others. We conclude that these sectors make up different patterns and can identify internal variations in each, setting hybrid formations in which, or dominate the typical components of a contract between principal and agent execution or dominate the shared management.

patterns of intergovernmental relations established with the institutionalization of mechanisms for federal transfers intended to emulate the development of social policies in subnational governments. Institutional attributes underlying the regulation of these mechanisms are analyzed in the sectors health, education and social assistance, including arenas and shared management roles assigned to

## KEYWORDS

Federalism; intergovernmental relations; federal transfers; social policies.

## SOBRE O AUTOR

JOSÉ ANGELO MACHADO

Mestre em Psicologia Social e Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG. Linhas de pesquisa: teoria dos jogos e interação estratégica; federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas  
Contato: joseangelo@fafich.ufmg.br.

SUBMETIDO EM:

Agosto de 2013

APROVADO EM:

Dezembro de 2014

## 1 - INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho<sup>1</sup> é identificar e caracterizar padrões de relações intergovernamentais estabelecidos a partir da institucionalização de mecanismos de transferências federais condicionadas, destinados a induzir o desenvolvimento de políticas sociais na esfera subnacional. Por contraste com outras formas de transferências, como convênios e contratos de repasse, são analisados aqueles mecanismos dotados, simultaneamente, de quatro condições: vinculação do gasto a um programa ou finalidade específica; condicionamento do repasse a pré-requisitos legais e normativos universais<sup>2</sup> ou aplicáveis a qualquer governo subnacional; vigência indeterminada e regularidade das transferências. Chamaremos tais mecanismos, aqui, de incentivos por meio de transferências federais e nos concentraremos naqueles vinculados a três setores governamentais: saúde, educação e assistência social.

Os dados aqui apresentados foram colhidos, sistematizados e analisados ao longo do desenvolvimento da pesquisa *Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais*, desenvolvida no âmbito do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.

Tomamos, como ponto de partida deste trabalho, a proposição amplamente respaldada na literatura pertinente de que o federalismo obstaculiza ou retarda a implantação de políticas sociais, formulada a partir da presunção de dispersão de poder ou ampliação de pontos de veto sobre iniciativas políticas nacionais. A partir daí, considerando tais incentivos por meio de transferências federais como uma das principais alternativas estratégicas para coordenação de políticas sociais nacionais e, portanto, como contraponto frente a tais efeitos dispersivos, nos indagamos sobre os padrões de relações intergovernamentais induzidos a partir dos mesmos.

Construímos nossa estratégia metodológica a partir da hipótese de que tais padrões consistiriam de variações entre duas formas polares, incorporadas sob dois tipos ideais extraídos da literatura sobre relações intergovernamentais: o contrato de execução entre União e governos subnacionais, baseado na teoria da agência, e a gestão compartilhada, baseada em teorias sobre sistemas de decisão conjunta. Foram analisados os cinco incentivos por meio de transferências federais com maior peso financeiro em

1 Apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado entre 01 e 04/08/2012, em Gramado, RS.

2 Ou seja, regras para definição do montante de recursos a ser transferido, condições para transferência e responsabilidades atribuídas às partes se aplicam a todo e qualquer ente subnacional, ressalvados os casos em que vigoram critérios redistributivos ou compensatórios, ainda assim instituídos em caráter genérico.

cada um dos três setores governamentais, tendo sido privilegiado o estudo das regras institucionais que dão substrato à divisão de responsabilidades na gestão dos programas correspondentes, permitindo aferir recursos institucionais, prerrogativas e controles à disposição dos entes pertencentes a cada esfera de governo.

Ao final concluímos que, ainda que incorporem elementos de compartilhamento da gestão ou de funções entre esferas de governo nos setores saúde e assistência social, em geral os incentivos por meio de transferências federais induzem governos subnacionais a se comportarem como *agents* da União, ainda que com intensidade distinta para os diferentes setores. Sob as regras que normatizam estes incentivos, a União mantém prerrogativas-chave para exercer seu papel como *principal*, mantendo poder diferenciado na definição da agenda, desenho, monitoramento e controle, bem como, na maioria das vezes, da capacidade de aplicar sanções aos entes “desviantes”. Tais resultados apontam para que no caso brasileiro, nos três principais setores de políticas sociais e a despeito de se tratar de um sistema federativo, a União tem demonstrado capacidade de exercer um papel de coordenação e indução da agenda dos governos subnacionais, anulando supostos efeitos dispersivos, ao se valer de prerrogativas normativas e transferências intergovernamentais. Concorreram decisivamente neste sentido a institucionalização de regras de disciplina fiscal que tornaram governos subnacionais crescentemente dependentes do financiamento federal, vis a vis a recuperação da capacidade de financiamento da União a partir de meados dos anos 90.

## 2 - FEDERALISMO, POLÍTICAS SOCIAIS E INTERDEPENDÊNCIA

Várias abordagens têm associado o federalismo à estabilidade decisória ou manutenção do status quo, especialmente aquelas filiadas a alguma das vertentes do novo institucionalismo e, portanto, interessadas no estudo de efeitos produzidos pelas instituições políticas (Immergut 1992; Pierson 1995; Stepan 1999; Tsebelis 2009). Os mecanismos ou atributos institucionais que produziriam tais efeitos podem ser vistos, muitas vezes, como compatíveis ou complementares: multiplicidade ou agregação de novos de atores ao processo decisório; dispersão ou fragmentação institucional do poder; multiplicação de atores com poder de veto; super-representação de minorias ou outros. Seja qual destes aspectos devamos tomar como crucial, o efeito é a produção de restrições, constrangimentos ou desabilitação dos governos nacionais para promoverem mudanças significativas no status quo.

Por derivação, o federalismo poderia ser tomado como obstáculo à produção ou desenvolvimento de políticas sociais. Advertências importantes, entretanto, têm sido feitas no sentido de que esta última proposição constitua na verdade apenas um ponto de partida (Obinger et al 2005), constituindo o federalismo um elemento a ser analisado

de forma combinada com outros atributos institucionais ou contextuais. Deste modo, ele seria concebido como um dentre outros componentes institucionais, cuja composição poderia jogar a favor ou contra a concentração de recursos à disposição do Executivo Federal, sendo ainda seus supostos efeitos mitigados ou potencializados por fatores contextuais, como os de natureza econômica ou fiscal. O efeito de bloqueio ou retardo na adoção de políticas sociais, neste sentido, poderia ser uma boa hipótese de partida, mas não suficientemente definitiva a ponto de conferir previsibilidade quanto ao que esperar encontrar nas federações.

Em sentido oposto, as exigências contemporâneas para produção e desenvolvimento de políticas públicas, incluindo as sociais, têm colocado novos desafios para os sistemas federativos, tendo em vista o aprofundamento da interdependência entre escolhas dos entes federados, tanto no plano vertical – entre governo nacional e governos subnacionais – quanto horizontal – entre os últimos. Em vista desta interdependência é que a eficácia das políticas públicas passa a depender cada vez mais do padrão de relações intergovernamentais vigente (Abrucio 2005), especialmente no que o desenho de tais políticas tem sucesso em combinar simultaneamente os requerimentos de coordenação e preservação de autonomia (Arretche 2004).

A experiência brasileira pós constitucional é representativa daqueles casos em que o requerimento de coordenação prevaleceu sobre a autonomia, especialmente a partir dos anos 90, quando a manutenção da estabilidade macroeconômica exigiu medidas de disciplina fiscal dos governos subnacionais. O atual padrão de relações intergovernamentais incorporou ainda elementos de fortalecimento da União, como a recomposição das suas receitas (Loureiro e Abrucio 2005; Almeida 2007; Resende e Afonso 2002) e o fortalecimento de suas burocracias setoriais vinculadas às políticas sociais (Arretche 2003). A União retomou, deste modo, o seu protagonismo (Arretche 2009) enquanto, na outra ponta, sob restrições fiscais e com baixo poder de inovação tributária, governos subnacionais se tornavam dependentes de suas iniciativas para implementação de políticas sociais.

Neste contexto, em que a União detinha poder diferenciado de barganha, a institucionalização de incentivos por meio de transferências federais tornou-se uma estratégia atraente para ambos os lados: para a União, ao lhe dar os instrumentos para descentralizar e controlar a execução dos seus programas federais nos estados e municípios; para os últimos, ao lhes proporcionar acesso a recursos e, na grande maioria dos casos, redução de custos e riscos inerentes à implementação de políticas públicas. Distintamente das transferências intergovernamentais obrigatórias, o caráter condicionado do uso dos recursos nestes incentivos significou clara inflexão na trajetória inicial pós-Constituição de 1988, na qual a descentralização de receitas foi dissociada da descentralização de responsabilidades (Mendes et al 2008).

### 3 - INCENTIVOS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A conformidade dos governos subnacionais às iniciativas da União no campo das políticas sociais não seria, a princípio, uma opção trivial. Dada a estrutura federativa vigente, governos subnacionais poderiam assumir novas funções na gestão dessas políticas por, basicamente, três vias: por iniciativa própria, por expressa imposição constitucional ou por adesão a programas estruturados por níveis de governo mais abrangentes (Arretche 1999). A opção predominante, embora não exclusiva<sup>3</sup>, recaiu, assim, sobre a última alternativa, sendo elemento determinante a estratégia construída pelo Executivo Federal para condicionar descentralização de recursos federais à descentralização de funções de gestão. Tal estratégia certamente pesou no cálculo entre custos e benefícios dos governos subnacionais (Arretche 1999) que, com a adesão a programas federais, passavam a contar com novas e regulares fontes de recursos para políticas sociais. É verdade, também, que as normas que regulavam o uso destes recursos eram restritivas o suficiente para impedir seu uso fora das finalidades do objeto específico de cada programa, mas isso não lhes tornava menos atrativos. Assim o Executivo Federal alavancou e manteve sob o seu controle o processo de descentralização das responsabilidades governamentais no campo das políticas sociais (Arretche 2003, 1999; Abrucio 2005).

Inicialmente aplicados, em escala mais abrangente, ao setor saúde, os incentivos por meio de transferências federais foram ampliados, também, para os setores educacional e de assistência social, além de outras áreas. Duas tendências combinadas, em série histórica, são bastante ilustrativas quanto à intensidade deste crescimento: de um lado, o crescimento das transferências para estados e municípios como principal modalidade de gasto discricionário<sup>4</sup> da União com políticas sociais, em detrimento da execução própria ou transferência para entidades privadas e outras; de outro, a elevada proporção assumida pelos incentivos por meio de transferências federais no conjunto destas transferências discricionárias, em detrimento das outras formas como convênios

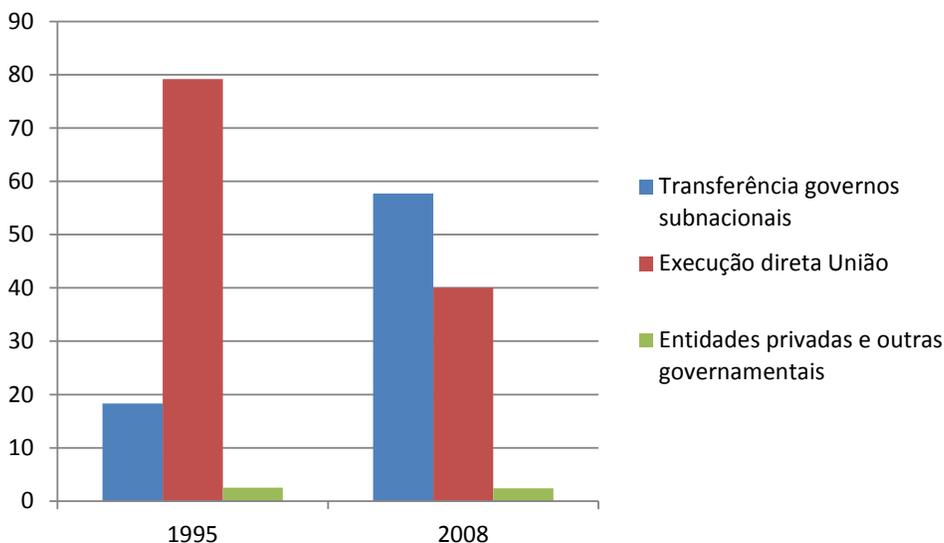
3 No caso da educação, por exemplo, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), reformulado e transformado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF), requereu a aprovação de Emendas Constitucionais com poder vinculatório sobre as três esferas de governo, embora com competências distintas entre elas.

4 Transferências discricionárias referem-se a “transferências a Estados e Municípios sem vinculação a nenhum dispositivo legal que determine rigidamente o montante, bem como o momento da realização do dispêndio.” (Brasil / Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 53). Contrapõem-se, para efeito da produção estatística do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, às transferências obrigatórias por força constitucional ou legal onde estes requisitos não estão presentes.

e contratos de repasse<sup>5</sup>.

Quanto à primeira tendência, destaca-se que as transferências não obrigatórias para estados e municípios passaram, no conjunto do gasto discricionário da União com políticas sociais, entre 1995 e 2008, de 18,3% para 57,7%. A execução direta da União decresceu de 79,2% para 40,0% ao passo que a execução por meio de entidades privadas e outras governamentais se manteve entre 2,5% e 2,4% no mesmo período.

**Gráfico 1 - Participação das modalidades – execução direta pelo Executivo Federal, por meio de entidades privadas e outras governamentais ou por meio de governos subnacionais – nas despesas federais discricionárias com políticas sociais em 1995 e 2008, em percentagens**

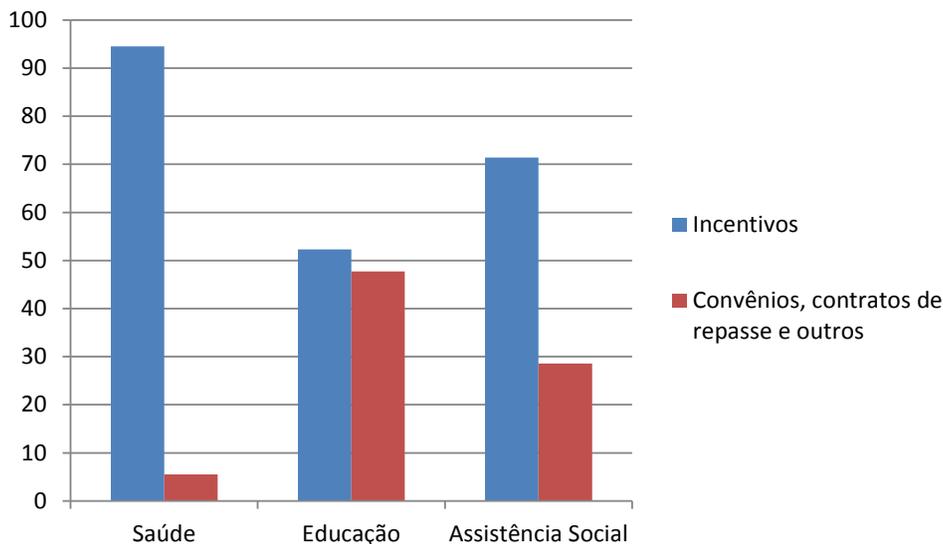


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela SOF/Ministério do Planejamento

5 Os primeiros são instrumentos por meio dos quais fica disciplinada a transferência e utilização de recursos públicos da União, tendo como partes, de um lado, a administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, e de outro o governo subnacional, visando a realização de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, com duração definida e em regime de cooperação mútua. Já os contratos de repasse são instrumentos para transferir recursos da União para governos subnacionais por intermédio de instituições ou agências financeiras federais, destinando-se à execução de programas governamentais. Neste último caso as agências financeiras executam as transferências como mandatárias da União, tendo firmado termo de cooperação com o Ministério que abriga o programa governamental (Brasil / Senado Federal 2005).

De outro lado, os incentivos por meio de transferências federais foram a principal forma de transferência discricionária de recursos federais nos três principais setores das políticas sociais – saúde, educação e assistência social – entre os anos 2005 e 2008<sup>6</sup>, embora com pesos distintos em cada um. No caso da saúde, os incentivos representaram, neste período, quase 95% das transferências discricionárias da União para estados e municípios; no caso da educação esta proporção foi de 52%<sup>7</sup> e no da assistência social foi de mais de 70%.

**Gráfico 2 - Participação média dos incentivos financeiros federais no conjunto do gasto discricionário da saúde**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Fundo Nacional de Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Mas, se por um lado os incentivos por meio de transferências federais tornaram-se a principal modalidade para ajuste de recursos e responsabilidades entre esferas de governo nas principais áreas sociais, seus efeitos estruturantes sobre as relações intergovernamentais permanecem obscuros, especialmente levando em conta seu caráter duradouro e regular. Para dar conta desta questão, assumimos como premissa que, sob tais incentivos, estas relações poderiam se configurar como variações entre dois tipos ideais polares: um no qual governos subnacionais agem como meros executores de

6 Informações coletadas, respectivamente, junto ao Fundo Nacional de Saúde, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Assistência Social.

7 Ainda assim excluindo-se do cálculo o incentivo que atualmente carrega o maior volume de recursos, o FUNDEB, por se tratar de transferência obrigatória.

programas concebidos, desenhados, controlados e monitorados pelo Executivo federal; outro, no qual, em que pese seu papel executor, governos subnacionais participam da concepção, desenho, avaliação e ajustes.

O primeiro tipo tem sua inspiração na teoria da agência (Bottom et al 2006; Haptonstahl 2009) e em sua aplicação às relações intergovernamentais (Oates 2005), convertendo governos subnacionais em *agents* da União (*principal*) e articulando tais relações à moda de um *contrato* onde os primeiros são remunerados para realizar projetos e ações concebidas pela última. Chamamos, a este tipo ideal, *contrato para execução*. A União define unilateralmente os fins, decide o que vai ser provido e de que forma, bem como quem será beneficiado. Governos subnacionais são chamados a atuar na medida em que conferem capilaridade aos programas federais, uma vez dispendo de estruturas e recursos que podem ser mobilizados no plano regional e local. O *contrato de execução*, entretanto, requer dispositivos de controle para assegurar que produtos e resultados regionais ou locais sejam consistentes com a política desenhada na esfera federal, constringendo comportamentos oportunistas ou desviantes dos governos subnacionais. Tais dispositivos podem incluir normas e padrões a serem observados nas estruturas, processos ou resultados propostos, bem como aplicação de sanções para desvios de finalidade no uso de recursos, além de mecanismos para controle e auditoria. Em suma, o *contrato de execução* seria caracterizado pelos seguintes atributos:

- I) Poder de agenda e desenho dos *incentivos* concentrados na União;
- II) Regulação do comportamento dos governos subnacionais com vistas a executar estritamente o que foi definido pela União, incluindo sanções e mecanismos de controle e auditoria;
- III) Relações verticalizadas e fragmentadas entre União cada governo subnacional, estando ausentes órgãos ou arenas de negociação intergovernamentais.

O segundo tipo ideal, por sua vez, inspira-se na descrição dos sistemas de decisão conjunta por Fritz Scharpf (1988) no difundido artigo *The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration*. Tais sistemas constituem arenas decisórias operando sob duas condições: decisões da União dependem diretamente da concordância dos governos subnacionais; tal concordância deve ser unânime ou quase unânime. Chamamos, a este tipo ideal, *gestão compartilhada*. Decisões referentes ao que vai ser provido e de que forma, bem como quem serão os beneficiários, requerem negociações de parte a parte envolvendo os governos subnacionais. Mesmo que a burocracia do Executivo Federal se encarregue de formular versões preliminares ou definitivas dos programas, seu desenho ficaria condicionado à negociação multilateral entre esferas de governo. E se governos subnacionais não deixam de ser executores, seu papel não se restringe a este, envolvendo-se na formulação geral da política pública.

Porém, como não há garantias contra comportamentos desviantes ou oportunistas dos governos subnacionais, não são dispensáveis a fixação de padrões ou controles. Porém estes também seriam concebidos, no plano nacional, de forma compartilhada, além do que a apuração de desvios e aplicação de sanções poderia se dar de forma transparente e multilateral, prevenindo arbitrariedades por parte da União. Em suma, seriam atributos da *gestão compartilhada*:

- I) Poder de agenda e desenho dos *incentivos* difuso, com decisões tomadas por consenso entre representações da União e governos subnacionais, conferindo poder de veto aos últimos;
- II) Regulação do comportamento dos governos subnacionais inclui mecanismos de controle e auditoria multilaterais, inclusive para aplicação de sanções, retirando tais funções do domínio exclusivo da União;
- III) Relação horizontalizada e multilateral por meio de arenas de negociação intergestores.

Assim, os dois tipos ideais incorporam duas possibilidades extremas numa federação: no primeiro, elevada concentração de poder no centro; no segundo, dispersão de poder, uma vez que o centro compartilha decisões com governos subnacionais. Uma vez postos como referência para análise dos efeitos estruturantes dos incentivos por meio de transferências federais, torna-se ainda importante esclarecer se tais efeitos seriam semelhantes nos diferentes setores governamentais – como saúde, educação e assistência social – bem como se seriam homogêneos ou não em cada um desses. No próximo segmento apresentamos a estratégia metodológica e analítica adotada para buscar respostas a estas questões.

#### 4 - ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para operacionalizar os tipos ideais, tornando-os abordáveis empiricamente, foram selecionados diversos marcadores agrupados em dois *atributos gerais*: o *poder de agenda e desenho dos incentivos* e o *controle sobre o comportamento dos governos subnacionais*. Para cada *atributo* a seleção dos marcadores buscou atender aos critérios de necessidade e suficiência, ou seja, que cada um fosse necessário e que, em conjunto, fossem suficientes para caracterizá-lo. Os *marcadores* foram pontuados de acordo com os seguintes parâmetros<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> Os parâmetros aqui definidos não incluem a atribuição de pesos diferenciados para determinados marcadores. Nossa preocupação central, ao defini-los, foi de uniformizar procedimentos de análise a ponto de tornar os incentivos estudados sistematicamente comparáveis.

- 1) Considerando a pontuação de cada *atributo* como soma das pontuações de todos *marcadores* correspondentes (vide quadro 1), arbitrou-se que a primeira poderia variar entre zero (0) e um (1) ponto, sendo este valor máximo dividido, igualmente, pelo total de *marcadores* vinculados (no primeiro *atributo*, cada um dos cinco *marcadores* poderia pontuar até 0,2; no segundo, até 0,25);
- 2) Fixou-se, arbitrariamente, que zero (0) corresponderia à variação de um *marcador* no tipo ideal *contrato para execução* e que a pontuação máxima possível (0,2 ou 0,25) corresponderia ao enquadramento no tipo *gestão compartilhada*. Situações intermediárias entre os dois tipos, para cada *marcador*, receberiam valores de 0,1 e 0,125, dependendo do caso;
- 3) Somadas as pontuações dos *marcadores* em cada *atributo*, chegaríamos à pontuação de um *índice final* referente a cada *incentivo*, definindo sua posição entre os dois tipos ideais, obtido pela média aritmética entre os valores dos dois atributos. Assim, quanto mais próximo de zero (0), mais próximo do *contrato de execução*. Quanto mais próximo de um (1), mais próximo da *gestão compartilhada*.

**Quadro 1 – Pontuação atribuída às variações esperadas sob cada tipo ideal para avaliação de incentivos**

Atributos	Marcadores	Variações / Contrato de Execução	Situação interme-diária	Variações / Gestão Compar-tilhada
Poder de agenda e desenho dos incentivos	Quem concebeu e desenhou a política?	Política concebida unilate-ralmente pela União	Pontuação: 0,1	Política concebida e desenhada a partir das negociações entre esferas de governo
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Necessidade de homologação dos governos subnacionais?	Governos subnacionais não homologam desenho da política	Pontuação: 0,1	Mesmo que burocracia federal formate as regras, deve haver aprovação formal de governos subnacionais (poder de veto)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Quem fixa metas?	Metas e resultados fixados pela União	Pontuação: 0,1	Metas e resultados a serem alcançados pactuados com governos subnacionais (poder de veto)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Quem monitora resultados e avalia?	Monitoramento e avaliação exclusivamente pela União	Pontuação: 0,1	Mesmo que o monitoramento seja diretamente feito pela União, dados são comparti-lhados e discutidos entre três esferas de governo
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Quem decide sobre medidas corretivas?	Medidas corretivas no des-enho do incentivo tomadas unilateralmente pela União	Pontuação: 0,1	Medidas corretivas não são adotadas sem aprovação prévia das três esferas de governo (poder de veto de governos subnacionais)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
Totalização do atributo		Somatória dos pontos obtidos pelo incentivo neste atributo		

Controle do comportamento dos governos subnacionais	Permeabilidade do uso de recursos a escolhas locais	Prescrição rígida quanto ao uso dos recursos transferidos	Pontuação: 0,125	Flexibilidade na prescrição do uso de recursos transferidos para o incentivo (previsão de remanejamento de sobras)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
	Padronização nacional dos bens públicos a serem ofertados	Padronização nacional para bens e serviços a serem ofertados à população	Pontuação: 0,125	Flexibilidade para “customização” de bens e serviços no plano local
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
	Quem define montante, controla fluxos financeiros e aplica sanções?	Cálculos, bloqueios de transferências e sanções são unilaterais	Pontuação: 0,125	Questões relacionadas a cálculo do montante, suspensão ou bloqueio de transferência, bem como sanções sujeitas a recursos ou contestação por parte do governo subnacional
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
	Quem controla e audita?	Sistema de auditoria e controle exclusivo da União	Pontuação: 0,125	Auditoria e controle sobre governos subnacionais (aplicação dos recursos) com participação de representação de governos subnacionais
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
Totalização do atributo		Somatória dos pontos obtidos pelo incentivo neste atributo		
Pontuação final	Média aritmética das duas somatórias (índice de classificação do incentivo)			

Fonte: Elaboração própria.

Foram selecionados, para análise, os cinco (5) incentivos com maior volume de recursos transferidos para governos subnacionais em cada setor estudado, relacionados no quadro 2 a seguir. No caso da educação, este critério cobriu 100% dos incentivos e, mesmo nos demais setores, onde existe um amplo rol de incentivos, os cinco (5) selecionados respondem por parcela majoritária dos recursos transferidos.

**Quadro 2 – Incentivos selecionados por área governamental para estudo e peso agregado dos mesmos no conjunto das transferências realizadas por meio de incentivos em cada área.**

Área Governamental	Incentivos selecionados para estudo	% que os selecionados representam no conjunto das transferências por meio de incentivos
Saúde	- Tetos Financeiros MAC (estados e municípios)	73,9
	- PAB Fixo	
	- Saúde da Família	
	- Medicamentos Excepcionais	
	- FAEC - Nefrologia	

Educação	- Salário Educação;	100,0
	- FUNDEB;	
	- PNAE;	
	- PDDE;	
	- PNATE;	
Assistência Social	- Índice de Gestão Descentralizada / municípios;	81,3
	- Piso Básico Fixo / Família;	
	- Piso Básico de Transição / idoso e infância;	
	- Peti / Jornada;	
	- Piso Básico Variável / PROJOVEM;	

## 5 - EFEITOS DOS INCENTIVOS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS SOBRE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Nesta seção do trabalho vamos, propriamente, identificar e caracterizar padrões de relações intergovernamentais estruturados sob as regras vigentes nos incentivos por meio de transferências federais estudados. Inicialmente faremos considerações gerais sobre estes padrões e, em seguida, sobre como se configuram em cada setor.

### 5.1 - UMA INCLINAÇÃO PARA O CONTRATO DE EXECUÇÃO

Os resultados para os quinze (15) incentivos analisados são apresentados na tabela 1, a seguir. Sob a mesma, pode-se perceber que o índice final médio - 0,47 – aponta para uma leve inclinação nas relações intergovernamentais para um *contrato de execução*. A proximidade do índice para o ponto mediano sugere prudência nas conclusões, ao indicar significativa presença de traços característicos da *gestão compartilhada*, ou seja, significativa permeabilidade à intervenção de estados e municípios.

**Tabela 1 – Índices apresentados pelos incentivos financeiros federais nos setores saúde de saúde, educação e assistência social por atributo analisado.**

Incentivo	Poder de agenda e desenho	Regulação governos subnacionais	Índice
Saúde			
Teto financeiro MAC	0,8	0,63	0,71
PAB fixo	0,7	0,63	0,66
Saúde da família	0,5	0,5	0,5

Medicamentos excepcionais	0,3	0,13	0,21
Nefrologia	0,4	0,63	0,51
Educação			
Salário educação	0,4	0,75	0,58
FUNDEB / FUNDEF	0,6	0,88	0,74
PNAE (aliment)	0,2	0,13	0,16
PDDE (dinheiro)	0,2	0,5	0,35
PNATE (transp)	0,3	0,38	0,34
Assistência Social			
IGD	0,1	0,38	0,24
PBF - FAMÍLIA	0,8	0,38	0,59
PBT - PSB - IDOSO\INFANCIA	0,8	0,13	0,46
PSE - PETI JOR	0,8	0,13	0,46
PBV - PROJOVEM	0,8	0,13	0,46

Fonte: elaboração própria.

Além disso, no caso da simples distribuição dos quinze (15) incentivos analisados pelos dois tipos ideais propostos, constata-se que oito (8) foram enquadrados como próximos a um *contrato de execução*, ao passo que seis (6) foram enquadrados como *gestão compartilhada*. Houve um (1) incentivo que recebeu pontuação de 0,50, ficando em posição equidistante entre os dois tipos ideais.

Por outro lado, dentre os oito (8) incentivos definidos como *contratos de execução*, quatro (4) são vinculados à assistência social, três (3) à educação e apenas um (1) à saúde. Dos seis (6) enquadrados como *gestão compartilhada*, três (3) são vinculados à saúde, dois (2) à educação e um (1) à assistência social. O incentivo classificado como equidistante vincula-se ao setor saúde. A assistência social apresentou, portanto, maior concentração de incentivos com perfil de *contrato de execução* - quatro quintos (4/5) - seguida pela educação, com três quintos (3/5) e pela saúde, com apenas um quinto (1/5).

Com base na tabela 1, os índices médios obtidos a partir dos incentivos analisados foram calculados para cada setor, permitindo notar que a educação e a assistência social se inclinam para o *contrato de execução*, tendo obtido respectivamente os índices de 0,43 e 0,44. Os incentivos do tipo *gestão compartilhada* predominam apenas no setor saúde, embora com inclinação muito leve, chegando a 0,52.

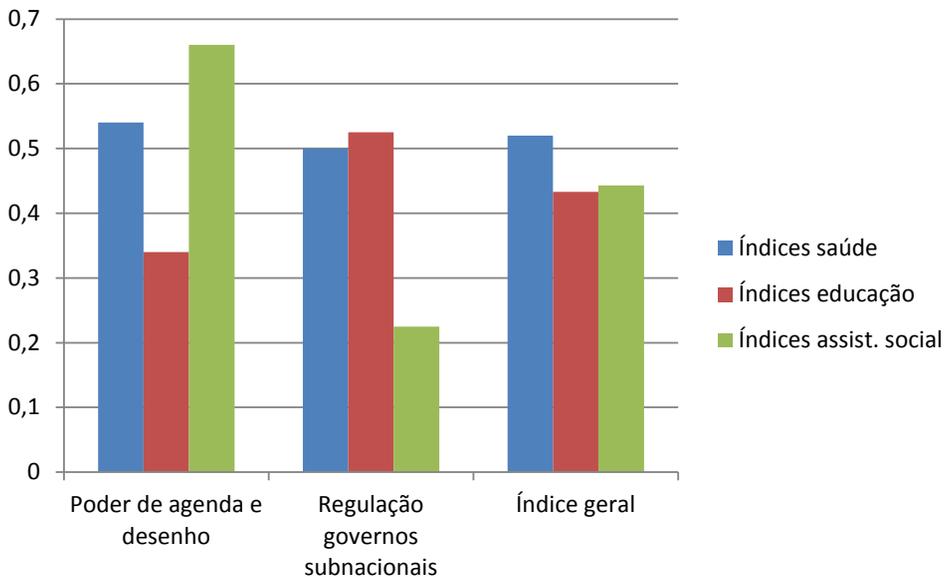
É perceptível que, a despeito das diferenças, em todos os setores os índices se aproximaram da posição mediana. Mas a desagregação dos índices por atributo, em cada um deles, permite melhor caracterização de seus perfis:

- Na saúde o atributo *poder de agenda e desenho de incentivos* se apresenta

ligeiramente inclinado para a *gestão compartilhada* (0,54) enquanto o *controle dos governos subnacionais* se coloca em posição mediana (0,50);

- Na educação é menor a participação dos estados e municípios na *definição da agenda e desenho dos incentivos* (0,34) havendo ligeira inclinação para a *gestão compartilhada* no caso do atributo *controle sobre os governos subnacionais* (0,53);
- Na assistência social, inversamente à educação, há elevada participação dos estados e município na *agenda e desenho* (0,66), combinado com maior controle unilateral sobre governos subnacionais (0,23).

**Gráfico 3 – Índices gerais e desagregados por atributo para os setores de saúde, educação e assistência social.**



Fonte: elaboração própria.

Mas alguns elementos são importantes para conferir inteligibilidade às diferenças de perfil identificadas entre os três setores. Preliminarmente, considera-se que tais diferenças se vinculam às características gerais das regras institucionalizadas para assegurar a realização de direitos estabelecidos no plano nacional com o compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo.

Inicialmente, quanto ao *poder de agenda e desenho*, o papel das comissões intergestores tripartite (CIT), arenas com funções de deliberação, pactuação e produção

de normas nacionais visando a distribuição de responsabilidades de gestão entre as três esferas de governo, é fundamental para entender a inclinação para a *gestão compartilhada* nos setores de saúde e assistência social. Nestes, programas nacionais induzidos sob incentivos por meio de transferências federais foram objeto de apreciação nestas comissões, nas quais há representação paritária entre as três esferas e as decisões são produzidas sob consenso, o que confere poder de veto formal para representações dos governos subnacionais. No setor educacional não há uma comissão intergovernamental com funções tão amplas<sup>9</sup>, sendo as fontes normativas dos programas nacionais, via de regra, objeto de produção legislativa. Isso explica, em grande parte, porque neste atributo a saúde e assistência social se aproximam da *gestão compartilhada*, ao contrário da educação, onde o poder de estados e municípios é mitigado em vista do protagonismo do Executivo Federal, confirmado pelas altas taxas de dominância na produção legislativa e de sucesso a partir dos projetos de sua iniciativa (Limongi e Figueiredo 1998). Neste último setor, mesmo que estados e municípios sejam ouvidos, seu peso é distintamente reduzido no *poder de agenda e desenho dos incentivos*, o que mais lhe aproxima de um contrato de execução.

Em segundo lugar, quanto ao atributo *regulação dos governos subnacionais*, saúde e assistência social apresentaram índices inferiores aos do atributo anterior, chegando no caso do último setor a uma nítida inclinação para o *contrato de execução*. Em ambos há notável pressão dos órgãos de controle externo, como os tribunais de contas, no sentido de responsabilizar o Executivo Federal por eventuais desvios na aplicação dos recursos transferidos para governos subnacionais. Porém, no setor saúde, por meio de lei orgânica, foi instituído um sistema nacional de auditoria que articula as três esferas de governo, inclusive contando com uma Comissão Corregedora Tripartite como contrapeso para eventuais excessos do componente nacional da Auditoria do SUS (Portaria 2.123 de 29/08/2007). Já no caso da assistência social, na ausência de sistema similar, tais pressões explicariam o controle mais intenso e centralizado por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, seja no acompanhamento da execução de planos de ações demonstrativos, elaborados pelos governos locais, ou em iniciativas como a padronização nacional dos serviços ofertados (Brasil / MDS 2009). Para este atributo, novamente, o caso da educação é distinto, tendo o índice se aproximado da *gestão compartilhada*. Pesa, nesta direção, o fato de incentivos deste setor terem sido criados por meio de produção legislativa, onde os papéis de cada esfera de governo são delimitados pelo Parlamento, deslocando o monitoramento e controle principalmente para órgãos de controle externo, ainda que reservando, em alguns casos,

9 A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instituída no âmbito do Ministério da Educação e reunindo representações de estados e municípios, tem funções bem mais restritas, atendo-se à aprovação dos parâmetros nacionais para o financiamento do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

um primeiro nível de controle para o Ministério da Educação por meio da estrutura do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

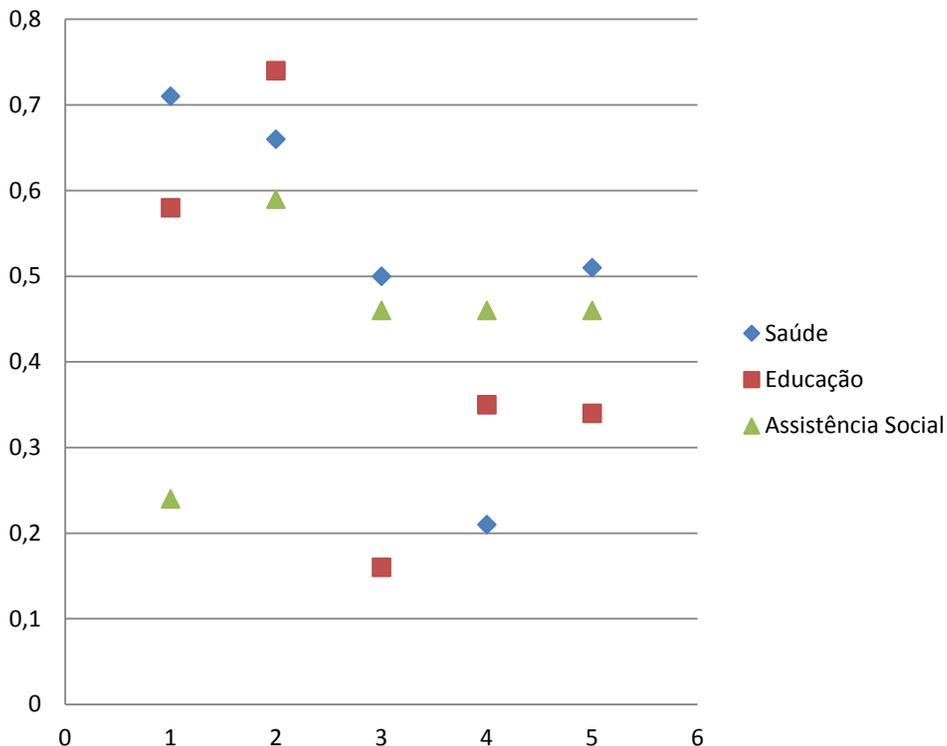
Deste modo, pode-se afirmar que os incentivos por meio de transferências federais incorporam traços do *contrato de execução* e da *gestão compartilhada*, sob diferentes combinações para os setores analisados. A partir daí, no entanto, uma distinção adicional passa a ser importante: enquanto no atributo *poder de agenda e desenho* trata-se de governos subnacionais atuando por meio de suas representações nacionais, no atributo *regulação dos governos subnacionais* trata-se mais especificamente do uso dos recursos por cada governo subnacional individualmente. Por implicação, se na saúde e na assistência social a *produção da agenda e desenho* dos incentivos tem características semelhantes, uma vez predominantemente compartilhada na CIT, o processo de *controle vertical da execução* coloca-se em termos distintos: na assistência social há propensão ao controle unilateral pela União enquanto na saúde estados e municípios participam do Sistema Nacional de Auditoria como componentes, contando ainda com corregedoria enquanto salvaguarda contra excessos da União. Na educação a *produção da agenda e desenho* de incentivos é objeto de iniciativa legislativa da União, mesmo que ouvindo informalmente, em alguns casos, representações dos governos subnacionais, no que aproxima-se de um *contrato de execução*. Já no *controle sobre os governos subnacionais*, a atuação da União, por meio do FNDE, não ocorreria de forma terminativa, já que voltada muito mais para instrução dos órgãos de controle externo, aos quais caberia efetivamente o controle, auditoria e aplicação de sanções. Nestes termos, a União cumpre um papel de controle previamente definido em lei, mais limitado que na saúde e, principalmente, na assistência social, aproximando-se de uma *gestão compartilhada*.

Porém estas considerações ainda tomam por referência os resultados médios obtidos por setor, obscurecendo variações internas aos mesmos, o que será objeto da próxima seção.

## 5.2 - PADRÕES INTERNAMENTE HETEROGÊNEOS EM CADA SETOR

Distintos entre si, os setores de políticas sociais não seguem, internamente, um padrão homogêneo para diversos incentivos por meio de transferências federais, embora possa haver dominância de uma ou outra forma. O gráfico 4, a seguir, permite notar o grau de dispersão dos mesmos entre os três setores governamentais: sete (7) estão situados na faixa entre 0,4 e 0,6, portanto mais próximos ao ponto mediano; três (3), acima de 0,6, mais nitidamente próximos da *gestão compartilhada*; e, finalmente, cinco (5) abaixo de 0,4, mais nitidamente próximos do *contrato para execução*.

**Gráfico 4 - Índices apresentados pelos incentivos financeiros federais nos setores saúde, educação e assistência social.**



Fonte: elaboração própria.

A seguir, discutimos mais pormenorizadamente os resultados apresentados anteriormente na tabela 1, referentes a cada setor governamental, começando por uma breve apresentação do sistema de incentivos vigente e da base normativa referente aos casos selecionados para análise.

### 5.2.1 - SAÚDE

O sistema de incentivos vigente neste setor foi reestruturado com o Pacto pela Saúde, firmado e formalizado por meio da Portaria Ministerial GM 399 / 2006. Embora contando com participação ativa do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), tal reestruturação foi concebida e desenhada por iniciativa do Ministério da Saúde com

o primeiro mandato do Presidente Lula. Sob a reestruturação, mais de uma centena de incentivos foram agrupados em cinco blocos de financiamento: atenção básica; média e alta complexidade; assistência farmacêutica; vigilância à saúde e gestão do SUS<sup>10</sup>. A despeito da criação dos blocos de financiamento, permaneceram vigendo regras específicas para cada incentivo, estabelecidas basicamente por meio de portarias ministeriais, ou seja, atos administrativos infralegais. No quadro 3, a seguir, especificamos as bases normativas referentes aos cinco incentivos aqui analisados, incluindo suas finalidades.

**Quadro 3 – Incentivos financeiros federais do setor saúde e respectiva base normativa.**

<b>Incentivos</b>	<b>Instrumentos normativos</b>	<b>Finalidade</b>
<b>Teto financeiro MAC</b>	Norma Operacional de Assistência à Saúde de 01/2002; Portarias ministeriais 699/GM de 30 de março de 2006; 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 399/GM de 22 de fevereiro de 2006	Execução de procedimentos de média e alta complexidade de acordo com limites pactuados na PPI – Programação Pactuada e Integrada
<b>PAB fixo</b>	Portarias ministeriais 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 648/GM DE 28 de março de 2006; 399/GM de 22 de fevereiro de 2006; 2048/GM de 2009 – Regulamento do SUS	Financiamento das ações de atenção básica à saúde, também entendidas como aquelas relativas ao nível primário de atenção.
<b>Saúde da família</b>	Portarias ministeriais 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 648/GM de 28 de março de 2006	Co-financiamento das equipes de saúde da família no âmbito municipal, reorientando práticas com ênfase nas ações de prevenção de doenças e promoção da saúde, sem negligenciar a recuperação da saúde das populações sob sua responsabilidade.
<b>Medicamentos excepcionais</b>	Portaria GM-MS Nº 1.481, de 28 de Dezembro de 1999; Portarias 204/GM de 29 de Janeiro de 2007 e 2.577/GM 27 de outubro de 2006.	Financiamento do Programa de Medicamentos de Dispensação Excepcional na aquisição e distribuição, cobrindo: doença rara ou prevalente cuja prescrição seja de alto custo para o paciente em função de valor unitário ou uso prolongado.
<b>FAEC / Nefrologia</b>	Portarias ministeriais 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 399/GM de 22 de fevereiro de 2006; Portaria Nº 1168/GM Em 15 de junho de 2004; Portaria SAS Nº 211 de 15 de Junho de 2004; Portaria nº 1112/GM Em 13 de junho de 2002; Portaria Nº 1.603 de 17 de Julho de 2006; Portaria Nº 2.048, de 3 de setembro de 2009	Financiamento, pelo gestor federal, de procedimentos considerados estratégicos em escala nacional.

Fonte: Base normativa acessível em [http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/LEG\\_NORMA\\_PESQ\\_CONSULTA.CFM](http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/LEG_NORMA_PESQ_CONSULTA.CFM).

No setor saúde houve dominância dos incentivos inclinados para a *gestão*

<sup>10</sup> Posteriormente, em 2009, foi criado mais um bloco de financiamento destinado a repasses visando investimentos na rede de atenção do Sistema Único de Saúde.

*compartilhada* com destaque para o incentivo Teto Financeiro da Média e Alta Complexidade - com 0,71 – seguido pelo PAB Fixo – com 0,66 e, finalmente, pelo FAEC / Nefrologia – com 0,51, quase que em posição equidistante, como ocorreu com o incentivo Saúde da Família. Dos cinco incentivos, somente o Medicamentos Excepcionais - com 0,21 - aproximou-se do *contrato de execução*. Outro aspecto interessante é que em três (3), dos cinco (5) incentivos analisados, a pontuação do atributo *poder de agenda e desenho* superou a do atributo *regulação dos governos subnacionais*, indicando que o compartilhamento da gestão é mais marcante no primeiro que no segundo.

Deste modo, o sistema de incentivos tem como posições extremas, neste setor, o Teto Financeiro MAC e o Medicamentos Excepcionais. No primeiro o conjunto de procedimentos que será financiado com recursos dos incentivos, bem como a programação das metas físicas e financeiras a serem executadas, sob parâmetros nacionais fixados pelo Ministério da Saúde, ficam condicionados às pactuações firmadas por representações de estados e municípios em cada unidade da Federação<sup>11</sup>. Mecanismos de controle e monitoramento da execução são implementados, em primeira instância, nos estados, estando longe de ser exclusivos da União. É nítido, neste caso, o compartilhamento de várias das funções de gestão. No extremo oposto, o incentivo Medicamentos Excepcionais tem papel bem mais centralizado na União que, por meio de área técnica do Ministério da Saúde, padroniza a lista de medicamentos a ser financiada bem como critérios indicação dos medicamentos. Os estados se limitam a alimentar o sistema de informação – Autorização para Procedimentos de Alta Complexidade / APAC – com dados dos pacientes, distribuir os medicamentos ou delegar esta função aos municípios, mediante pactuação. O financiamento é compartilhado entre União e estados, mas o controle e auditoria competem ao Ministério da Saúde.

## 5.2.2 - EDUCAÇÃO

Diversamente da saúde, o sistema de incentivos vigente no setor da educação não foi fruto de um arranjo concebido de forma global, ou mesmo de qualquer revisão geral, tendo decorrido da somatória de novos incentivos aos já anteriormente existentes, do que decorreria ser, a rigor, uma impropriedade chamá-lo de “sistema”. Sua fonte normativa, também em contraste com o caso anterior, não está baseada em portarias ministeriais, mas em produção legislativa, incluindo até mesmo mudanças em dispositivos constitucionais, como no caso do *FUNDEB* e do *Salário-Educação*. O quadro 4, a seguir, sintetiza base normativa e finalidade referente a cada um<sup>12</sup>.

11 Por meio das CIB – Comissões Intergestores Bipartite.

12 Como já apresentado no quadro 2, seção 3.2, no caso da educação os cinco incentivos analisados correspondem ao total dos existentes, segundo a definição com a qual aqui trabalhamos.

**Quadro 4 – Incentivos financeiros federais aplicados à área educacional, base normativa originária e finalidade.**

<b>Incentivo</b>	<b>Base Normativa Originária</b>	<b>Finalidade</b>
<b>FUNDEB</b>	Emenda Constitucional 14 / 1996 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF); Emenda Constitucional 53 / 2006; Lei 11.494/2007 e Decreto 6.253/2007. Emenda Constitucional 14 / 1996 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF); Emenda Constitucional 53 / 2006; Lei 11.494/2007 e Decreto 6.253/2007.	Aplicação exclusiva na educação básica, sendo que parcela mínima de 60% deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, com vínculo permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município. O restante deve ser empregado em despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (instalações, equipamentos, aquisição de material didático, etc).
<b>Salário-Educação</b>	Constituição Federal (artigo 212, § 5º); Lei 4.440/1964; Lei 9.424/1996 e 9.766/1998; Portaria do Ministro da Educação 251 / 2000; Decreto 6003/2006; Lei 11.457/2007.	Financiamento de programas, projetos e ações na educação básica. Pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.
<b>PNAE</b>	Constituição Federal (artigo 208, incisos IV e VII); Medida Provisória 2178-36/2001; Lei 11.947 / 2009.	Financiamento da alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) das escolas públicas e filantrópicas.
<b>PDDE</b>	Resolução do Ministro da Educação 12 / 1995; Lei 11.947 / 2009.	Fornecer assistência financeira suplementar para viabilizar a qualificação da infra-estrutura física e pedagógica das escolas públicas da educação básica nas redes estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como nas escolas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ou similares. Busca reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.
<b>PNATE</b>	Lei 10.880/2004; Medida Provisória 455/2009; Lei 11.947 / 2009.	Financiamento de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, peças e manutenção dos veículos, além de combustível e lubrificantes ou outros itens similares. Também podem ser utilizados para pagamento de serviços contratados junto a terceiros para a função de transporte escolar.

Fonte: Base normativa disponível em <http://www.fn.de.gov.br/> e em <http://portal.mec.gov.br/index.php>.

No caso da educação, percebe-se um padrão oposto ao da saúde: quatro (4) dos cinco (5) incentivos analisados apresentaram pontuação no atributo *regulação dos*

*governos subnacionais* acima da referente ao *poder de agenda e desenho*. Deste modo, é no segundo atributo que se aproxima mais fortemente da *gestão compartilhada*.

Por outro lado, registra-se que dois incentivos aproximaram-se da *gestão compartilhada* – Salário Educação e FUNDEB / FUNDEF – ao passo que três se aproximam nitidamente do *contrato de execução* – PNAE, PDDE e PNATE.

Na educação estão as posições extremas entre todos os incentivos estudados: o FUNDEB (Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação Básica) foi o que mais se aproximou da *gestão compartilhada*, com 0,74, ao passo que o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) foi o que mais se aproximou do *contrato de execução*, com 0,16.

No primeiro caso, mesmo tendo papel destacado na concepção e desenho dos incentivos, a União não pode fazê-lo unilateralmente, devendo negociar no Parlamento. Além disso, a avaliação e ajustes operacionais necessários são compartilhados entre as três esferas de governo na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. As restrições e direcionamentos para utilização dos recursos, por serem objeto de lei, não são fixadas unilateralmente pela União, tendo os papel de controle e monitoramento dos gastos realizados pelo FNDE uma função instrutiva para os órgãos de controle externo, a quem cabe efetivamente seu exercício.

Em situação oposta, o PNAE, em que pese também se tratar de um incentivo criado por meio de lei e, daí, submetido à fiscalização dos órgãos de controle externo, apresenta aspectos que dão poder bastante diferenciado para a União em suas regras de funcionamento. Em primeiro lugar sua legislação específica delega à União a função exclusiva de normatização do planejamento, controle e avaliação, bem como orientação técnica dos executores. Em segundo lugar, dá, ao Conselho Deliberativo do FNDE (Executivo Federal), o papel de fixar parâmetros, gerenciar informações e realizar todos os cálculos referentes aos recursos. Não há previsão de compartilhamento da avaliação com estados e municípios, cabendo ao FNDE fazer auditagens por amostra, bem como processar a suspensão das transferências financeiras sob uma série de condições previstas, entre as quais a própria detecção de irregularidades ou incorreções na execução dos recursos. O papel de estados e municípios, neste caso, restringe-se à execução dos recursos.

### 5.2.3 - ASSISTÊNCIA SOCIAL

O sistema de incentivos por meio de transferências federais vigente neste setor refere-se a duas situações distintas: os instituídos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os instituídos no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF). Dos cinco (5) incentivos selecionados para análise, quatro (4) estão inseridos na primeira

situação e um na (1) última. Sua base normativa e finalidade estão descritos no quadro 5, a seguir.

**Quadro 5 – Incentivos financeiros federais do setor assistência social: base normativa e finalidades**

Incentivos	Instrumentos normativos	Finalidade
IGD - Índice de Gestão Descentralizada	Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004; Lei nº 12.058, de 2009; Portaria Nº 148, de 27 de abril de 2006; Portaria Nº 220, de 25 de junho de 2008	Financiamento de atividades diversas, abrangendo custeio relacionado a: atualização cadastral para programas sociais; acompanhamento de condicionalidades; gestão de benefícios; programas complementares e atividades de capacitação de beneficiários do Programa Bolsa Família, dentre outros afins.
PBF - PSB - Família	Portaria Nº 442, de 26 de agosto de 2005; Resolução Nº 3, de 3 de junho de 2008; Portaria Nº 288, de 2 de setembro de 2009; Portaria Nº 96, de 26 de março de 2009;	Destina-se ao atendimento às famílias vulneráveis e a seus membros no âmbito dos CRAS – Centros de Referência da Assistência Social.
PBT - PSB - Idoso \ Infância	Portaria Nº 442, de 26 de agosto de 2005; Resolução Nº 3, de 3 de junho de 2008; Portaria Nº 96, de 26 de março de 2009; Portaria Nº 288, de 2 de setembro de 2009	Destina-se a proteção em diversas modalidades como ao idoso (apoio técnico e financeiro a programas dos estados, municípios e entidades sociais destinados a acolher idosos vulnerabilizados socialmente) e à infância (atenção à criança de 0 a 6 anos - apoio técnico e financeiro a programas dos estados, municípios e entidades sociais destinados a crianças vulnerabilizadas socialmente).
PSE - PETI JOR	Instrução Operacional SNAS/MDS Nº 01, de 19 de setembro de 2007; Portaria Nº 458, de 4 de outubro de 2001; Portaria No- 666, de 28 de dezembro de 2005; Portaria No- 431, de 3 de dezembro de 2008	Destina-se à erradicação do trabalho infantil valendo-se de três estratégias: a transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes que trabalham; organização de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar.
PSB- PBV 1 - PROJÓ- VEM	Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008; Portaria Nº 442, de 26 de agosto de 2005; Resolução Nº 3, de 3 de junho de 2008; Portaria Nº 288, de 2 de setembro de 2009; Portaria Nº 96, de 26 de março de 2009; Portaria nº 171, de 26 de maio de 2009	Financiamento de atividades voltadas para proporcionar formação integral aos jovens por meio de reinserção na escola, identificação de oportunidades de trabalho e capacitação, participação em ações coletivas de interesse público, dentre outras.

Fonte: Base normativa acessível em <http://www.mds.gov.br/>.

Na assistência social, que concentra o maior número de incentivos de perfil *contrato de execução*, ocorreu a menor variação entre os índices apresentados pelos cinco (5) incentivos, com uma diferença entre o menor e o maior de apenas 0,35 (para a saúde esta diferença foi de 0,50 e para a educação de 0,58), sugerindo maior convergência interna. Outro ponto interessante é o fato de que, em vista do papel protagônico da CIT na *agenda e desenho de incentivos*, a pontuação do índice neste atributo foi mais elevada para os quatro (4) incentivos instituídos no âmbito do SUAS, contrastando com

a baixa pontuação no atributo *regulação dos governos subnacionais*. O IGD foi único incentivo que apresentou um índice referente ao *poder de agenda e desenho* inferior ao apresentado para *regulação dos governos subnacionais*.

Em pontos extremos, contrastam as relações intergovernamentais induzidas a partir do PBF- *Piso Básico Fixo / Família* - com 0,59 - e o incentivo *Índice de Gestão Descentralizada – IGD* – com 0,24.

No primeiro o desenho do incentivo foi objeto de pactuação entre as três esferas de governo, devendo ser homologado pelos governos subnacionais, assim como para eventuais revisões nas suas regras de operação. As metas do incentivo são estimadas pelos próprios executores enquanto *previsão de atendimento aos usuários para cada serviço socioassistencial*, sendo pactuadas no *Termo de Aceite e Opção*, que inclui o pacote de serviços e respectivos quantitativos a serem ofertados por cada município e Distrito Federal. Por outro lado, salvo a flexibilidade para utilização do recurso, o que permite relativa adequação às escolhas locais, as atividades de controle e monitoramento, bem como aplicação de sanções, são unilateralmente atribuídas à União. Há, portanto, aproximação da *gestão compartilhada* no atributo *agenda e desenho do incentivo*, ao contrário do atributo *regulação dos governos subnacionais*, cuja pontuação se aproxima do *contrato de execução*.

Em situação distinta, o IGD é um incentivo concebido e desenhado pelo Executivo Federal, sem ser submetido à pactuação na CIT, uma vez instituído no âmbito do Programa Bolsa Família, e não do SUAS. Embora admita grande flexibilidade na utilização do recurso, os atributos de monitoramento, controle e aplicação de sanções competem ao Executivo Federal

## 6 - DE VOLTA AO COMEÇO...

Embora as proposições e indicações empíricas aqui apresentadas não sejam conclusivas, permitem aproximações importantes para elucidar a formação de padrões de relações intergovernamentais sob o impacto dos incentivos por meio de transferências federais, desenhados para indução de políticas sociais.

Em termos mais gerais, o desenho dos incentivos por meio de transferências federais aponta para uma inclinação discreta em direção ao *contrato de execução*, produzindo arranjos híbridos que incluem elementos de *gestão compartilhada*, com intensidades distintas em diferentes casos. Foi um aspecto notável, neste sentido, que dos quinze (15) incentivos analisados, sete (7) apresentassem índices entre 0,4 e 0,6, portanto próximos a um ponto mediano entre ambos os tipos ideais. Dos oito (8) incentivos restantes, três (3) inclinam-se para a *gestão compartilhada*, conferindo maior capacidade para que governos subnacionais interfiram na direção dos programas, ao

passo que cinco (5) inclinam-se para o *contrato de execução*, o que indica a formação de um padrão mais centralizado e hierárquico entre os entes federados no caso destes.

Os setores governamentais mostraram perfis distintos: enquanto a saúde se apresentou moderadamente inclinada para a *gestão compartilhada*, a educação e a assistência social se inclinaram moderadamente para o *contrato de execução*. A heterogeneidade interna a cada um deles, com variações mais ou menos intensas entre os padrões relacionais estruturados sob os diferentes incentivos, é outro elemento notável. Dentro de um mesmo setor governamental podem ser encontrados incentivos estruturando diferentes tipos de relação entre União e governos subnacionais, o que carece de boas explicações. Eventualmente o próprio escopo do programa – ora mais estreito, como o financiamento da merenda escolar ou do fornecimento de medicamentos excepcionais, ora mais amplo, como no FUNDEB ou cobertura de procedimentos de média e alta complexidade em saúde – poderia explicar diferentes tipos de envolvimento dos governos subnacionais na sua gestão. Em programas com escopo amplo poderiam haver mais decisões a serem tomadas para ajustar bens públicos às preferências e necessidades ou demandas locais, mas no estudo que serviu de base para este trabalho, esta hipótese não foi explorada.

Por outro lado vale destacar que, a despeito da diversidade de arranjos identificados, não se coloca aqui em questão o sucesso da União no exercício do seu papel de coordenação federativa nas três políticas sociais analisadas. Mesmo naqueles incentivos que estruturam processos de gestão mais compartilhada, envolvendo representações dos governos subnacionais nas decisões pertinentes, os resultados encontrados não sugerem níveis significativos de autonomia no uso dos recursos por governos subnacionais ou falta de supervisão e controle pela União. No mesmo sentido, a atuação das comissões intergovernamentais, paritárias e operando sob consenso nos três setores governamentais, embora com funções restritas no caso da educação, não tem sido utilizada para reverter este quadro, como ocorre em processos de decisão característicos da *armadilha de decisão conjunta* (Scharpf 1998). Este é um aspecto que carece de maiores esclarecimentos, para o que algumas hipóteses parecem bastantes plausíveis:

1. As prerrogativas de coordenação nacional de políticas públicas, conferidas sob o arcabouço constitucional e legal vigentes, somados à assimetria informacional e de recursos institucionais frente às demais esferas de governo, daria à União o papel de um *first mover* e, daí, de controle sobre a agenda propositiva nas diferentes políticas;
2. A dependência do financiamento federal faria com que, via de regra, governos subnacionais tivessem interesse direto em que transferências de recursos sejam materializadas o quanto antes, a despeito da possibilidade de usar seu poder de veto para provocar negociações e barganhas que poderiam

produzir incertezas e protelar a disponibilidade das receitas;

3. Comissões intergovernamentais ou sistemas de decisão conjunta abarcando governos nacionais e representações dos subnacionais poderiam, ao contrário, reduzir custos de transação e facilitar a coordenação federativa na medida ao dispensarem a União de negociações e ajustes bilaterais com cada ente subnacional, transferindo esta função informalmente para as representações nacionais de gestores estaduais e municipais que dela participam.

A confirmação dessas hipóteses repercutiria frontalmente sobre os próprios achados aqui apresentados, uma vez que poderia resignificar e requalificar a *gestão compartilhada* como processo conjunto envolvendo partes em posições assimétricas e, em alguma medida, hierarquizadas, mitigando o poder de veto formalmente atribuído aos governos subnacionais. A distinção entre este último tipo e o *contrato de execução* passaria a ser, portanto, bem mais de forma que de substância, visto que em ambos estaríamos diante de mecanismos de coordenação que concentrariam na União, em última instância, o papel decisivo na formulação e implementação da agenda social.

A despeito destes pontos em aberto, entretanto, o presente trabalho se mostra consistente com a proposição de que, nos três principais setores governamentais de políticas sociais, o arranjo federativo brasileiro não tem impedido a União de exercer suas funções de coordenação e supervisão sobre as ações dos governos subnacionais. Os incentivos por meio de transferências federais têm contribuído nesta direção ao embutirem regras que dão a União as prerrogativas para tal, mesmo quando incorporam algum nível de compartilhamento federativo na gestão. Do ponto de vista dos governos subnacionais, fatores contextuais como restrições fiscais tornam atraente a adesão aos programas federais, afim de perceberem os correspondentes incentivos financeiros, mesmo sob perdas de autonomia e submetendo-se aos controles da União. De sua parte o Executivo Federal tem reduzido seu gasto discricionário direto com políticas sociais, ao mesmo tempo em ampliou significativamente as transferências não obrigatórias para estados e municípios para estas mesmas finalidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. 2005. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, nº 24 : 31-67.
- ALMEIDA, M. H. T. 2007. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. *In: Melo, C. R. & Sáez, M. A. (Org.). A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 17-37.
- ARRETCHE, M. 1999. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS*. Vol. 14, nº 40: 111-141.
- ARRETCHE, M. 2003. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2: 331-345.
- ARRETCHE, M. 2009. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2: 377-423.
- ARRETCHE, M. 2004. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18, nº 2: 17-26.
- BOTTOM, W. P; HOLLOWAY, J; MILLER, G. J; MISLIN, A e WHITFORD, A. 2006. Building a Pathway to Cooperation: negotiation and social exchange between principal and agent. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, nº 51: 29-58.
- BRASIL / MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. 2010. Séries Históricas de Dados e Indicadores Fiscais. Brasília: MPOG. 64 p.
- BRASIL / SENADO FEDERAL. 2005. *Manual para Obtenção de Recursos Federais para Municípios sem Intermediação de Terceiros: orientação aos prefeitos*. (5ª Ed.) Brasília: Senado Federal. (10/7/2009) Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/81921> >
- BRASIL/ MDS, Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. (22/2/2011) Disponível em < <http://mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>>.
- HAPTONSTAHL, S. R. 2009. Competing Solutions to the Principal-Agent Model. Saint Louis: Washington University. (13/9/2010) Acessível em < [http://srh.ucdavis.edu/drupal/sites/default/files/pa\\_qre\\_epiphany\\_o.pdf](http://srh.ucdavis.edu/drupal/sites/default/files/pa_qre_epiphany_o.pdf)>
- IMMERGUT, E. M. 1992. Health Politics: interests and institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press. 336 p.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 1998. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, nº 44: 81-106.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. L. 2004. Política e Reforma Fiscal no Brasil Recente.

- Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 24, nº 1 (93): 50-72.
- MENDES, M; MIRANDA, R.B e COSIO, F. B. 2008. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal. (21/7/2010) Disponível em <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)>.
- OATES, W. E. 2005. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* . Vol. 12, Nº 4: 349-373.
- OBINGER, H. et alii. 2005. *Federalism and the Welfare State: new world and european experiences*. New York : Cambridge University. 363 p.
- PIERSON, P. 1995. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, vol. 8, nº 4: 449-478.
- SCHARPF, F. W. 1988. The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*. vol. 66: 239-278.
- REZENDE, F. & AFONSO, J. R. R. 2004. A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: Rezende, F. & Oliveira, F. A. (Org.). *Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301-362
- STEPAN, A. 1999. Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do *demos*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 2. (3/3/2009) Acessível em <[http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=1&&Itemid=56](http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1&&Itemid=56)>.
- TSEBELIS, G. 2009. Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV. 440 p.